

DERECHOS INDIGENAS

EL RELATOR ESPECIAL



EXPERIENCIAS
Y DESAFIOS

EL RELATOR ESPECIAL

LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDIGENAS

EXPERIENCIAS Y DESAFIOS

Copenhague 2007

EL RELATOR ESPECIAL

DERECHOS INDÍGENAS - EXPERIENCIAS Y DESAFÍOS

© Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático - Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA) - Fundación Tebtebba - Canadian Friends Service Committee (Quakers) 2007

Coordinación del proyecto y redacción: Jennifer Preston, Canadian Friends Service Committee (Quakers) - Diana Vinding y Lola García-Alix, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA) - Marie Léger, Derechos y Democracia

Traducción: versión española: Patricia Borraz
version francesa: Claudine Vivier

Cubierta y layout: Jorge Monrás

Apoyo de producción: Anyle Coté, coordinadora de eventos especiales y publicaciones (Derechos y Democracia)

Impresión: Eks-Skolens Trykkeri, Copenhagen, Dinamarca

ISBN: 9788791563386

Esta publicación puede ser utilizada libremente en la medida en que se mencione a los autores. El documento se encuentra también disponible en francés e inglés.

Dépósito Legal: Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2007

Biblioteca Nacional de Canadá, primer trimestre de 2007

Edición inglesa: ISBN: 9788791563270 (Derechos y Democracia - IWGIA)

Edición francesa: ISBN: 978-2-922084-92-4 (Derechos y Democracia - IWGIA)

Para encargar esta publicación: Derechos y Democracia e IWGIA



DERECHOS Y DEMOCRACIA

1001, de Maisonneuve Blvd. East, Suite 1100

Montreal (Quebec) H2L 4P9 - Canadá

Tel.: (514) 283-6073 - Fax: (514) 283-3792

E-mail: publications@dd-rd.ca - Web site: www.dd-rd.ca



CANADIAN FRIENDS SERVICE COMMITTEE

60 Lowther Ave

Toronto Ontario M5R 1C7 - Canadá

Tel.: 416 920-5213 - Fax: 416 920-5214

E-mail: qaac@quaker.ca - Web site: www.cfsc.quaker.ca



GRUPO INTERNACIONAL DE TRABAJO SOBRE ASUNTOS INDÍGENAS

Classensgade 11 E - DK 2100 - Copenhagen, Dinamarca

Tel.: (45) 35 27 05 00 - Fax: (45) 35 27 05 07

E-mail: iwgia@iwgia.org - Página web: www.iwgia.org

CONTENIDO

Introducción	6
Introducción al mecanismo del Redactor Especial	8
Estructura de la publicación	9
El papel del Relator Especial en la materialización de los derechos humanos para los pueblos indígenas.....	10
Informes temáticos	18
Informe por países	30
Comunicaciones	48
Conclusiones	52

introducción



DERECHOS Y DEMOCRACIA



CANADIAN FRIENDS
SERVICE COMMITTEE



6

El profesor Rodolfo Stavenhagen es el primer Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas. Fue designado por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en 2001 y su mandato finalizará en 2007. Después de seis años de trabajo, parecía llegado el momento de reflexionar sobre el mandato y sobre la implementación de sus recomendaciones.

En octubre de 2006, Derechos y Democracia, con la colaboración del Relator Especial de la ONU, organizó en Montreal, Canadá, el **Seminario internacional de expertos sobre buenas prácticas para la aplicación de las recomendaciones del Relator Especial de la ONU sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas.**



El Seminario Internacional de Expertos reunió durante tres días a representantes indígenas de todas las regiones del mundo, agencias de la ONU, ONG y Gobiernos con el Relator Especial, a fin de debatir sobre su trabajo y la aplicación en la realidad. Puede encontrarse más información sobre el Seminario, incluidos los documentos que se prepararon antes del mismo, en: www.dd-rd.ca/site/what_we_do/index.php?subsection=documents&lang=en&id=1930&page=1

Basada en el diálogo del Seminario Internacional de Expertos, esta publicación examina el mecanismo del Relator Especial, su funcionamiento y lo que se ha conseguido hasta la fecha. Hace recomendaciones sobre buenas prácticas al Consejo de Derechos Humanos, a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y al sistema de Naciones Unidas en general, con el objetivo de fortalecer el mecanismo del Relator Especial. Las recomendaciones van también dirigidas a los pueblos indígenas, las ONG y los Estados para que puedan colaborar de manera más eficaz con el mecanismo y obtener del mismo los máximos beneficios.

El Comité organizador del Seminario Internacional de Expertos estuvo compuesto por miembros de las siguientes organizaciones: Amnistía Internacional Canadá, Asamblea de las Primeras Naciones, Eastern Door, Comité del Servicio de Amigos Canadiense (quáqueros), Gran Consejo de los Cree (Eyou Eetche), International Organization for Indigenous Resource Development, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), Asociación de Mujeres Nativas de Canadá y Derechos y Democracia.

*(izq.) Rodolfo Stavenhagen, Relator Especial de la ONU
sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas*

introducción al mecanismo del Relator Especial

El mandato, inicialmente establecido para tres años por la Comisión en su resolución 2001/57, supone un logro significativo en los esfuerzos de los pueblos indígenas para salvaguardar sus derechos humanos. La resolución pide al Relator Especial, entre otras cosas, que

- **recabe, solicite, reciba e intercambie información y comunicaciones de todas las fuentes pertinentes, incluidos los Gobiernos, los propios indígenas, sus comunidades y organizaciones sobre las violaciones de sus derechos humanos y libertades fundamentales;**
- **formule recomendaciones y propuestas sobre medidas y actividades apropiadas para prevenir y remediar las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas ; y**
- **trabaje en estrecha relación con otros relatores especiales, representantes especiales, grupos de trabajo y expertos independientes de la Comisión de Derechos Humanos (ahora Consejo de Derechos Humanos) y de la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos.**

En abril de 2004, el mandato fue renovado por la Comisión de Derechos Humanos por un período adicional de tres años (resolución 2004/62). Desde su nombramiento, el Sr. Stavenhagen se ha concentrado en tres áreas principales de trabajo: investigaciones temáticas sobre cuestiones que tienen un impacto en la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas, visitas a países y comunicaciones con los Gobiernos en relación con denuncias de violaciones de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas en todo el mundo. El Relator Especial ha creado varios mecanismos de seguimiento. Para información más detallada sobre el Relator Especial, puede consultarse: <http://www.ohchr.org/english/issues/indigenous/rapporteur/>

estructura de la publicación

Esta publicación comienza con una transcripción revisada de los comentarios hechos por el Relator Especial a los participantes en la apertura del Seminario Internacional de Expertos. El Profesor Stavenhagen aprovechó esta oportunidad para reflexionar de manera personal con el grupo del trabajo realizado hasta la fecha y la dirección futura. Sus palabras tenían la intención de estimular el diálogo entre los participantes.

Utilizando las presentaciones y el diálogo del Seminario Internacional de Expertos, esta publicación presenta información sobre los informes temáticos, visitas a países y comunicaciones del Relator Especial. La publicación habla de temas comunes, desafíos y éxitos y pretende compartir ampliamente esa información con aquellos implicados en la lucha por la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

Seminario Internacional de Expertos en Canadá



el rol el rol



EL PAPEL DEL RELATOR ESPECIAL EN LA MATERIALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Nota: El siguiente texto es una transcripción de los comentarios de apertura de Rodolfo Stavenhagen, Relator Especial, en el Seminario Internacional de Expertos celebrado en Montreal, Canadá, en octubre de 2006.

Seis años después del nombramiento del Relator Especial es un buen momento para repensar adónde vamos, de dónde venimos y qué se ha conseguido. Debemos decidir exactamente adónde nos llevarán nuestros próximos pasos tanto en las Naciones Unidas como al nivel nacional y con los pueblos indígenas y las organizaciones de derechos humanos. En estos últimos años, he podido observar cuán frágil es la situación de los derechos de los pueblos indígenas.

Necesitamos pensar en las decisiones que debemos adoptar y las alternativas que se nos presentan al mirar hacia el futuro. Esto es esencial para fortalecer y consolidar los mecanismos de derechos para los pueblos indígenas en relación con el proceso general de promoción, protección y consolidación de los derechos humanos.

Este mandato en particular y las actividades relacionadas con él, como el Foro Permanente de la ONU para las Cuestiones Indígenas, son parte de un movimiento mayor, más amplio e histórico por los derechos humanos dentro y fuera de la ONU. El momento actual no es fácil para el movimiento de derechos humanos en el mundo. Hay una crisis. Algunos incluso dirían que ha habido un retroceso en los derechos humanos. Lo vemos claramente en los debates en la ONU, en las políticas adoptadas por ciertos países, en las confrontaciones políticas en los niveles internacional y regional.

Todos estos desarrollos afectan a los derechos humanos de los pueblos indígenas. Si hablamos de asuntos específicos relativos a estos pueblos aislándolos del contexto general podemos perder de vista lo esencial y hacernos la ilusión de que tenemos las respuestas. Pero esto no es así.

En las Naciones Unidas hemos visto durante muchos años una retórica de alto nivel y po-

cos éxitos prácticos en el campo de los derechos humanos, y no sólo en lo referido a los pueblos indígenas. A nivel gubernamental, nos encontramos con preocupaciones de temas políticos en los que los derechos humanos pueden no ser el factor principal, sino que más bien buscan resolver otros problemas políticos como luchar por los presupuestos, ganar una elección o mantener el poder.

Roles del Relator Especial

Cuando recibí el honor de este mandato, pensé que sería sencillo, simplemente una cuestión de informar sobre lo que sucedía en el mundo y extraer de ello las conclusiones pertinentes. Todo el mundo iba a trabajar para mejorar o corregir la situación o hacer cambios en el sistema si eran necesarios. Por supuesto, esto no ha sido así.

Las recomendaciones que presento al final de mis visitas a países y en mis informes temáticos son un aprendizaje. Pienso cuidadosamente cada recomendación antes de escribirla y firmarla. Sé que a veces me pongo en situaciones complicadas, pero una de las tareas de un Relator Especial es ser provocativo, poner conscientemente sobre el papel algo que puede eventualmente generar una reacción negativa. Soy bien consciente de ello. Pero el Relator no necesita buscar consensos, no está haciendo un discurso político para conseguir votos. No, se trata más bien de conseguir poner un tema sobre la mesa y que se inicie una conversación,

conseguir que se debata el tema a favor, en contra, cómo, cuándo, por qué. Esto es en sí mismo uno de los propósitos de su trabajo. Estas recomendaciones no son una simple lista de comprobación.

La Comisión de Derechos Humanos era bien consciente de que creaba un mandato que iba a ser difícil de llevar a la práctica porque todos los derechos que la humanidad ha inventado afectan a los pueblos indígenas.

Cómo organizar este trabajo era uno de los desafíos. Elegí hacer informes temáticos anuales, visitar países e intentar ofrecer una visión general de lo que encontraba en estos países porque es lo que los pueblos indígenas me pidieron que hiciera. Cuando me siento en una reunión durante ocho horas o más y escucho a docenas y docenas de personas y reúno enormes cantidades de documentos, todos esperan que proporcione una respuesta, o una solución, de forma inmediata. Es muy difícil para el Relator decir:

“miren, yo no soy un juez, no soy un político. No tengo ningún poder en absoluto, no tengo una varita mágica que diga solución número uno y solución número dos”.

Recopilo información e intento hacer justicia a dicha información en mi informe, que está limitado a 20 páginas según normas de la ONU. Cada palabra cuenta, así que intento evitar todos los adjetivos. “La terrible situación de estos pobres indígenas”. No. A veces me gustaría decirlo porque es cierto. O “las maravillosas actividades de los Gobiernos para resolver estos problemas”; a algunos Gobiernos les gustaría que dijera esto. Es importante encontrar la vía intermedia.

Las recomendaciones cubren una gran variedad de elementos. Algunos son específicos porque alguien me pidió que no me

olvidara de un tema en particular, porque una recomendación podría tener un efecto positivo. Veo que hay casos en los que esto ha sucedido, gente que viene y dice: “su recomendación ha sido realmente útil porque pudimos avanzar en esa cuestión en particular”. Luego hay otros casos en los que, como dije antes, la función es más de provocación, por ejemplo: “reformen su constitución”. Incluso si la respuesta es: “quién es este tipo para decirnos que reformemos la constitución. Sólo ha estado aquí dos semanas, no sabe nada del país y aún menos de constituciones. No sabe lo duro que trabajamos para elaborar la constitución que tenemos”. Incluso cuando sé que es peligroso o delicado, algunos debates son necesarios y ésta es una de las funciones del Relator Especial: llamar la atención sobre los temas en el nivel nacional e internacional.

Rendición de cuentas

El Consejo de Derechos Humanos es el primero al que debo rendir cuentas. Es un grupo de Estados. Un organismo colectivo es diferente de los Estados individuales, así que una de las características del mandato es la plena independencia. A veces la gente piensa: “usted trabaja para la ONU”. Yo presento mis informes a la ONU pero no trabajo para la ONU. No soy un funcionario de la ONU y no tengo un jefe sentado en una oficina en la ONU que me diga “no puede hacer eso” o “no diga lo otro”. No trabajo para ningún Gobierno, ni siquiera para mi propio Gobierno, así

que no soy un agente gubernamental infiltrado en el sistema para decir lo que algunos quieren oír. No trabajo tampoco para las ONG y, ciertamente, no trabajo para los pueblos indígenas, en el sentido de que no soy su empleado. Pero yo veo mi rol como un trabajo para los derechos humanos de los pueblos indígenas. Si no, ¿para qué se creó este mandato?

A veces algunos quisieran que el mandato fuera diferente. Durante una sesión informativa al final de una visita en la que resumé lo que había visto, los temas que no

se habían resuelto y las violaciones de derechos humanos, el presidente de México puso cara triste y dijo: “sabe que hasta a los presidentes les gusta oír cosas positivas de su administración”. Le dije: “señor presidente, me encantaría decir todas las cosas buenas de su administración que usted quiera, pero mi mandato es examinar las violaciones de derechos humanos.” Es el mismo argumento que oí en Filipinas: “¿por qué dice tantas cosas negativas de nosotros?”. Bueno, está en el mandato examinar las violaciones de derechos humanos y hacer propuestas de cómo hay que enfrentarlas.

En segundo lugar, tengo que informar al país. El “país” es un número de actores diferentes que pueden tener diferentes perspectivas sobre los temas. En primer lugar están los pueblos indígenas. Yo veo mi responsabilidad como la de elaborar informes y recomendaciones que puedan ser útiles para los pueblos indígenas en su larga lucha por la libertad, los derechos humanos, la democracia, la igualdad y todas las aspiraciones que tienen los seres humanos. Algunas organizaciones indígenas pueden decir: “hemos leído sus informes, estamos intentando utilizar sus recomendaciones para lograr cosas”. Quizá sirvan, quizá no. Estas recomendaciones van también dirigidas a los países, con la esperanza de que las tengan en cuenta.

A menudo advertimos que los Gobiernos y los pueblos indígenas no se hablan entre ellos. A veces es un diálogo de sordos, se gritan unos a otros o, peor, en algunos países. Entonces las recomendaciones del Relator Especial pueden ser útiles para abrir espacios en los que se puedan debatir las



Miriam Chavajay



June Lorenzo



Ragnhild Nystad

cuestiones de una forma no enfrentada y conseguir que los diferentes actores se impliquen en el diálogo y las negociaciones.

Las recomendaciones cubren muchas áreas que emergen de mis conversaciones y de un análisis de la documentación. Como Relator Especial me siento privilegiado: un día estoy en una comunidad que se queja de extrema violencia, bordeando quizá en la extinción de un grupo debido a un conflicto - la gente está siendo asesinada, desaparece o es torturada por dife-

rentes actores, como los paramilitares, las llamadas guerrillas, el ejército o la policía; al día siguiente puedo hablar con el ministro de Justicia o el ministro de Defensa o el presidente de ese país. Las respuestas no siempre son satisfactorias pero a veces se preocupan. Hay una distancia tan grande entre los actores que es muy difícil acercarlos. A veces la gente querría que el Relator se convirtiese en un mediador en los conflictos, pero ese no es el mandato, aunque esa mediación haga mucha falta en muchos países.

Implementación

¿Qué queremos decir cuándo hablamos de implementación y seguimiento? En algunos lugares, cerrar la brecha se entiende como cerrar la brecha social, proporcionando mejores servicios para que los pueblos indígenas puedan más o menos estar al mismo nivel que la población en general en términos de indicadores de educación, vivienda, bienestar y salud. Muchos departamentos gubernamentales adoptan este objetivo, como si resolviendo esta brecha en los indicadores se resolvieran los problemas de derechos humanos. Esto obviamente no es así, pero es algo que hay que examinar. Pero, ¿tenemos datos desagregados? ¿Los departamentos de salud o educación se dirigen realmente a la gente que necesita ayuda específica, más recursos?

Los datos desagregados son importantes porque muchas políticas gubernamentales

van dirigidas y orientadas a obtener resultados a corto plazo. Los Gobiernos tienen que informar sobre los éxitos de sus políticas y es importante que basen sus proyectos en datos adecuados para medir lo que se ha conseguido.

Estas cuestiones son importantes, pero en las recomendaciones también aparecen otros temas, como “reabramos el debate sobre la reforma constitucional”, como fue sugerido a México, o “recomiendo que el tratado de Waitangi tenga reconocimiento constitucional en Nueva Zelanda”. Otros niveles de recomendaciones pueden ser de ámbito amplio pero desagregadas en un grupo de elementos más específicos. Para la gente del país representa un desafío tener que trabajar con ellas si piensan que hay que dedicarse a ese tema. El hecho de que el Relator Especial haga una recomen-

dación no significa que eso vaya a producirse. Así que, ¿qué puede hacerse y cómo medimos los avances?

Creo que esto es lo que significa aplicación en mucha áreas: justicia, servicios sociales, cuestiones territoriales, proyectos de desarrollo, temas educativos y culturales, participación política o asuntos más difusos como el racismo. A pesar de las maravillosas convenciones de la ONU, después de varias décadas luchando contra el racismo y pese al marco legal que tienen muchos países para combatir el racismo y proteger a la gente de la discriminación, una de las principales quejas sigue siendo “todavía sufrimos la discriminación”, y de esto hay muchos ejemplos.

La discriminación es una parte del edificio social por diversas razones y no puede señalarse a una sola autoridad como la responsable de la misma. Por lo tanto, hago recomendaciones a los medios de comunicación. Mis visitas a algunos países han generado reacciones en los medios que tenían un acento racista y he visto reportajes en los periódicos y medios visuales en los que el lenguaje está permeado con estereotipos racistas o étnicos que responden a antiguos patrones de discriminación. Esto no puede resolverse de un día para otro con leyes o declaraciones de política. Exige procesos de educación y sensibilización a largo plazo sobre el reconocimiento de las diferencias.



Comisario Kamel Rezag-Bara



Victoria Tauli Corpuz



Paul Joffe

Etapas globales para los pueblos indígenas

Terminaré hablando de los cambios que he visto en el sistema de la ONU durante los últimos años en relación con los derechos de los pueblos indígenas. Todo comenzó hace unos 25 años con la formación del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas y la primera participación sistemática de pueblos indígenas.

Esta fue una primera etapa en la que la gente necesitaba ir y quejarse y hay que alabar a la Secretaría de la ONU y a la Comisión de Derechos Humanos porque se abriera ese espacio en el Palais des Nations, en Ginebra, desde donde los pueblos indígenas pudieran crear una sensibilidad mundial: “existimos y estos son nuestros problemas”. Fue una gran contribución que se permitiera que esto se crease porque algunas voces decían: “qué es esto, cómo puede esta gente venir a la ONU, que es un Palais de los Estados. No necesitamos esto, que se queden afuera y hablen a sus ONG o a la prensa, pero no las queremos aquí adentro”. Pero la mayoría de los países di-

jeron: “sí, debemos escuchar porque, al fin y al cabo, estas son cuestiones fundamentales de derechos humanos”.

Esta primera fase ha llegado ahora a su final. Esto no significa que ya no hay ninguna queja sobre violaciones de los derechos humanos, pero entramos en una segunda fase, que se superponía y en la que debían desarrollarse normas. Ha funcionado bien a nivel nacional e internacional a través del primer Decenio Internacional, a través del Plan de Acción de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos. Las crecientes referencias a las necesidades de los pueblos indígenas en distintas conferencias sobre desarrollo, mujeres, infancia, biodiversidad y otros temas es una prueba de su éxito. Los derechos de los pueblos indígenas son ahora parte del lenguaje de los derechos humanos y han conseguido traducirse a normas; la última el debate sobre la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Conforme esta etapa se acerca a su final, hemos iniciado ahora la siguiente etapa, que tiene que ver con la pregunta “¿qué hacemos con todo esto, hacia adónde va?”. Esta es la era de la aplicación. ¿Cómo implementamos?. Mis recomendaciones forman parte de esta tercera etapa. Los próximos diez años van a ser fundamentales. No pararemos el trabajo que tiene que hacerse en la aplicación de las normas de derechos humanos relativos a los pueblos indígenas.

Deberíamos recordar siempre que cuando trabajamos en el llamado alto nivel de la creación de normas de la ONU, estamos hablando de las vidas de personas, mujeres, niños, hombres, comunidades y de sus tierras, culturas, espiritualidad, identidad y relaciones. ¿Cómo podemos hacer que nuestras normas, declaraciones, resoluciones, recomendaciones sean significativas para la vida cotidiana de la gente? Creo que ese es el gran desafío que tenemos por delante.

Joven tanchangya, Chittagons Hill Tracts, Bangla Desh
Foto: Raja Devasish Roy



informes temáticos



INFORMACION GENERAL SOBRE LOS INFORMES TEMATICOS

El Relator Especial presenta anualmente un informe al Consejo de Derechos Humanos (antes, Comisión de Derechos Humanos). Este informe anual da una panorámica general de las actividades que ha desarrollado a lo largo del periodo del que informa, incluyendo las principales conclusiones y recomendaciones derivadas de sus informes temáticos y por país, que se presentan al mismo tiempo y constituyen adiciones a su informe anual.

El primero de estos informes anuales (2002) incluía un programa de trabajo para la preparación de informes temáticos anuales sobre algunos de los principales temas de preocupación para los pueblos indígenas. Posteriormente, la Comisión de Derechos Humanos solicitó al Relator Especial que “siga trabajando en los temas incluidos en su primer informe, en particular los que tienen repercusiones en la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, que puedan contribuir a promover el debate sobre las cuestiones fundamentales del Proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas” (resolución 2002/65).

Para preparar estos informes se solicita información a los pueblos indígenas, las ONG, las agencias de la ONU y los Gobiernos. Los cuestionarios intentan conseguir información sobre legislación, políticas y programas sobre el tema. Las organizaciones indígenas y las organizaciones de derechos humanos, además de las instituciones académicas, proporcionan también información sobre el tema específico del informe temático. A veces se organizan seminarios de expertos sobre el tema.

LOS INFORMES TEMATICOS

Inicialmente, Rodolfo Stavenhagen identificó siete temas para estudios temáticos. Para marzo de 2006, había presentado cuatro informes temáticos:

- consecuencias de los proyectos de desarrollo a gran escala en los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas (2003);
- acceso de los pueblos indígenas a la administración de justicia y derecho consuetudinario indígena (2004);
- obstáculos y disparidades a los que se enfrentan los pueblos indígenas en cuanto al acceso y la calidad de los sistemas de educación (2005); y
- reformas constitucionales, legislación e implementación de las leyes en materia de promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas y la eficacia en su implementación, así como en la implementación de normas y decisiones internacionales de organismos encargados de velar por el cumplimiento de los tratados y convenciones internacionales relevantes (2006).

Además, en abril de 2007 el Relator Especial presentó un estudio relativo a las buenas prácticas desarrolladas para aplicar las recomendaciones contenidas en los informes anuales del Relator Especial. El Seminario Internacional de Expertos se organizó para ayudar en esta tarea.

Los informes no pueden superar las 20 páginas de extensión. Normalmente comienzan con una presentación del tema, que explica los problemas y desafíos a los que se enfrentan los pueblos indígenas y que ofrece ejemplos ilustrativos. Estos son a veces proporcionados por las organizaciones y comunidades indígenas. También pueden proceder de las experiencias del Relator Especial durante sus visitas a países y de sus conversaciones con los dirigentes y miembros de las comunidades.

Al final del informe se dan las recomendaciones.

El Relator Especial presenta el informe final al Consejo de Derechos Humanos. Cualquier Estado que ha sido citado tiene la oportunidad de hablar sobre el informe antes de que se abra el turno de palabra. Actualmente no hay un procedimiento formal para una mayor distribución de los informes entre las agencias de la ONU y las organizaciones internacionales.

Los informes temáticos y su aplicación

El reconocimiento internacional y el desarrollo de los derechos de los pueblos indígenas puede analizarse en fases. La primera es la de los comienzos del trabajo en la ONU y el establecimiento de los mecanismos de la ONU para el examen de los derechos y las cuestiones indígenas. La segunda fase es el desarrollo normativo. Los informes temáticos son muy importantes en esta segunda fase. Los representantes, naciones y organizaciones de los pueblos indígenas, así como las ONG de derechos humanos, han utilizado los informes del Relator Especial para sustanciar sus posiciones en el desarrollo de normas internacionales y en la interpretación del derecho internacional vigente. Un ejemplo significativo de esto es el uso de las conclusiones y recomendaciones del Relator Especial como argumentación en las posiciones indígenas para conseguir el texto final de la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Los informes temáticos también son importantes para los procesos de creación de normas dentro de otras instituciones, como las agencias de la ONU, las multinacionales o las instituciones financieras. El Foro Permanente de la ONU para las Cuestiones Indígenas ha animado a todas las agencias de la ONU a desarrollar políticas sobre pueblos indígenas.

La tercera fase, en la que ahora estamos entrando, es la aplicación. Para muchos, la aplicación comienza con la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas, que fue adoptada por el Consejo de Derechos Humanos en junio de 2006. La falta de voluntad política ha arrinconado la Declaración en diciembre de 2006, cuan-

do la Asamblea General pospuso su consideración final. Los Estados simpatizantes, los pueblos indígenas y las ONG necesitan avanzar en la implementación mientras continúa la lucha por la adopción en la Asamblea General durante 2007.

La aplicación de las recomendaciones del Relator Especial incluye la aplicación de normas, políticas y derechos. ¿Cómo ha avanzado la implementación de las recomendaciones del Relator Especial y cómo avanzamos colectivamente hacia esta tercera fase y hacemos avanzar la aplicación?

Una conclusión fundamental del Seminario Internacional de Expertos fue que hay poca información disponible sobre la aplicación de los informes temáticos. Esto se debe, en parte, al hecho de que no está claro quién debería supervisar la aplicación y cómo debiera conducirse la misma. Es, por tanto, muy importante desarrollar recomendaciones para que los informes temáticos sean más utilizados, especialmente en los países que no han sido visitados. Hay una clara necesidad de establecer un mecanismo que garantice que los informes sean recibidos y utilizados por muchos actores. Hay además necesidad de desarrollar indicadores y otros medios que puedan ayudar a monitorear y evaluar el progreso de las conclusiones de los informes.

Los informes temáticos pueden y deben ser considerados como la base para el diálogo entre todos los actores. Este proceso de seguimiento dependerá de varios actores en los niveles internacional y regional, en el nivel nacional y en el nivel de los pueblos indígenas, sus organizaciones y sus comunidades.

Aplicación en el nivel internacional

El papel de la ONU y de sus diversas agencias es crucial y, aunque es cierto que algunas instituciones han tomado medidas para integrar y aplicar algunas de las recomendaciones del Relator Especial, queda aún mucho por mejorar. La cuestión principal es cómo hacerlo.

- **El Foro Permanente y el Grupo de Apoyo Interinstitucional**

Hay una relación natural entre el Relator Especial y el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. El Relator Especial asiste a las sesiones del Foro Permanente y presenta su trabajo. El Grupo de Apoyo Interinstitucional, que utiliza los temas presentados en los informes temáticos y el Foro Permanente son, por tanto, los organismos más adecuados para hacer el seguimiento de los informes temáticos del Relator Especial y jugar un papel fundamental en su aplicación.

El Foro Permanente debería invitar al Relator Especial a las reuniones del Grupo de Apoyo Interinstitucional para que el trabajo temático pueda integrarse en planes de acción. El Relator Especial podría presentar un documento analítico sobre el tema de la sesión para uso del Foro Permanente.

- **Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos**

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) trabaja para garantizar que las recomendaciones del Relator Especial se utilicen en la programación de sus oficinas regionales y nacionales. Colombia y

Chile son ejemplos de lugares en los que esto ha funcionado bien. La OACDH ha organizado proyectos específicos en la región andina, Guatemala y México, a fin de aplicar las recomendaciones del Relator Especial.

Además, dentro de la Oficina hay coordinación entre los distintos Relatores Especiales sobre cuestiones transversales. Por ejemplo, el Relator Especial sobre vivienda adecuada examinará el trabajo del Relator Especial sobre pueblos indígenas y reflejará preocupaciones específicas en su informe.

Una conclusión del Seminario Internacional de Expertos fue que un aumento del rol de la OACDH beneficiaría la aplicación de las recomendaciones. Se recomienda que la OACDH disemine los informes del Relator Especial entre las agencias de la ONU y convoque una reunión anual de estas agencias con el Relator Especial.

Otra recomendación es la creación, dentro del Consejo de Derechos Humanos, de un organismo formado por expertos indígenas y expertos independientes para tratar la cuestión de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Esto incluiría el uso de la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos Indígenas y los informes del Relator Especial.

- **Otras agencias de la ONU**

El Relator Especial da credibilidad y visibilidad a los temas más críticos a

los que se enfrentan los pueblos indígenas. Esto ha ayudado a las agencias de ONU a sensibilizarse sobre los temas que ameritan su consideración.

La reforma de la ONU contiene directrices que deberían facilitar la implementación de las recomendaciones del Relator Especial. Una es la coordinación de esfuerzos entre todas las agencias de la ONU, a nivel nacional y a nivel multilateral, para constituir grupos interinstitucionales. La utilización de los informes temáticos del Relator Especial es parte del mandato del grupo interinstitucional. Esto presupone que los informes se leen y discuten internamente dentro de las diversas agencias de la ONU, que la información es compartida en el nivel de los grupos interinstitucionales y que las recomendaciones de los informes se incorporan a las agendas de los organismos de la ONU.

Agencias como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), UNESCO, PNUD o IFAD utilizan los informes en lo que se refiere a su trabajo.

- **El Banco Mundial**

Como “fuente fundamental de asistencia financiera y técnica a los países en desarrollo en todo el mundo”, el Banco Mundial tiene un papel al apoyar algunas de las actividades a las que el Relator Especial se ha referido en algunos de sus informes. Los proyectos de desarrollo a gran escala son el mejor ejemplo. El Banco Mundial también está implicado en ayudar a los Gobiernos a desarrollar políticas en áreas tales como educación o respeto a la ley,

que tienen un impacto directo en los pueblos indígenas.

De acuerdo con la política del Banco Mundial de que “los proyectos financiados por el Banco deberían formularse no sólo para evitar impactos adversos en los pueblos indígenas sino considerando igual de importante el proporcionar beneficios culturalmente adecuados”, parece obvio que es esencial una estrecha cooperación entre el Relator Especial y el Banco Mundial. Se recomienda que el Banco Mundial haga uso específico de los informes temáticos e integre sus recomendaciones en su trabajo en los países en los que habitan pueblos indígenas.

- **Los Órganos de los Tratados**

Los órganos de los tratados de la ONU tienen el mandato de examinar el cumplimiento por parte de un Estado de sus obligaciones bajo las convenciones de derechos humanos que ha ratificado. Para cumplir con su obligación de informar, los Estados deben presentar informes periódicos a los órganos de los tratados. Además del informe del Gobierno, los órganos de los tratados reciben de otras fuentes información sobre la situación de los derechos humanos en un país, incluidos otros mecanismos de derechos humanos de la ONU como los Relatores Especiales o las agencias, así como de organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas.

Los órganos de los tratados se coordinan, por lo tanto, con el Relator Es-

pecial cuando examinan a los Estados, y el Relator Especial tiene la oportunidad de hacer contribuciones, basadas en su investigación, a las conclusiones de los órganos de los tratados. Considerando toda la información disponi-

ble, el Comité examina el informe junto con representantes de los Gobiernos. Basándose en este diálogo, el Comité hace públicas sus preocupaciones y recomendaciones, a las que se denomina “observaciones finales”.

LOS ORGANOS DE LOS TRATADOS

Hay siete órganos de los tratados de derechos humanos, que supervisan la aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos fundamentales:

Tratado internacional	Organismo
Pacto internacional de derechos civiles y políticos	Comité de derechos humanos
Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales	Comité sobre los derechos económicos, sociales y culturales
Convención contra la tortura y otros tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes	Comité contra la tortura
Convención internacional para la eliminación de todas las formas de discriminación racial	Comité para la eliminación de la discriminación racial
Convención sobre los derechos del niño	Comité sobre los derechos del niño
Convención internacional para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer
Convención internacional para la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familias	Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familias

Implementación a nivel regional

Las instituciones regionales, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos son mecanismos importantes para la aplicación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas. Ambas utilizan instrumentos internacionales, incluidos los informes del Relator Especial, como una autoridad y referencia en su trabajo.

LA COMISION INTERAMERICANA

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos está compuesta por siete comisionados. Recibe quejas y hace recomendaciones a los Estados que pueden aplicarse a través de conciliaciones. Si la conciliación es imposible, lleva el caso ante la Corte Interamericana. La Comisión Interamericana tiene también relatores especiales, pero no son nombrados como tales. Estos relatores especiales son comisionados que se hacen responsables de uno o más de los temas y países cubiertos por la Comisión.

El sistema interamericano tiene un mecanismo sancionador y su trabajo se centra en casos y quejas específicas. En este sentido complementa el trabajo del Relator Especial y sus informes son utilizados como autoridad y referencia. La Comisión Interamericana puede también ayudar a que se cumplan algunas de las recomendaciones del Relator Especial de la ONU creando jurisprudencia a través de casos.



*Islas Salomón
Foto: Ian Crawford*

LA COMISION AFRICANA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE LOS PUEBLOS

La Comisión Africana (compuesta por 11 comisionados) ha creado mecanismos de relatores especiales. Hay relatores especiales sobre libertad de expresión, condiciones de las prisiones, prevención de la tortura y derechos humanos de las mujeres. Llevan a cabo visitas a países, recopilan información y producen recomendaciones para resolver las violaciones de los derechos humanos. La Comisión también ha creado un Grupo de trabajo sobre Poblaciones/Comunidades Indígenas y adoptó su informe en 2001. La Unión Africana ha creado recientemente una Corte, pero aún no es un mecanismo para imponer el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión. Utiliza más la presión.

Desde su creación en 2001, el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones/Comunidades Indígenas de la Comisión Africana ha llevado a cabo varias visitas a países y se ha hecho cargo de temas que preocupan a los pueblos indígenas de África. El Relator Especial de la ONU participó en la 37ª sesión de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos en mayo de 2005. Se recomienda que el Relator Especial participe de manera regular en estas sesiones. El Relator Especial y la Comisión Africana podrían colaborar compartiendo información, organizando seminarios conjuntos sobre temas particulares de relevancia para los pueblos indígenas en África o en sus subregiones y utilizando mutuamente sus recomendaciones en su trabajo.

No hay una comisión regional de derechos humanos en Asia, pero algunas agencias de la ONU, como el PNUD, tienen progra-

mas regionales y pueden incorporar las recomendaciones de los informes temáticos del Relator Especial en sus actuales programas.

Los bancos regionales, como el Banco Asiático de Desarrollo o el Banco Interamericano de Desarrollo, han elaborado estrategias que tienen en cuenta las preocupaciones indígenas. Como actores importantes en las regiones, los informes temáticos del Relator Especial son muy relevantes para su trabajo.

El rasgo común de las agencias de la ONU y los mecanismos internacionales y regionales es que, aunque reconocen la utilidad de los informes y respetan sus conclusiones, necesitan formalizar en sus agendas un examen y evaluación anual de cómo están integrando e implementando las recomendaciones de los informes en su trabajo. Actualmente esto se hace de forma *ad hoc*.

Implementación en el nivel nacional

- **Pueblos indígenas:** los pueblos indígenas y sus organizaciones son los principales actores en la lucha por sus derechos y, por lo tanto, desempeñan un papel fundamental como líderes del proceso de monitoreo e implementación de las recomendaciones hechas en los informes temáticos.

Pueden también utilizar los informes temáticos como una herramienta para el trabajo de *lobby*, tanto frente al Gobierno como frente a los bancos regionales y las multinacionales. La difusión de los informes temáticos entre los pueblos indígenas es, por lo tanto, importante. Sin embargo, puede ser necesario garantizar que los informes sean resumidos y traducidos a lenguas locales y diseminados no únicamente por escrito, sino también a través de programas locales de radio para que sean más fácilmente accesibles y lleguen a las comunidades locales.

Las organizaciones indígenas deberían tener una plataforma de acción sobre cómo implementar concretamente las recomendaciones, implicarse en el diálogo con su Gobierno y hacer presión sobre otros sectores de la sociedad.

- **Agencias de la ONU:** a nivel nacional, las agencias de la ONU han establecido grupos interinstitucionales alrededor de una agencia coordinadora, y una de sus tareas es utilizar las recomendaciones de los mecanismos especiales, además de las recomendaciones del Foro Permanente,

para informar su trabajo en relación, por ejemplo, con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (A/57/387). Esto significa que deberían también colaborar con las organizaciones indígenas y apoyarlas para presionar al Gobierno cuando los derechos indígenas están amenazados.

- **Multinacionales:** las organizaciones indígenas y sus grupos de apoyo pueden también utilizar las conclusiones y recomendaciones de los informes temáticos para presionar a las corporaciones multinacionales cuyas actividades afectan a los territorios indígenas. La visibilidad y credibilidad que proporciona el Relator Especial sitúa las preocupaciones indígenas a un nivel que tiene mayor impacto en las corporaciones. Estas corporaciones quieren acceso a los territorios indígenas debido a los recursos naturales que se encuentran en ellos. Los Gobiernos, por su parte, quieren el dinero de las corporaciones.

Aunque los pueblos indígenas pueden querer dinero, quieren también garantizar la conservación de sus territorios. El diálogo entre los distintos actores debe llevarse a cabo con dignidad y en igualdad de condiciones, también en relación con los beneficios del desarrollo. Un ejemplo de este tipo de diálogo ha sido la celebración en Canadá de mesas redondas de responsabilidad social corporativa para desarrollar normas para el comportamiento de las compañías canadienses que llevan a cabo activida-

des de extracción de recursos en otros países.

- **ONG y organizaciones de la sociedad civil:** las ONG y las organizaciones de la sociedad civil pueden tener un papel importante en la difusión de los informes temáticos y las recomendaciones del Relator Especial, considerando los temas en su trabajo de información y educación, en sus proyectos, etc. Los informes temáticos pueden también ser un marco e informar la programación de las ONG y de las agencias de financiación en general.

Las organizaciones de derechos humanos son particularmente importantes dado que su trabajo es monitorear y educar a la opinión pública y a los Gobiernos sobre los derechos humanos. Pero muchas organizaciones de derechos humanos centran tradicionalmente su trabajo en los derechos civiles y políticos y son nuevos para ellas los derechos colectivos o los derechos económicos, sociales y culturales. Pese a todo, el apoyo de las organizaciones de derechos humanos daría un mayor peso y, por tanto, ayudaría a promover los derechos humanos de los pueblos indígenas, especialmente en países en que éstos no tienen un peso demográfico o político.

Las organizaciones de derechos humanos podrían utilizar los informes temáticos para comprender mejor los temas y necesidades del movimiento de dere-

chos de los pueblos indígenas. El Seminario Internacional de Expertos llegó a la conclusión de que sería útil tener un documento que subrayase las recomendaciones clave de los informes temáticos para utilizarlo en educación de derechos humanos.

El ejemplo en Chile de la alianza entre organizaciones de derechos humanos y organizaciones indígenas para construir un observatorio es una manera de ayudar a promover los derechos humanos de los pueblos indígenas monitoreando e implementando las recomendaciones del Relator Especial.

Algunas ONG internacionales están especializadas en recopilar información acerca de las violaciones de derechos humanos en relación con los proyectos de desarrollo a gran escala, el acceso a la justicia o la educación. Algunas son muy efectivas en la presión a los Gobiernos y las instituciones internacionales. Tienen, por tanto, un papel importante que desempeñar en la aplicación de los informes temáticos.

Es también necesario implicar más a otros sectores de la sociedad civil, como los sindicatos, el ámbito académico, las instituciones financieras y los medios de comunicación. Esto debe hacerse con el aporte de la educación en derechos humanos, y las conclusiones del Relator Especial deberían ser parte importante de esta educación.

Conclusiones y recomendaciones

Recomendaciones sobre la participación en la preparación de los informes temáticos

- Cuando el Relator Especial solicite aportaciones, las organizaciones indígenas deberían recopilar documentación sobre el tema específico y enviarlo al Relator Especial para que se incluya su situación en la investigación.
- Las organizaciones de derechos humanos y de la sociedad civil deberían apoyar a las organizaciones indígenas en este trabajo de documentación.
- Deberían celebrarse reuniones regionales entre el Relator Especial y las organizaciones relevantes para debatir asuntos temáticos desde una perspectiva regional y transfronteriza.

Recomendaciones sobre la difusión de los informes temáticos

- Deberían elaborarse resúmenes de los informes y recomendaciones principales en un lenguaje sencillo y en lenguas indígenas con amplia distribución.
- Deberían utilizarse los medios de comunicación comunitarios para difundir los informes en lenguas indígenas.
- La OACDH debería difundir los informes del Relator Especial entre las agen-

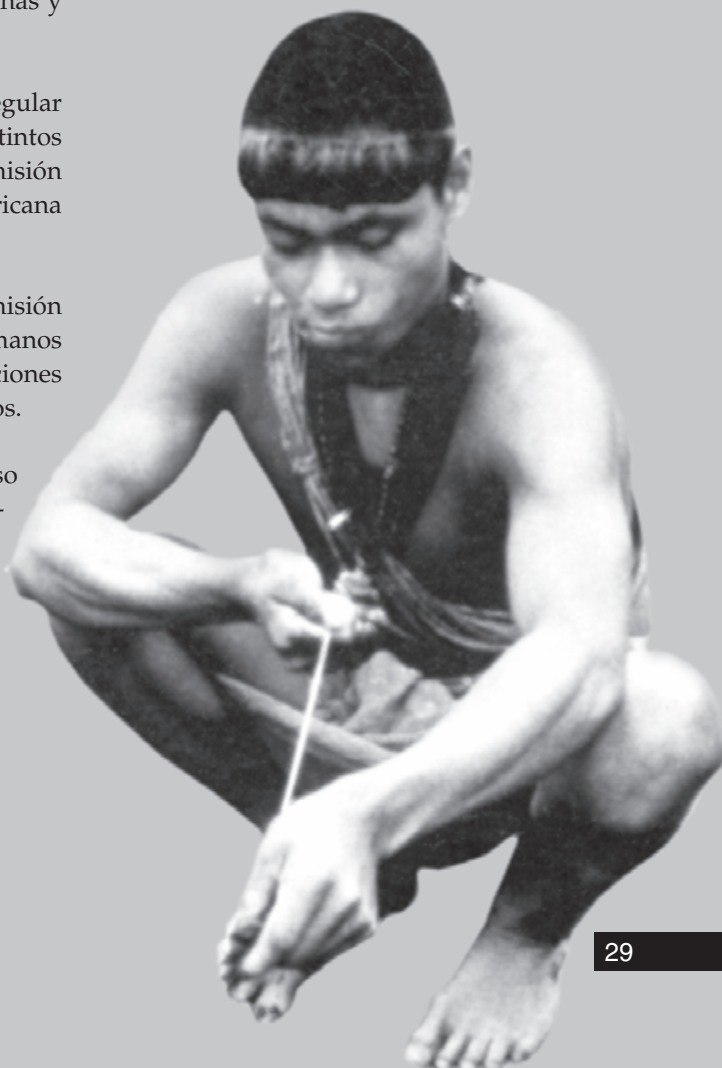
cias de la ONU y convocar una reunión anual de estas agencias con el Relator Especial.

Recomendaciones sobre la utilización e implementación de los informes

- Las organizaciones indígenas deberían desarrollar investigaciones, documentación, indicadores y mecanismos de preparación de informes –en colaboración con las ONG– para hacer el seguimiento de la aplicación de las recomendaciones del Relator Especial por parte de todas las partes interesadas.
- Los Estados y los representantes indígenas deberían trabajar juntos para organizar mesas redondas a fin de tratar los temas presentados por el Relator Especial e identificar formas de aplicar algunas de sus recomendaciones y monitorear los avances.
- El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas debería invitar al Relator Especial a las reuniones del Grupo de Apoyo Interinstitucional y asegurarse de que el Grupo integra las recomendaciones del Relator Especial.
- Las organizaciones indígenas deberían coordinarse y colaborar a nivel internacional. Cuanto mayor sea la unidad entre las organizaciones indígenas, más

efectivo será el trabajo de *lobby* sobre los Gobiernos, instituciones multilaterales y corporaciones privadas.

- El Consejo de Derechos Humanos debería crear un organismo compuesto de expertos indígenas y expertos independientes centrado en los derechos humanos de los pueblos indígenas. Incluiría el uso de la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas y los informes del Relator especial.
- Debería existir una coordinación regular entre el Relator Especial y los distintos actores regionales (por ej., la Comisión Africana y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos).
- La Comisión Africana y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos deberían trabajar sobre las implicaciones regionales de los informes temáticos.
- Las ONG deberían promover el uso de los informes temáticos en su trabajo de publicaciones además de utilizarlos como inspiración para su trabajo de proyectos.



informes por países



¿QUE ES UNA VISITA A UN PAIS?

**Hay dos tipos de visitas a países:
las extraoficiales y las oficiales**

En el primer caso, el Relator Especial (RE) visita a los pueblos indígenas de manera “no oficial”. Esto puede suceder a petición de los propios pueblos indígenas y, a menudo, en conexión con una conferencia o seminario que permite al Relator viajar al país y reunirse con comunidades y organizaciones indígenas.

Las visitas oficiales se hacen por invitación del Estado y son objeto de un informe oficial al Consejo de Derechos Humanos (antes Comisión de Derechos Humanos).

El RE ha visitado varias comunidades a invitación de los pueblos indígenas del sur de África, Japón y los países nórdicos. Dado que no ha sido invitado formalmente por un Gobierno, no puede presentar un informe formal del país. Pero menciona esas visitas en su informe anual y puede también comentarlas en sus recomendaciones generales.

UNA VISITA NO OFICIAL

El Relator Especial visitó Noruega y el territorio sami, en octubre de 2003, para asistir a la Conferencia Forum a invitación de la Universidad de Tromsø, específicamente del Centro para Estudios Sami. Tuvo también una invitación del Parlamento Sami, que visitó después de la conferencia. El propósito de la visita era conocer más sobre el pueblo sami y su relación con el Estado, la cuestión de la Ley de Finnmark, los derechos territoriales y los derechos sobre los recursos naturales.

¿Cuál es el objetivo de las visitas a países?

El objetivo de la visita a un país es “comprender mejor la situación de los pueblos indígenas, aprender sobre las políticas y prácticas destinadas a promover y proteger sus derechos y dialogar con funcionarios gubernamentales a escala nacional y provincial, con representantes de la sociedad civil, con el equipo de las Naciones Unidas en el país y con la comunidad de donantes sobre la forma de mejorar las respuestas a las exigencias y necesidades de los pueblos indígenas.” (E/CN.4/2006/78/ Add.2, p.2)

Estas misiones aumentan la visibilidad de los pueblos indígenas y de su situación, especialmente a nivel gubernamental. También ayudan a establecer un diálogo que puede llevar a cambios constructivos, especialmente en la relación entre los pueblos indígenas y el Estado.

Estas son las razones por las que los pueblos indígenas desean que el Relator Especial realice una visita a sus países.

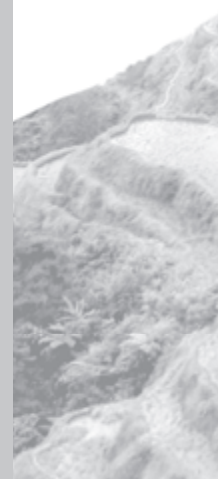
¿Cómo consigue el RE una invitación oficial?

Como experto independiente nombrado por las Naciones Unidas, una Organización de Estados, el RE puede solicitar visitar un país en particular, pero para poder hacerlo tiene que esperar una invitación formal emitida por el Gobierno. Esto es a veces una limitación, ya que algunos Gobiernos son más abiertos que otros a los comentarios y críticas de expertos independientes. Algunos Estados nunca invitarán al Relator Especial a visitar su país e informar sobre las violaciones de derechos humanos que allí se producen. Otros Estados poseen una invitación permanente para todos los relatores especiales, de modo que si el Relator Especial hace una petición, es muy probable que el país correspondiente envíe una invitación formal.

Para el año 2006 el Relator Especial había hecho visitas oficiales a 10 países: Guatemala y Filipinas en 2002; México y Chile en 2003; Colombia y Canadá en 2004; Nueva Zelanda y Sudáfrica en 2005 y Ecuador y Kenia en 2006. También había solicitado una visita a los Gobiernos de la Federación Rusa y Malasia. Además, en el contexto de comunicaciones que le fueran dirigidas sobre situaciones específicas, el Relator Especial expresó su interés en visitar Botswana, la República Popular Democrática de Laos y Nueva Caledonia.

Cuando los países no muestran disposición a invitar al Relator Especial, los pueblos indígenas y sus organizaciones pueden jugar un papel decisivo, presionando a su Gobierno para que envíe una invitación. En esos casos, es importante tener apoyo de redes locales y ser capaz de coordinar el trabajo de *lobby* con otras organizaciones no gubernamentales. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Ginebra y sus oficinas regionales pueden también ser útiles.

Terrazas arroceras, Cordillera, Filipinas - Foto: Christian Erni



LA VISITA A FILIPINAS

En el caso de Filipinas, la iniciativa de una visita del Relator Especial surgió originalmente de las organizaciones indígenas. En febrero de 2002, durante el Taller Nacional de Pueblos Indígenas sobre la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas y el Desarrollo, los representantes indígenas pidieron al Gobierno que invitase al Relator Especial a visitar oficialmente Filipinas.

La visita fue preparada por las organizaciones indígenas e incluyó:

- Una reunión preparatoria en Ginebra durante el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de la ONU, en julio de 2002;
- Apoyo financiero de una ONG internacional que permitió un mayor control sobre la visita por parte de las organizaciones indígenas y les permitió organizar una visita del RE a comunidades pequeñas y distantes;
- Un diálogo con el Gobierno sobre cómo organizar la visita; y
- Coordinación entre las diferentes organizaciones indígenas.

La respuesta oficial del gobierno filipino al informe del RE fue tan negativa que todo el mundo quiso leer el informe. Este dio además fuerza a las organizaciones indígenas y actualmente se utiliza ampliamente el informe del RE.



La visita del Relator Especial

Preparativos

Los preparativos antes de una visita son cruciales en los resultados finales y exigen tiempo y energía. Las organizaciones indígenas pueden tener un papel muy importante durante esta fase, especialmente si consiguen movilizarse y colaborar entre ellas y con otros actores importantes, como la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, las ONG de derechos humanos y otras ONG de apoyo tanto nacionales como internacionales.

Una tarea importante para las organizaciones indígenas es la de preparar información de antecedentes para el Relator Especial sobre su situación de derechos humanos. Esta información de antecedentes debería ser lo más exacta y mejor documentada posible. En algunos países, las organizaciones indígenas coordinan y organizan reuniones para, de manera conjunta, compilar y preparar la documentación de antecedentes que luego se entrega al RE.

El itinerario y reuniones del RE son habitualmente decididos por el Gobierno y no necesariamente incluyen visitas a las comunidades indígenas más marginadas o amenazadas. Las organizaciones indígenas deberían, por tanto, considerar la elaboración de un “plan paralelo” que incluya visitas y reuniones en regiones y comunidades consi-

deradas prioritarias y presionar al Gobierno para que las incluya en el itinerario del RE.

Hay que tener presente que la agenda del RE es siempre muy apretada y que no puede visitar todas las comunidades. Por ello, las organizaciones indígenas deben intentar que los representantes de esas comunidades se reúnan con el RE en algunos de los lugares que él vaya a visitar. Una vez que se ha decidido el itinerario del RE, las organizaciones indígenas deben responsabilizarse de hacer publicidad de su visita entre las comunidades indígenas, explicando sus objetivos y asegurándose de que las comunidades están preparadas para reunirse con él.

Para que las organizaciones indígenas tengan un papel en la organización de las visitas del Relator Especial, es fundamental conseguir fondos libres del control estatal. Esto puede, por ejemplo, ayudar a las organizaciones indígenas a reunirse y coordinar antes de la visita, posibilitando que el Relator Especial pueda visitar comunidades y no sólo poblaciones importantes. Las ONG, tanto locales como internacionales, tienen en esto un papel esencial, asegurando y coordinando su apoyo financiero.

La visita y sus resultados inmediatos

Para obtener una mejor comprensión de la situación de los pueblos indígenas, el RE se reúne durante su visita con todos los actores importantes: funcionarios gubernamentales, organizaciones indígenas y de la sociedad civil y comunidades.

Uno de los objetivos importantes de una visita a un país es que el Relator Especial pueda reunirse con funcionarios gubernamentales de alto nivel. En algunos casos, también tiene la oportunidad de reunirse con el jefe del Estado. Estas reuniones permiten al RE evaluar el contexto político y el marco legal en el que viven los pueblos indígenas. Al final de su visita, el RE se reúne de nuevo con los representantes gubernamentales para informarles de sus hallazgos y conclusiones.

El RE se reúne además con representantes de las organizaciones de la sociedad civil, lo que incluye organizaciones locales de derechos humanos, partidos políticos y otras partes interesadas relevantes.

Para conseguir hacerse una idea de la situación de los pueblos indígenas, el RE visitará también algunas comunidades indígenas y se reunirá con sus miembros. Las organizaciones indígenas deberían tener representantes que acompañen al RE en estas visitas a fin de comprobar que estén bien organizadas y que permitan que el RE vea y sea informado sobre los temas relevantes. Lo mismo puede aplicarse a las reuniones que el RE pueda tener con representantes de comunidades que no puede visitar.

Un resultado fundamental de la visita del Relator Especial es que permite llamar la atención del Gobierno sobre la situación de los pueblos indígenas. El RE es consciente de que sus recomendaciones no son siempre aplicables de inmediato. Pero el RE ve como una de sus tareas ser provocativo: plantear un tema y comenzar a conversar sobre él.

Al mismo tiempo, sus conclusiones legitiman las preocupaciones de los pueblos indígenas. Esto ayuda a iniciar un diálogo entre el Gobierno y los pueblos indígenas y es uno de los mayores logros del Relator Especial, especialmente en los muchos casos en los que los gobiernos y los pueblos indígenas no tienen una buena relación. En Guatemala, por ejemplo, su visita dio inicio a un diálogo nacional y en Filipinas, la visita y el informe han sido la base para los actuales diálogos entre los pueblos indígenas y el Gobierno, además del sector privado.

En algunos casos, los Gobiernos muestran escaso interés en la visita del RE, no colaboran (Nueva Zelanda) o declinan reunirse con él (Kenia). Su visita, de todos modos, sigue siendo importante como un punto de referencia sobre los derechos indígenas y los pueblos indígenas pueden utilizar su informe y sus recomendaciones para seguir aumentando la visibilidad de sus cuestiones y presionar para conseguir cambios constructivos.

VISITA A NUEVA ZELANDA

En el caso de Nueva Zelanda, en el que no hubo mucha colaboración del Estado, la visita tuvo otro objetivo. Para los maoríes la visita “marcó un hito” para establecer un punto de referencia en relación con los derechos indígenas, aun sabiendo que el gobierno de Nueva Zelanda no implementaría sus recomendaciones. Las organizaciones maoríes están utilizando sus recomendaciones en los informes paralelos que presentan a los órganos de los tratados de la ONU sobre violaciones de los derechos humanos.

Otro resultado es la atención que recibe normalmente la visita del Relator Especial en los medios de comunicación (artículos, entrevistas en la prensa y TV). Esto proporciona una oportunidad para discutir la situación de los pueblos indígenas, llamando la atención del público en general. Como dijo Victoria Tauli Corpuz, de Filipinas, “De todas las visitas de relatores especiales, la de Rodolfo Stavenhagen es la única visita de un RE que ha tenido cobertura en los medios antes, durante y después de la misma. La misión del RE puso los temas de los pueblos indígenas en la pantalla nacional.”

Por desgracia, a veces las visitas del RE pueden generar opiniones con tintes racistas y revelar arraigados estereotipos raciales o étnicos.

Los informes de país

Después de una visita a un país, el RE prepara un informe para el Consejo de Derechos Humanos (antes Comisión de Derechos Humanos), que se une como adición a su informe anual al Consejo.

Un informe de una visita a un país no puede exceder las 20 páginas. Esto significa que el RE no puede informar sobre todas y cada una de las violaciones de derechos humanos sobre las que ha recibido información en su visita, sino que tiene que concentrarse en tendencias generales y dar una panorámica de los principales problemas que afectan a los pueblos indígenas.

Además de un resumen ejecutivo y una introducción en la que se explica el objetivo de la visita, un informe de país normalmente incluye cinco secciones principales: 1) plan de la visita y las distintas reuniones que el RE ha celebrado durante su estancia; 2) antecedentes históricos y contexto en el que

viven los pueblos indígenas; 3) situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y temas prioritarios; 4) conclusiones; y 5) recomendaciones. Los temas prioritarios suelen incluir asuntos generales como, por ejemplo, derechos territoriales, administración de justicia, pobreza y servicios sociales, el derecho a la educación, lengua y cultura etc., además de asuntos específicos del país.

Presentación y difusión de los informes

El Relator Especial presenta su borrador de informe al Estado antes de presentar la versión final al Consejo de Derechos Humanos. Si hay algunos errores relativos a hechos, los corrige. No cambia su informe simplemente si el Estado no está de acuerdo con sus conclusiones.

En la sesión del Consejo en la que se presenta el informe, el Gobierno anfitrión de la visita del RE da una respuesta pública al informe.

Las organizaciones indígenas pueden también enviar sus comentarios a la oficina del RE, tanto en respuesta al informe como a la respuesta del Gobierno y deberían asegurarse de que sus comentarios se hagan públicos.

Los informes son publicados por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) y se encuentran disponibles en la página web de la OACDH en varios idiomas. No hay un sistema formal para circular dichos informes dentro del sistema de la ONU.

Un desafío importante es dar amplia difusión a los informes de países para que tanta gente como sea posible conozca sus conteni-

dos y recomendaciones. En muchos países, el Gobierno no hace gran cosa para hacer circular el informe. Por ello, es importante movilizar tanto a las oficinas locales del Alto Comisionado para los Derechos Humanos como a las ONG de derechos humanos locales y a las organizaciones indígenas para asegurarse de que el informe sea fácilmente accesible para las comunidades indígenas. En Guatemala, la oficina del Alto Comisionado elaboró un video y cintas magnetofónicas en lenguas indígenas para circular las conclusiones del RE.

El informe y sus recomendaciones

Los Gobiernos suelen tomarse los informes muy en serio y los pueblos indígenas y ONG de apoyo los utilizan como un documento autorizado que da credibilidad y legitimidad a los temas y preocupaciones indígenas.

Los informes del RE deben ser también considerados como una base para establecer un diálogo entre los Gobiernos y los pueblos indígenas. Incluso cuando las recomendaciones del RE no se implementen, tienen un alto grado de legitimidad e impacto, y los pueblos indígenas pueden utilizarlas de muchas formas, por ejemplo implicando a sus gobiernos nacionales en las cuestiones. Como resultado de esto, pueden eventualmente producirse cambios.

Las recomendaciones específicas dadas por el RE representan una parte importante de sus informes de visitas a países. Para una lista completa, véase el Apéndice (the list in E/CN.4/2006.78/Add.4 should be brought up to date with recommendations from South Africa and possibly Kenya)

Las recomendaciones del Relator van principalmente dirigidas al Gobierno (incluidos



Buhid people, Mindoro Island, Philippines. Photo: Christian Erni

departamentos ministeriales, administración de justicia, autoridades locales). Pero según la situación del país visitado, el RE puede también incluir a otros actores, como ONG de la sociedad civil, la comunidad internacional (equipos de la ONU en el país, Organización Internacional del Trabajo), la comunidad académica (universidades y centros de investigación), las Fuerzas Armadas y los propios pueblos indígenas.

El Relator Especial nunca espera que sus recomendaciones sean inmediatamente aplicadas y las recomendaciones no son vinculantes en términos legales o políticos.

Seguimiento y aplicación

Así como la preparación y organización de una visita al país son muy importantes de cara a los resultados de la visita, el seguimiento, una vez que aquella termina, es esencial para el proceso de aplicación.

La experiencia demuestra que los Gobiernos raras veces toman la iniciativa de implementar las recomendaciones. La aplicación se produce habitualmente como resultado de la presión y los esfuerzos de las organizaciones indígenas y de la sociedad civil. Los pueblos indígenas, como las partes más

EJEMPLOS DE RECOMENDACIONES IMPLEMENTADAS

- En Chile, las organizaciones indígenas consiguieron el compromiso de la recién elegida Presidenta Michelle Bachelet (enero 2006) de no aplicar la ley antiterrorista contra los activistas indígenas.
- En Filipinas, la Comisión de Derechos Humanos del Gobierno ha expandido sus actividades incluyendo los derechos de los pueblos indígenas y los actuales programas de capacitación de jueces y fiscales sobre cómo debería integrarse la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas en la administración de justicia.
- En Canadá, la organización nacional de mujeres nativas recibió financiación del gobierno para su programa en contra de la violencia.
- En Guatemala, se ha creado un Foro de Derechos Humanos interinstitucional con apoyo técnico de la OACDH. Una de sus tareas ha sido trabajar en indicadores para medir la aplicación en preparación de una segunda visita del Relator Especial.
- En Sudáfrica, se ha creado un grupo de trabajo interdepartamental y se ha desarrollado un protocolo de política que aún debe hacerse público.

directamente interesadas, tienen un papel esencial.

El Seminario Internacional de Expertos advirtió que los Gobiernos, en varios casos, habían seguido alguna de las recomendaciones y adoptado medidas para su implementación, si no completamente, al menos en parte.

La falta de voluntad política suele identificarse como el mayor obstáculo para la implementación. A veces, existe voluntad política a nivel del Gobierno, pero no en los otros organismos del sistema y es importante

examinar dónde existe esa voluntad. Otros obstáculos pueden ser igualmente difíciles de vencer, como la inercia burocrática, la ignorancia, la incompetencia, la corrupción o una cultura de violencia y racismo. Es necesario identificar estos obstáculos y buscar formas de presentar una respuesta.

EL CASO DE COLOMBIA

Colombia se encuentra en una situación contradictoria en la que la corte constitucional es progresista, en términos de reconocimiento de la autonomía e identidad culturales, pero la situación de los pueblos indígenas es crítica debido a los conflictos armados internos. La visita del Relator Especial fue muy importante para estos pueblos. Se sintieron empoderados y animó a trabajar en derechos humanos en lugar de agendas políticas. Las recomendaciones del Relator Especial ayudaron mucho, al igual que la implicación de las ONG de derechos humanos.

EJEMPLOS DE COLABORACION CON ORGANIZACIONES DE DERECHOS HUMANOS

En Guatemala, se creó un Foro de instituciones de derechos humanos que trabajó sobre indicadores para preparar la segunda visita del Relator Especial y medir la aplicación.

En Chile, la alianza entre las organizaciones de derechos humanos y las indígenas llevó al establecimiento de un Observatorio de Derechos Indígenas que ha ayudado a promover los derechos humanos de los pueblos indígenas y la implementación de las recomendaciones del Relator Especial.

El papel de los pueblos indígenas

La implementación depende también de cómo las organizaciones indígenas trabajan conjuntamente, de la calidad de su investigación y documentación de las violaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas y de su lucha por acciones concretas para mejorar la situación.

Para focalizar sus esfuerzos, las organizaciones indígenas deberían elaborar una plataforma de acción sobre cómo monitorear e implementar las recomendaciones de forma concreta. Deberían también intentar establecer un diálogo con su Gobierno y presionar a otros sectores de la sociedad para sensibilizar y aumentar la preocupación hacia su situación.

Las organizaciones indígenas podrían también seguir el ejemplo de las organizaciones indígenas de Nueva Zelanda que han utilizado las recomendaciones del RE en los informes alternativos que presentan a los órganos de los tratados de la ONU sobre violaciones de derechos humanos, como el Comité contra la Discriminación Racial.

El papel de las organizaciones de la sociedad civil

Las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo ONG de derechos humanos y otros grupos de apoyo, podrían, como a veces hacen, desem-

peñar un importante papel en el proceso de seguimiento y aplicación. Esto es particularmente cierto en el caso de organizaciones de derechos humanos, ya que su tarea específica es documentar y monitorear la situación de los derechos humanos y educar al público en general y a los Gobiernos sobre los derechos humanos. Por desgracia, como ya se ha señalado en el capítulo sobre los informes temáticos, muchas organizaciones de derechos humanos tienen poca experiencia en derechos colectivos y en derechos económicos, sociales y culturales y es necesario hacer un esfuerzo para implicar más a las organizaciones de derechos humanos en los derechos de los pueblos indígenas en su propio país, ayudándolas en el seguimiento y documentación de las violaciones de derechos humanos, en el cabildeo a los gobiernos y partidos políticos etc. Las ONG de apoyo locales e internacionales pueden también estar especializadas en recopilar información sobre la violación de los derechos humanos. Algunas son muy efectivas en el trabajo de *lobby* sobre los Gobiernos y las instituciones internacionales y deberían tener un rol en la implementación de los informes de países.

La financiación es crucial para el seguimiento de la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Tanto las ONG locales como las nacionales pueden tener aquí un papel en el apoyo a los esfuerzos indígenas para capacitarse y presionar para la implementación, en la documentación de las violaciones y en el establecimiento de un mecanismo efectivo para monitorear la situación. En Filipinas, por ejemplo, las organizaciones indígenas han establecido un Observatorio de Derechos Humanos Indí-

genas con apoyo de una ONG internacional. Esta institución monitorea la situación de derechos humanos y proporciona capacitación y educación en derechos humanos.

El papel del sistema de la ONU, incluidas sus agencias locales

Muchos de los informes de países hacen recomendaciones a las Naciones Unidas y a la comunidad internacional en su conjunto, pidiendo que presten una mayor atención a la situación de los pueblos indígenas en un país específico. El RE ha recomendado también que las Naciones Unidas garanticen el respeto a los derechos humanos indígenas cuando estén proyectando políticas e iniciativas para las distintas agencias en el país.

En el nivel nacional, las agencias de la ONU han establecido grupos interinstitucionales alrededor de una agencia coordinadora y una de sus tareas es utilizar las recomendaciones del Relator Especial para informar su trabajo (A/57/387), de modo que se preste mayor atención a los derechos de los pueblos indígenas en las áreas de su competencia.

Las agencias de la ONU podrían también ayudar a las organizaciones indígenas en la definición de indicadores de implementación. Este trabajo se vincularía con su implicación en el proceso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y ayudaría a integrar las preocupaciones indígenas en los ODM.

ECUADOR - UN EJEMPLO DEL PAPEL DE LAS AGENCIAS DE LA ONU

En Ecuador, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) coordina el trabajo de las agencias de la ONU. Este acuerdo ha creado espacios para el desarrollo de buenas prácticas:

- Introducción de la perspectiva intercultural en todos los documentos
- Creación de un grupo de trabajo interinstitucional intercultural
- Creación de un mecanismo asesor de representantes indígenas
- Un instrumento común de planificación y evaluación que tiene en cuenta las perspectivas indígenas

¿Qué es un éxito y qué hace que sea un éxito?

El informe y la visita del Relator Especial no son una “poción mágica”. Los resultados son diversos pero no generan cambios rápidos y drásticos en la situación de los pueblos indígenas. El éxito de una visita es más bien una mejora en las condiciones para que se den esos cambios. En todas las visitas a países, el informe del Relator Especial *supuso* una diferencia.

El éxito más importante que se repite en todas las distintas experiencias es el empoderamiento de los pueblos indígenas: se ha dado credibilidad y legitimidad a sus pre-

ocupaciones al quedar descritas en un documento de la ONU, se han hecho visibles y son conscientes de que cuentan con atención y apoyo internacionales. Al movilizarse y colaborar con otras organizaciones indígenas y de la sociedad civil, pueden incluso generar un movimiento fuerte. Esto ha mejorado e incrementado la capacidad de los pueblos indígenas para interactuar con el Estado. Esto puede utilizarse como un instrumento para el cambio, como una agenda para la aplicación, mejor coordinación y cohesión entre las organizaciones indígenas y quienes les apoyan.



Bolivia - Foto: Maximiliano Failla

Factores que contribuyen a la aplicación de las recomendaciones

- Un movimiento indígena unido: cuanto más fuerte y amplia sea la unidad de las organizaciones indígenas, más efectivas serán en el trabajo de *lobby* sobre los Gobiernos y otros interesados.
- Una colaboración estrecha entre las organizaciones indígenas, las organizaciones de derechos humanos y las ONG de apoyo.
- El desarrollo de investigaciones, documentación, indicadores y mecanismos de preparación de informes para hacer el seguimiento de la implementación, por parte del Gobierno y otros actores, de las recomendaciones del RE.
- Acceso a la financiación: la financiación independiente de ONG puede ser esencial para que las organizaciones indígenas puedan reunirse, preparar la documentación y desarrollar estrategias.
- El informe mismo: representa un documento informativo importante al que referirse y que puede ser utilizado como unas directrices para la acción en el nivel nacional y también en la ONU, por ejemplo, en la elaboración de informes alternativos para los órganos de los tratados de la ONU.
- Voluntad del Estado de crear mecanismos para el seguimiento de las recomendaciones: sesiones parlamentarias, un grupo interdepartamental dentro del Gobierno, una oficina dentro de un departamento.
- Iniciativas interinstitucionales en el nivel nacional de acuerdo con recomendaciones del RE.

Principales obstáculos para el éxito

- La falta de voluntad política es el mayor obstáculo. Esto puede ser un grave problema en todos los niveles del aparato estatal.
- La inercia burocrática, la incompetencia y el racismo son otros obstáculos importantes.
- Conflictos armados internos.
- La globalización económica: los intereses económicos de las corporaciones están teniendo primacía sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas y el efecto del desarrollo es, a menudo, desastroso .
- La cultura de la discriminación: el racismo puede existir dentro del Gobierno (autoridades a todos los niveles) al igual que en los medios de comunicación y en la sociedad en su conjunto. Los cambios culturales son difíciles de conseguir y son desafíos a largo plazo.
- Obstáculos de las estructuras políticas nacionales: pueden existir leyes y políticas pero que no son aplicadas.
- La pobreza y la falta de educación debilitan, impiden la participación y hacen más difícil para los pueblos indígenas presionar a los Gobiernos o apropiarse de las recomendaciones.
- La falta de datos desglosados dificulta la identificación de necesidades específicas y, por ello, la identificación de indicadores de los avances.
- Falta de una agenda indígena común. Se presupone que los pueblos indígenas tienen una única voz, lo que no siempre es el caso. A menudo es un desafío simplemente acordar una agenda.
- Los pueblos indígenas pueden no saber cómo informar y documentar las violaciones de derechos humanos: muchas organizaciones indígenas necesitan capacitación en estas técnicas.
- Falta de recursos en las instituciones de apoyo, como la OACDH.
- Falta de sensibilidad y conocimiento sobre las cuestiones indígenas dentro de las agencias de la ONU.

Conclusiones y recomendaciones

Gobiernos

- Establecer mecanismos para el seguimiento de las recomendaciones y su implementación.
- Desarrollar la recopilación de datos estadísticos desagregados sobre pueblos indígenas.
- Desarrollar, en colaboración con las organizaciones indígenas, indicadores para monitorear la aplicación y los resultados.
- Garantizar una educación en derechos humanos para erradicar el racismo (entre los funcionarios públicos a todos los niveles y en todo el sistema educativo).
- Revisar el marco legal y judicial a la luz de los derechos humanos y fundamentales de los pueblos indígenas.

Pueblos indígenas

- Desarrollar una plataforma para la acción sobre cómo se pueden aplicar las recomendaciones de forma concreta.
- Desarrollar indicadores para monitorear la aplicación y resultados.
- Establecer un mecanismo para el seguimiento de las recomendaciones y la aplicación.
- Desarrollar estrategias de trabajo de *lobby* para diferentes sectores y actores.
- Buscar la colaboración y la coordinación con organizaciones de derechos humanos y otras ONG de apoyo.
- Establecer mecanismos de Observatorios de Derechos Humanos.
- Dar los pasos necesarios para establecer un diálogo con el Gobierno.
- Fortalecer las redes y alianzas internacionales con otros pueblos indígenas.
- Utilizar las recomendaciones para preparar informes alternativos para los órganos de los tratados y las agencias de la ONU, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Sociedad civil, incluidas las ONG de derechos humanos y otras ONG de apoyo

- Facilitar capacitación para los pueblos indígenas en la documentación de violaciones de derechos humanos y en la protección de sus derechos humanos.
- Apoyar el establecimiento de Observatorios de Derechos Humanos.
- Apoyar a los pueblos indígenas en la preparación y seguimiento de las visitas del RE.
- Garantizar que el informe y recomendaciones del RE se difunden y publicitan ampliamente.
- Promover la sensibilización del público en general sobre cuestiones indígenas.
- Apoyar las iniciativas indígenas para el seguimiento de las recomendaciones.
- Promover y facilitar un diálogo entre los pueblos indígenas y las instituciones gubernamentales.

Consejo de Derechos Humanos

- Garantizar un mecanismo de seguimiento de los informes país del Relator Especial (por ejemplo, pidiendo a los países y a las organizaciones indígenas que informen regularmente al Consejo sobre los avances).
- Garantizar una financiación adecuada para el mecanismo del RE.

La OACDH

- Ayudar al desarrollo de materiales para la educación en derechos humanos.
- Ayudar para que los informes del RE sean accesibles a las comunidades indígenas, traducidos a lenguas indígenas y produciendo videos y cassettes basados en los informes.

Lista de acciones para el éxito de la visita del Relator Especial

Algunos requisitos previos importantes para que la visita sea un éxito son que las organizaciones indígenas:

- Sean capaces de asegurarse la colaboración de otras organizaciones indígenas y no indígenas.
- Sean capaces de acceder a financiación independiente.
- Sean capaces de investigar y proporcionar documentación cualificada sobre las violaciones de derechos humanos en su país.

Para conseguir una visita del Relator Especial:

- Diríjase al RE y envíele una carta que le ponga en antecedentes de la situación, explicándole por qué su visita es importante.
- Compruebe si su país tiene invitación permanente para los Relatores Especiales de la ONU.
- Pida a su Gobierno que envíe una invitación oficial al Relator Especial
- Haga un seguimiento sobre la invitación con la oficina del RE y con su Gobierno.
- Contacte con la OACDH para pedir consejo y ayuda.

Preparación de la visita:

- Busque financiación independiente que le permita preparar la visita y organizar la visita del RE a comunidades.
- Coordínesse con todas las partes interesadas para que la visita sea fructífera.
- Negocie con el Gobierno la agenda del RE antes y durante la visita.
- Organice misiones e investigaciones para tener los datos disponibles para el RE.
- Prepare a las comunidades para la visita del RE.

- Proporcionar apoyo técnico para la creación de mecanismos que fortalezcan los derechos humanos, por ejemplo, el Foro interinstitucional de derechos humanos de Guatemala.

Las agencias de la ONU

- Apoyar las iniciativas indígenas dirigidas a la aplicación de las recomendaciones del RE.
- Facilitar un diálogo entre las organizaciones indígenas y el Estado.
- Ayudar a las organizaciones indígenas a identificar indicadores y a establecer una plataforma de acción para la aplicación dentro de sus áreas de trabajo.

Durante la visita:

- Participe en las visitas a las comunidades para asegurarse de que el RE reciba la información pertinente.
- Organice reuniones que permitan que el RE se reúna con gente de las regiones y comunidades que no va a poder visitar.
- Asista a la reunión informativa que dará antes de que su visita concluya.

Después de la visita:

- Haga comentarios a la versión preliminar del informe que les enviará a ustedes, al Gobierno y al público en general.
- Disemine y haga público el informe de su visita.
- Prepárese para contestar a la reacción de su Gobierno al informe.
- Identifique indicadores que señalen los avances en la aplicación de las recomendaciones.
- Cree un mecanismo para monitorear la aplicación sobre la base de los indicadores identificados.
- Proporcione a la oficina del Relator Especial actualizaciones sobre el progreso del Gobierno en la aplicación.
- Organice una reunión de seguimiento un año después de la visita para evaluar los cambios.

Para más información

Cómo trabajar con el Relator Especial de ONU para Pueblos Indígenas: oportunidades y desafíos, Victoria Tauli-Corpuz y Erlyn Alcantara.
Disponible solo en inglés en www.tebtebba.org

comunicaciones



El Relator Especial recibe un gran número de comunicaciones sobre alegaciones de violaciones de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas. El principal tipo de comunicación enviado por el Relator Especial son las “peticiones urgentes” en casos de peligro inminente de violaciones de derechos humanos de individuos o incluso de comunidades indígenas enteras. Transmite también a los Gobiernos “cartas de alegación” en los casos de menor urgencia. El seguimiento de los casos en los que se ha requerido su intervención es un tema que preocupa especialmente al Relator Especial y, por ello, se está considerando un tercer tipo de comunicación en forma de cartas de seguimiento sobre comunicaciones anteriores.



Iniciando la comunicación

Dada la dificultad para valorar la credibilidad de una denuncia, debe tenerse mucho cuidado en la evaluación de las comunicaciones. La información enviada por los individuos o comunidades indígenas debe ser lo más precisa y bien documentada posible.

En el caso de violaciones de derechos de individuos, la información enviada al Relator Especial debería incluir: nombre completo de la víctima, nombre de la comunidad en peligro expresado con claridad, edad, lugar de residencia u origen, profesión, estado civil y otra información personal según proceda, además de las circunstancias precisas del incidente, como la fecha, lugar, descripción de cómo sucedió el caso, etc.

Cuando las víctimas de la presunta violación son comunidades o miembros de colectivos diferenciados, la información completa debe incluir el contexto social y cultural,

referencias a las políticas públicas y circunstancias específicas bajo las que la presunta violación se produjo, además de las características del grupo y, si procede, la naturaleza de los derechos humanos afectados y las demandas del pueblo afectado.

Como regla general, tanto las peticiones urgentes como las cartas de alegaciones se mantienen confidenciales hasta que se publiquen en el informe anual del Relator Especial. En la primera adición del informe anual del Relator Especial se incluye formalmente un resumen de las comunicaciones y de las respuestas recibidas del Gobierno involucrado.

Puede descargarse un modelo para presentar información o solicitudes a la atención del Relator Especial en la página web de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH): <http://www.ohchr.org/english/issues/indigenous/docs/rapporteur/model.doc>

La comunicación se puede enviar a la siguiente dirección por correo, fax o correo electrónico:

Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos
y libertades fundamentales de los indígenas
c/o OHCHR-UNOG
Equipo sobre Indígenas y Minorías
1211 Ginebra 10, Suiza
Fax: 41 22 917 90 10
Email: indigenous@ohchr.org

EJEMPLO DE UNA COMUNICACION

Comunicación enviada

El 3 de octubre de 2002, en una carta de alegación de tortura, el Relator Especial envió una comunicación al Gobierno de Argentina inquiriendo sobre la información recibida sobre un ataque que habría perpetrado la policía de la provincia de Formosa contra el pueblo indígena toba-qom, parte de la comunidad nam qom, en represalia por la muerte de un sargento mayor el 16 de agosto de 2002. Varios miembros de la comunidad fueron presuntamente detenidos arbitrariamente, amenazados y maltratados físicamente por la policía. En la carta, se solicitaba al Gobierno que proporcionase información detallada de este caso, que tomase medidas efectivas para evitar la repetición de las presuntas violaciones y que compensase a las familias y víctimas de acuerdo con las normas internacionales de derechos humanos.

Comunicaciones recibidas

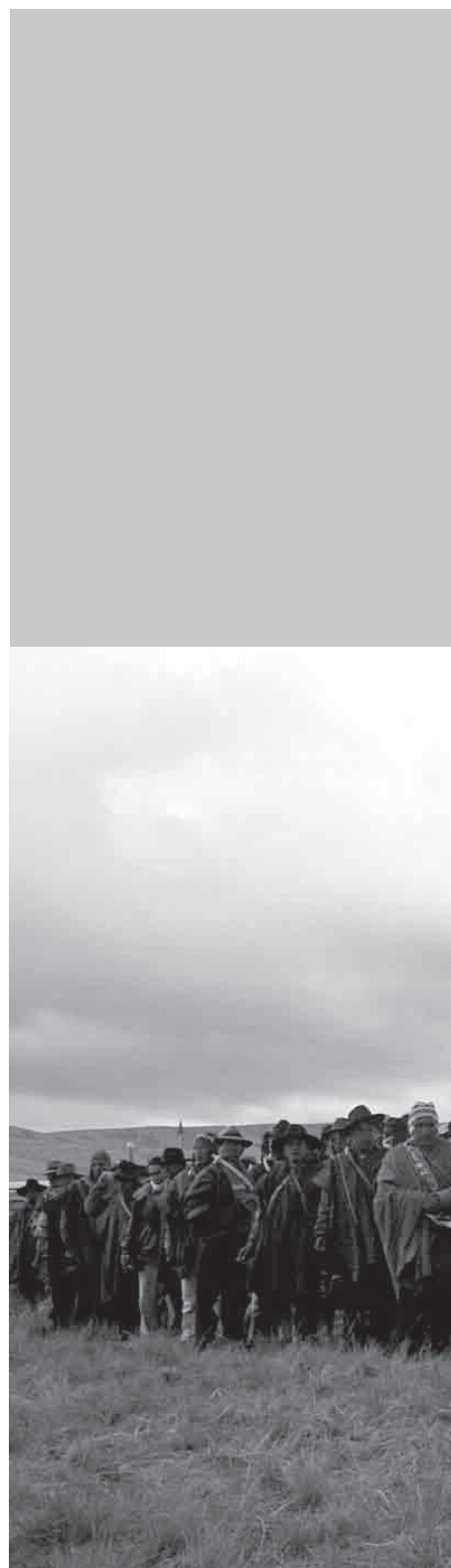
El 29 de julio de 2003, el Relator Especial recibió una respuesta del Gobierno de Argentina, en la que se afirmaba que se habían tomado todas las medidas necesarias para investigar los casos.

Observaciones

El Relator Especial agradeció la respuesta proporcionada por el gobierno argentino y su voluntad manifiesta de cooperar con su mandato. En este contexto, el Relator Especial quisiera solicitar que el Gobierno le proporcione los resultados finales de las investigaciones al igual que las medidas adoptadas para reparar la situación.

Fuente: E/CN.4/2004/80/Add.1

Ceremonia presidencial, Bolivia, enero de 2006 - Foto: Maximiliano Failla



Seguimiento y desafíos

Se hace un esfuerzo para seguir estas comunicaciones y los subsiguientes informes del Relator Especial a la Comisión en su informe anual.

Preocupa especialmente el hecho de que sólo unos pocos Estados involucrados en este sistema de comunicación han hecho un seguimiento sistemático o satisfactorio de las cartas de alegación y peticiones urgentes que les han sido enviadas. Por este motivo, el Relator Especial está considerando un tercer tipo de comunicación que consistiría en cartas de seguimiento.

En vista de la necesidad de fortalecer el mecanismo existente de seguimiento de sus comunicaciones con los Gobiernos, el Relator Especial está desarrollando un procedimiento a este efecto en coordinación con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. En su informe a la Asamblea General en octubre de 2006, el Relator Especial señaló que había recomendado al Consejo de Derechos Humanos que durante el examen periódico universal de los procedimientos especiales, se prestase atención particular a esta grave restricción para la construcción de un sistema efectivo para la protección de los derechos de los pueblos indígenas.



conclusiones



El Seminario Internacional de Expertos se organizó como una respuesta directa a la solicitud de apoyo del Relator Especial para el desarrollo de su informe sobre “buenas prácticas”. El Seminario reunió a 25 expertos de todos los sectores implicados en este trabajo con los siguientes objetivos:

- Evaluar la implementación de las recomendaciones del Relator Especial;
- Analizar los obstáculos para la aplicación;
- Examinar las condiciones que pueden generar buenas prácticas;
- Hacer recomendaciones para mejorar la implementación.

El seminario terminó con conclusiones, recomendaciones y cuestiones pendientes en relación con la implementación de los informes del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas.

Un asunto que surgió reiteradamente fue el de cómo los informes del Relator Especial tienen un efecto positivo en el empoderamiento y movilización de los pueblos indígenas. Entre los desafíos principales para la aplicación de las recomendaciones del Relator Especial se encuentran: el racismo, la falta de voluntad política, la falta de recursos, la falta de una agenda común entre los pueblos indígenas, las consideraciones económicas contra los derechos humanos en la globalización y los impactos del desarrollo.

Los éxitos principales derivados de los informes son, entre otros, que: consiguen cambios, contribuyen a la unidad entre pueblos indígenas y aumentan la visibilidad /educación sobre las situaciones de los pueblos indígenas. La importancia del diálogo fue mencionada por todos los participantes y Gabriel Muyuy Jacanamijoy nos recordó que “el diálogo debe hacerse con dignidad, en igualdad de condiciones.”

TEMAS TRATADOS EN EL SEMINARIO DE EXPERTOS

- importancia de la presión de los pueblos indígenas;
- coordinación entre los propios pueblos indígenas;
- coordinación entre ONG y con los pueblos indígenas;
- la importancia de la POBREZA como un obstáculo fundamental;
- falta de voluntad, sobre todo de los Estados pero también de otros actores;
- problemas con obstáculos nacionales de los funcionarios, racismo, política y falta de recursos, incluso cuando existe la voluntad política;
- dificultades derivadas de las estructuras políticas nacionales;
- necesidad de programas educativos;
- incumplimiento de las políticas y leyes existentes;
- necesidad de seguimiento;
- presuposición de que los pueblos indígenas tienen una voz y objetivos unificados; y
- la credibilidad derivada del trabajo del Relator Especial.

Al evaluar la implementación de las recomendaciones del Relator Especial, es útil reflexionar, como señaló en su informe, sobre las buenas prácticas, para que las recomendaciones del Relator Especial no estén separadas de los procesos sociales, políticos y legales en el nivel nacional. Los temas subrayados por el Relator Especial, especialmente en sus informes de países, se derivan de su consideración independiente de las discusiones y demandas ya existentes sobre los derechos de los pueblos indígenas en los países que visita. Como consecuencia, la implementación de las recomendaciones del Relator Especial no puede, por lo general, considerarse por separado de los esfuerzos que están desarrollando los actores gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil y los propios pueblos indígenas para promover una solución a los temas sustantivos de derechos humanos a los que esas recomendaciones están dirigidas.

Voluntad política

En el Seminario Internacional de Expertos, se planteó reiteradamente la falta de voluntad política como un obstáculo funda-

mental para la aplicación. Voluntad política es un concepto amplio que varía en diferentes sistemas y regiones del mundo. Según la estructura política, ¿debemos examinar quién detenta la voluntad política?

La voluntad política se relaciona directamente con tensiones en la sociedad en su conjunto como la ideología, el racismo y la necesidad de educación. La intolerancia hacia los derechos indígenas es mayor que el racismo. ¿Debemos examinar las visiones de la sociedad, quiénes son los sujetos de derechos? Los individuos y las comunidades tienen tanto derechos como responsabilidades.

La voluntad política está relacionada con las ideologías dominantes, las fuerzas económicas y la falta de memoria histórica. ¿En qué punto del sistema podemos enfrentarnos a la voluntad política? ¿La voluntad política de quién? ¿Y para qué? ¿Cómo pueden los pueblos indígenas y las ONG de apoyo responder a este obstáculo?.

Además, incluso cuando existe la voluntad política, puede haber otros obstáculos como la ignorancia, la incompetencia, la corrupción y los conflictos internos. Estos obstáculos también deben definirse y encontrar las formas de superarlos.

Seguimiento después de los informes

Todos los actores ha desarrollado numerosas actividades como resultado de las recomendaciones de los informes del Relator Especial. El Seminario Internacional de Expertos identificó que el impacto de las recomendaciones en los informes de países es más fácil de evaluar que el de los informes temáticos. Esto es en parte debido a los diferentes objetivos de estos informes. Los informes temáticos proporcionan una panorámica general de normas legales y políticas nacionales e internacionales en evolución, además de los desafíos en relación con los derechos de los pueblos indígenas. Los informes temáticos son considerados como fuentes de autoridad en el nivel nacional e internacional pero es necesario establecer un mecanismo para monitorear sus impactos.

ACTIVIDADES DE SEGUIMIENTO

El Relator Especial ha invertido un gran esfuerzo en el monitoreo y seguimiento de su trabajo. Este ha incluido numerosas reuniones dentro de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y del sistema de la ONU en general, visitas de seguimiento a Guatemala (en 2006), a Filipinas (en 2007) y, después de la resolución 2005/51 de la Comisión de Derechos Humanos, la preparación de un estudio sobre buenas prácticas para la implementación de las recomendaciones contenidas en sus informes generales y de países. Este estudio se basará en información procedente de diferentes fuentes.

El Relator ha invitado a los Gobiernos a proporcionar cualquier información que consideren útil para la identificación de buenas prácticas en la aplicación de las recomendaciones contenidas en sus informes, incluyendo detalles de sus políticas nacionales o guías a la cooperación internacional para el desarrollo que puedan haberse adoptado para mejorar el nivel de vida y los derechos humanos de los pueblos indígenas. También ha solicitado a las distintas agencias y programas del sistema de la ONU, al igual que a las organizaciones indígenas y de la sociedad civil, que proporcionen información pertinente que le pueda ser útil en su estudio.



José Aylwin, Isabel Madariaga, Chandra Roy y Mauricio René Valdés

Algunas buenas prácticas dignas de mención son los mecanismos establecidos en Guatemala, México y la región andina, en la que la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos está trabajando con los actores nacionales sobre proyectos específicos para la aplicación de las recomendaciones del Relator Especial.

Las recomendaciones sobre el seguimiento identificadas en el Seminario Internacional de Expertos incluyen:

- Las buenas prácticas exigen que cada una de las diferentes partes interesadas adopte un enfoque activo de cooperación, interactuando con los demás interesados. Las partes interesadas deberían colaborar con los pueblos indígenas con el objetivo de hacer frente a los obstáculos y proporcionar recursos para las violaciones de los derechos humanos.
- Es esencial que la educación sobre derechos humanos sea una parte integral del trabajo de los diferentes actores, según el mandato de cada uno.
- La implementación mejora con una mayor sensibilización e información. La difusión y publicidad amplias de los informes del Relator Especial, incluyendo resúmenes en un lenguaje sencillo, son vitales en el interior de los países. Debería también considerarse seriamente la posibilidad de proporcionar traducciones de los informes en distintas lenguas indígenas.
- La difusión en el nivel comunitario de las recomendaciones de un informe ayudará a generar soluciones e implicación comunitarias.
- Dentro del Consejo de Derechos Humanos es necesario crear un organismo formado por expertos indígenas y expertos independientes centrado en los derechos humanos de los pueblos indígenas. Esto incluiría el uso de la *Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas* y los informes del Relator Especial.

Como señaló el Relator Especial en su informe al Consejo de Derechos Humanos, a pesar de los muchos esfuerzos, los pueblos indígenas siguen sufriendo violaciones continuadas y sistemáticas de sus derechos en todo el mundo. Continuarán sufriendolas hasta que no nos enfrentemos a las causas subyacentes de estas violaciones. En muchos casos, en lugar de “buenas prácticas”, el Relator Especial sólo encuentra “buenas intenciones”. El desafío futuro será convertir estas “buenas intenciones” en un fortalecimiento real y sostenible de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas.

(der.) Isla de Mindoro, Filipinas - Foto: Christian Erni

