



Asamblea General

Distr. general
21 de agosto de 2007

Original: español

Sexagésimo segundo período de sesiones

Tema 72 b) del programa provisional*

**Promoción y protección de los derechos humanos:
cuestiones relativas a los derechos humanos, incluidos
distintos criterios para mejorar el goce efectivo de los
derechos humanos y las libertades fundamentales**

La situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas

Nota del Secretario General**

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, en cumplimiento del párrafo 18 de la resolución 2005/51 de la Comisión de Derechos Humanos.

* A/62/150.

** La presentación del informe del Relator Especial se retrasó a causa de las consultas celebradas.



Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas

Resumen

El presente informe abarca las actividades realizadas en el período transcurrido entre octubre de 2006 y julio de 2007 y se refiere a algunas cuestiones relativas a los derechos de los pueblos indígenas que a juicio del Relator Especial merecen una especial atención.

El informe se divide en varias secciones que incluyen referencias a las distintas actividades llevadas a cabo por el Relator Especial en el marco de su mandato, incluyendo el seguimiento de sus recomendaciones y la promoción y asesoría técnica en materia de derechos indígenas. En esta ocasión, el Relator Especial incluye una reflexión sobre los nuevos retos a los que se enfrenta la protección de los derechos de los pueblos indígenas en el mundo, así como un análisis específico sobre la situación de los derechos indígenas en Asia.

Índice

| | <i>Párrafos</i> | <i>Página</i> |
|---|-----------------|---------------|
| I. Introducción..... | 1–2 | 3 |
| II. Mandato..... | 3–4 | 3 |
| III. Actividades llevadas a cabo en el marco del mandato..... | 5–43 | 3 |
| A. Informe ante el Consejo de Derechos Humanos..... | 5–13 | 3 |
| B. Estudio sobre mejores prácticas en la aplicación de las recomendaciones. . | 14–16 | 5 |
| C. Visita oficial a Kenya..... | 17–23 | 6 |
| D. Actividades de seguimiento..... | 24–32 | 7 |
| E. Otras actividades..... | 33–43 | 9 |
| IV. Situación de los derechos de los pueblos indígenas en Asia..... | 44–58 | 12 |
| V. Conclusión..... | 59–61 | 15 |

I. Introducción

1. El presente informe es el cuarto que se presenta a la Asamblea General por el Relator Especial sobre la situación de derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas. Durante el período bajo revisión, se presentó un informe anual al Consejo de Derechos Humanos en su cuarto período de sesiones (A/HRC/4/32 y Add.1 a 4). El presente informe se presenta en seguimiento a la resolución 2005/51 de la Comisión de Derechos Humanos.

2. El período bajo revisión abarca las actividades realizadas en el período transcurrido entre el 3 de octubre de 2006 y el 31 de julio de 2007 y se refiere particularmente, como se hizo el año pasado en el informe a la Asamblea (A/61/490), a algunas cuestiones que, a juicio del Relator Especial, revisten una especial importancia para la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas. Este año, el informe incluye asimismo algunas reflexiones en torno a la situación de los pueblos indígenas en Asia, cuestión que fue objeto de la atención específica del sexto período de sesiones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas.

II. Mandato

3. El mandato del Relator Especial fue establecido por la resolución 2001/57 de la Comisión de Derechos Humanos; fue renovado mediante la resolución 2004/62 de la propia Comisión y por las decisiones 1/102 y 5/101 del Consejo de Derechos Humanos.

4. La resolución 2005/51 de la Comisión de Derechos Humanos encomendó al Relator Especial la preparación de un estudio sobre las mejores prácticas para la aplicación de las recomendaciones que figuran en sus informes anuales. En cumplimiento de dicho mandato, se presentó un informe ante el Consejo de Derechos Humanos en su cuarto período de sesiones.

III. Actividades llevadas a cabo en el marco del mandato

A. Informe ante el Consejo de Derechos Humanos

5. El 20 de marzo de 2007 se presentó el segundo informe (sexto informe anual bajo el mandato) al Consejo de Derechos Humanos. En dicho informe se recogen actividades llevadas a cabo desde septiembre de 2006 hasta marzo de 2007. Durante este período se ha continuado enfocando, como en los años anteriores, tres grandes ámbitos de atención: en primer lugar, la investigación y desarrollo temático de cuestiones que tienen un impacto en la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas; en segundo lugar, las visitas a los países; y en tercer lugar, los llamamientos urgentes y alegaciones respecto de supuestas violaciones de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas.

6. De las actividades llevadas a cabo en estos distintos ámbitos se da cuenta en el informe principal y sus adiciones (A/HRC/4/32 y Add.1 a 4). Este año se presentaron cuatro adiciones, que recogen las comunicaciones recibidas e intercambiadas durante el período bajo revisión respecto de supuestas violaciones de

derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas (Add.1); el informe de la visita al Ecuador, llevada a cabo del 24 de abril al 4 de mayo de 2006 (Add.2); el informe de la visita a Kenya, llevada a cabo del 4 al 14 de diciembre de 2006 (Add.3); así como el estudio final sobre las mejores prácticas para la aplicación de las recomendaciones de los informes anuales, en seguimiento del requerimiento de la Comisión de Derechos Humanos (Add.4).

7. En el último informe se ha querido llamar la atención del Consejo de Derechos Humanos, y de la comunidad internacional en su conjunto, sobre los nuevos retos que afectan a la supervivencia de los pueblos indígenas en cuanto pueblos, con miras a orientar la actuación de los Gobiernos, los órganos internacionales de derechos humanos y la sociedad civil para brindar una mejor protección a los derechos de estos pueblos.

8. Una de las tendencias que se han reforzado en los últimos años es la disminución continua de los territorios indígenas, incluyendo la pérdida del control sobre sus recursos naturales, un proceso intensificado por las dinámicas de la economía globalizada y, en particular, por las nuevas y cada vez más acentuadas formas de explotación de recursos energéticos e hídricos.

9. En el informe al Consejo de Derechos Humanos se analiza también la situación de comunidades en situación de especial vulnerabilidad como consecuencia de los distintos procesos de pérdida de control sobre sus tierras y recursos tradicionales. Es el caso, particularmente, de los pueblos de los bosques, enfrentados a la pérdida de sus espacios tradicionales prácticamente sin compensación ni alternativas económicas. Particularmente preocupante es la situación que enfrentan las pocas comunidades que continúan en situación de aislamiento en áreas recónditas de las selvas tropicales, enfrentadas ahora a la amenaza de diversos poderosos intereses económicos sobre sus territorios tradicionales y que corren el serio riesgo de desaparición física. Peligra también la existencia de los pueblos pastores en las regiones áridas y semiáridas como consecuencia de la privatización y del parcelamiento de sus tierras tradicionales de pastoreo o la creación de áreas naturales protegidas, procesos que reducen paulatinamente su hábitat tradicional.

10. Las actividades extractivas, las grandes plantaciones comerciales y los patrones de consumo no sustentables han conducido a una amplia contaminación y destrucción ambientales, de la que ya se hace eco la opinión pública mundial. Estos procesos tienen un impacto especialmente grave sobre los pueblos indígenas, cuyas formas de vida están estrechamente vinculadas a su relación tradicional con sus tierras y recursos naturales. Con frecuencia el deterioro de esta relación conduce a desplazamientos forzados de comunidades indígenas, que a su vez generan altos índices de pobreza y serios problemas de nutrición, salud y bienestar.

11. Para defender sus derechos y expresar sus necesidades, los indígenas recurren a distintas formas de organización y movilización social que con frecuencia resultan ser la única vía para que sus demandas sean escuchadas. Sin embargo, son demasiado frecuentes los casos en los que la protesta social es criminalizada, dando lugar a nuevas y a veces graves violaciones de los derechos humanos.

12. El aumento de las migraciones de personas indígenas es otra de las expresiones de la globalización y de la desigualdad y pobreza generada por ésta. Los indígenas migrantes se encuentran particularmente expuestos a violaciones de sus

derechos humanos en los trabajos agrícolas y mineros, en el ambiente urbano y a nivel internacional. La migración forzada de los pueblos indígenas es el resultado de la situación muchas veces desesperada que experimentan en sus lugares de origen.

13. Por último, en el informe de este año se llama la atención del Consejo de Derechos Humanos sobre la persistente situación de desventaja que ocupan las mujeres indígenas en muchas partes del mundo. A lo largo de los seis años del mandato se ha podido escuchar de viva voz y se ha recibido un cúmulo considerable de informaciones sobre la discriminación, las violencias y los abusos de los que son víctimas las mujeres indígenas —y en particular las adolescentes y las niñas— en el campo como en las ciudades; en sus países así como en el extranjero, a donde a veces se ven obligadas a emigrar; y también, en ocasiones, en sus propias comunidades. La atención especial a los derechos vulnerados de las mujeres indígenas es una asignatura pendiente en la agenda de protección de los derechos humanos, y los esfuerzos desplegados hasta la fecha por algunas agencias especializadas de las Naciones Unidas no dejan de ser incompletos.

B. Estudio sobre mejores prácticas en la aplicación de las recomendaciones

14. Junto con el informe principal, este año se presentó para la consideración del Consejo de Derechos Humanos el estudio final sobre mejores prácticas para la aplicación de las recomendaciones que figuran en los informes anuales del Relator Especial, de conformidad con la resolución 2005/51 de la Comisión de Derechos Humanos (A/HRC/4/32/Add.4). Para su preparación se tomó en cuenta los resultados de diversas reuniones nacionales de seguimiento a las visitas anteriores, que han tenido lugar en Guatemala, el Canadá (*infra*, párrs. 25 a 27), México (*infra*, párrs. 28 y 29) y Filipinas (*infra*, párrs. 30 y 31), los trabajos del Seminario Internacional de Expertos llevado a cabo en Montreal, el Canadá (*infra*, párr. 32), así como las comunicaciones enviadas por diversos observatorios ciudadanos de derechos humanos.

15. El estudio recoge una serie de iniciativas de los Gobiernos, las agencias internacionales, la sociedad civil y los propios pueblos indígenas para dar seguimiento a las recomendaciones de los informes. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) ha continuado aplicando un proyecto de seguimiento en México y Guatemala, realizando distintas actividades con la participación activa de ambos Gobiernos y de las organizaciones indígenas para contribuir al cumplimiento efectivo de las recomendaciones en estos países. Una conclusión del estudio es que la aplicación ha sido más efectiva en aquellos casos donde existen iniciativas específicas, como las de México y Guatemala, que contribuyen a una acción coordinada y sistemática por parte de los distintos actores interesados.

16. Además de los estudios temáticos señalados arriba, en el último informe al Consejo se incluyeron como adiciones los informes de las visitas oficiales llevadas a cabo al Ecuador, a la que ya se refirió en el último informe ante la Asamblea General (A/61/490, párrs. 20 a 24), y a Kenya.

C. Visita oficial a Kenya

17. Las comunidades indígenas de Kenya están constituidas por grupos minoritarios de cazadores-recolectores y de pastores como los elmolo, los yakuu, los sengwer, los masai y los ogiek, que viven principalmente en las tierras áridas y semiáridas y en los pocos bosques que quedan en el país. Sus medios de subsistencia y sus culturas han sido tradicionalmente objeto de discriminación y su falta de reconocimiento legal y autonomía refleja su marginación social, política y económica.

18. Las principales cuestiones relacionadas con los derechos humanos a que hacen frente se refieren a la pérdida y la degradación ambiental de sus tierras, sus bosques tradicionales y sus recursos naturales, como resultado del despojo de que fueron objeto en la época colonial y en el período posterior a la independencia. Durante las últimas décadas, las políticas públicas del Estado, tales como los diversos intentos de modernización y sedentarización de las comunidades nómadas, o los programas de privatización de los ranchos de posesión y uso comunal, han agravado la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de estas comunidades. La situación se ha vuelto aún más difícil para ellas por los repetidos casos de corrupción que se han presentado en la asignación de las tierras nacionales y fiduciarias.

19. Mención especial merecen las crecientes dificultades que enfrentan algunas de estas comunidades a raíz de su desplazamiento forzado debido a la creación de áreas naturales protegidas en sus tierras ancestrales. Si bien estos parques generan divisas para la economía nacional, su creación sigue siendo objeto de vivos debates por las violaciones de los derechos a la tierra y los recursos de las comunidades adyacentes, que han visto prohibidas sus actividades de caza y pastoreo tradicionales en estas áreas, sin haber logrado hasta ahora participar plenamente en su manejo ni beneficiarse de los ingresos generados.

20. Los servicios sociales y de infraestructura en las áreas indígenas son ineficientes y, en muchos casos, simplemente inexistentes, colocándolas por debajo de los índices de pobreza nacional. La falta de acceso a los servicios sociales en pie de igualdad con los sectores mayoritarios de la población nacional tiene implicaciones especialmente para la infancia y las mujeres indígenas. Éstas son también objeto de discriminación en el ámbito de los derechos de propiedad, y víctimas de prácticas tradicionales dañinas, como la mutilación genital femenina, que también sufren muchas otras niñas y adolescentes del país.

21. El proceso de democratización en Kenya ha permitido el surgimiento de organizaciones y redes indígenas, que han conseguido colocar sus preocupaciones en la agenda nacional, sobre todo en las discusiones en torno a una reforma constitucional. El Gobierno ha anunciado importantes iniciativas, tales como los distintos proyectos de desarrollo comunal en las regiones áridas y semiáridas y el programa de educación primaria universal. También reconoce la necesidad de medidas afirmativas a favor de las comunidades pastoralistas y cazadoras-recolectoras, sobre todo en la estrategia de reducción de la pobreza.

22. La visita a Kenya este año, así como la anterior visita a Sudáfrica (véase E/CN.4/2006/78/Add.2), y las conversaciones con miembros de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos así como con otros especialistas, han permitido formular algunas reflexiones sobre la problemática de los pueblos

indígenas, que se desearían en esta ocasión compartir con los distinguidos miembros de la Asamblea General.

23. En Kenya, como en otros países del continente, todos los africanos son indígenas del país, puesto que la mayoría de la población es descendiente de los habitantes originarios, y en tiempos coloniales fueron considerados como “nativos” o “autóctonos” independientemente de su afiliación tribal o étnica, por las autoridades. Después de la independencia todos los habitantes se convirtieron en ciudadanos libres e iguales de los nuevos Estados. Sin embargo, las condiciones geográficas y las circunstancias históricas, sociales y culturales se convirtieron en factores de diferenciación de las muchas tribus que habitan hoy en estos países. Por ello, en numerosos países africanos la controversia en torno al uso del término “indígena” tiene implicaciones para las decisiones relativas a las políticas públicas y por tanto para los derechos de las poblaciones en cuestión. Desde una perspectiva de derechos humanos, la pregunta no es quién vino primero, sino una experiencia compartida de desposesión y de marginación. El término “indígena” no pretende crear una clase especial de ciudadanos, sino más bien afrontar injusticias y desigualdades de origen histórico y con efectos contemporáneos. Es en este sentido que el término ha sido utilizado en el contexto africano por el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, y ha sido también la finalidad de las recomendaciones del Relator Especial a los países africanos.

D. Actividades de seguimiento

24. Como en años anteriores, se han dedicado también esfuerzos a la cuestión de la aplicación de las recomendaciones incluidas en los informes anuales y en particular aquellas incluidas en los informes sobre los países visitados. Estas actividades han servido de importantes insumos para la realización del estudio sobre mejores prácticas al que ya se ha referido (*supra*, párrs. 14 y 15). Las actividades de seguimiento son un instrumento muy útil para contribuir a reforzar el diálogo entre los gobiernos, la sociedad civil, las organizaciones indígenas y otros actores relevantes en la aplicación de las recomendaciones de los informes, en la medida en que éstas puedan ser útiles para el objetivo último de la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas.

25. Entre las actividades de seguimiento llevadas a cabo cabe destacar el foro “Eliminar la brecha en la aplicación”, llevado a cabo en Ottawa, los días 2 y 3 de octubre de 2006, en el que participaron el Gobierno y diversas organizaciones indígenas y de derechos humanos del Canadá. El foro permitió identificar las experiencias y las barreras existentes en la aplicación de las recomendaciones que se hicieron al Gobierno del Canadá en ocasión de la visita oficial al país en 2003 (véase A/HRC/4/32/Add.4).

26. El Gobierno del Canadá ha adoptado diversas medidas en los últimos años con respecto a temas de derechos humanos de los pueblos indígenas, mencionados en los informes respectivos. Cabe mencionar, a título de ejemplo, las reparaciones concedidas a las víctimas del sistema de internados escolares para niños indígenas, el apoyo a un programa educativo con objeto de combatir la violencia contra las mujeres indígenas, y una reforma legal que permite a los indígenas acudir ante la Comisión de Derechos Humanos del país.

27. El foro también señaló diversos rezagos, por ejemplo en la aplicación del Acuerdo de Kelowna, firmado en 2005 entre los ministros del Gobierno y las organizaciones indígenas, así como la persistencia de numerosos conflictos sobre tierras y territorios de los pueblos indígenas. Un asunto particularmente controvertido, al que también se refirieron distintos parlamentarios en reuniones con el Relator Especial, fue el voto negativo del Canadá en relación con la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada en el primer período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, en junio de 2006.

28. Entre las actividades llevadas a cabo en México en seguimiento del informe de la visita oficial al país en 2003, destacan las realizadas en colaboración con el ACNUDH en el marco del proyecto sobre promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas en América Central, con especial énfasis en Guatemala y México (véase A/HRC/4/32/Add.4, párrs. 65 a 70).

29. A pesar de algunos avances, muchas cuestiones importantes de derechos humanos señaladas en las recomendaciones del Relator Especial siguen todavía pendientes en México. El marco constitucional en materia de derechos indígenas es difícil de aplicar, no solamente por la cuestión de la voluntad política, sino por su falta de coherencia y ambigüedad jurídicas. El sistema de normas y tribunales agrarios es obsoleto en relación con el reconocimiento contemporáneo de los derechos indígenas sobre sus tierras y recursos naturales, y las políticas medioambientales no han tomado en cuenta suficientemente a los pueblos indígenas. Los proyectos de desarrollo continúan amenazando a las formas de vida indígenas, como en el caso del proyecto de la represa de La Parota en el estado de Guerrero, que ha generado un fuerte conflicto social en la región.

30. Una consulta nacional sobre la aplicación de las recomendaciones del informe sobre la misión oficial que se llevó a cabo en Filipinas en 2002 tuvo lugar en aquél país en febrero de 2007. Allí, a pesar de los logros alcanzados en ámbitos como la educación o la reforma institucional (véase A/HRC/4/32, párrs. 71 a 75), la situación de los pueblos indígenas no ha cambiado sustancialmente respecto a la situación registrada cuatro años antes. Pese a los importantes esfuerzos llevados a cabo por algunas instituciones públicas como son la Comisión Nacional de los Pueblos Indígenas y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, estos son todavía insuficientes para lograr un impacto frente a las pautas de violaciones de los derechos humanos que experimentan las comunidades indígenas.

31. En algunos aspectos, la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en Filipinas ha sufrido un claro deterioro respecto a 2002. Mientras que es encomiable que numerosas comunidades hayan recibido certificados ancestrales de dominio, la pérdida de la tierra y la falta de acceso a los recursos naturales necesarios para su supervivencia sigue siendo una demanda constante. Es preocupante la pérdida acelerada de los recursos forestales, de los que dependen muchas comunidades para su subsistencia. El marco jurídico de las actuales políticas económicas favorece la desposesión de las tierras indígenas en favor de un grupo reducido de compañías internacionales y otros intereses privados que cuentan con concesiones para la minería, la pesca, la agricultura de plantación, el turismo y otras actividades a expensas de los derechos ancestrales de los indígenas, muchos de los cuales enfrentan expulsiones forzadas y otras dificultades. También es extremadamente grave el aumento de asesinatos extrajudiciales, los casos de tortura, las desapariciones forzadas, las detenciones ilegales y otros abusos graves de los

derechos humanos atribuidos a la policía, el ejército y los grupos paramilitares en el marco de los conflictos sociales existentes.

32. El Seminario Internacional de Expertos sobre las Mejores Prácticas para la Aplicación de las Recomendaciones del Relator Especial tuvo lugar en Montreal, el Canadá, del 5 al 7 de octubre de 2006, bajo los auspicios de la agencia gubernamental Derechos y Democracia, el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas y otras organizaciones de la sociedad civil. Dicho seminario permitió recabar las experiencias y opiniones de un nutrido grupo de expertos, incluidos representantes de los pueblos indígenas, agencias internacionales, organizaciones regionales de derechos humanos y organizaciones no gubernamentales, sobre el impacto de las recomendaciones incluidas en sus informes temáticos y sobre países. Las principales conclusiones del seminario, que constituyó un insumo de gran importancia para la conclusión del estudio sobre mejores prácticas que se presentó al Consejo de Derechos Humanos, fueron objeto de una reciente publicación¹.

E. Otras actividades

33. En abril del presente año el Relator Especial participó en una misión conjunta de asesoramiento técnico en Nepal en compañía del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Doudou Diène, así como de dos expertos de la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, con el objeto de prestar asesoría al ACNUDH en Nepal para el diseño de sus políticas a nivel de país en temas de discriminación, con un énfasis especial en la situación de los pueblos indígenas, los dalits y otras minorías, así como recabar información sobre la situación de derechos humanos de los diversos pueblos indígenas.

34. Nepal es un país que presenta una gran heterogeneidad y diversidad cultural. Sin embargo, esta diversidad no ha sido reconocida por las instituciones del Estado, que desde su formación se construyó en un modelo excluyente basado en la lengua, cultura e identidad de la élite minoritaria que ha dominado las estructuras de gobierno y la vida pública por más de dos siglos. La lucha contra la discriminación estructural resultado de este modelo excluyente de Estado es uno de los mayores retos a los que se enfrenta el actual proceso de transición a la democracia en el país desde el “movimiento popular” en abril de 2006.

35. Los pueblos indígenas, conocidos en el país como “adivasis” o “janajatis” (“nacionalidades”), representan un 37% de la población. Agrupados en la Federación de Nacionales Indígenas de Nepal, constituyen uno de los actores clave en el actual proceso de transición democrática, demandando el reconocimiento de un nuevo modelo de Estado multiconfesional, multiétnico, multilingüístico y multicultural. Los pueblos indígenas han demandado asimismo una reforma profunda de la estructura unitaria del Estado con el reconocimiento de regiones autónomas con competencia para la elaboración y aplicación de normas y políticas públicas en relación con los asuntos que los afectan.

¹ R. Stavenhagen, *Indigenous Peoples' Rights: Experiences and challenges* (Copenhague, International Centre for Human Rights and Democratic Development, International Work Group for Indigenous Affairs, Tebtebba Foundation and Canadian Friends Service Committee, 2007).

36. Con miras a reforzar los mecanismos de garantía de los derechos de los pueblos indígenas, el Parlamento de Nepal inició el trámite de ratificación del Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Dicha ratificación, que, en el momento de escribir estas líneas, se encuentra todavía pendiente de trámite por el Gobierno de Nepal, constituirá un paso de gran importancia para guiar la adopción de nuevas normas y políticas públicas a la luz de los avances logrados en el nivel internacional en relación con la protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas.

37. En febrero del presente año tuvieron lugar dos reuniones importantes en Camboya. La primera fue el seminario sobre pueblos indígenas y acceso a la tierra en Camboya, organizado por la OIT, el foro de organizaciones no gubernamentales de Camboya y el ACNUDH, que contó con la participación de funcionarios de distintos ministerios con competencias relevantes para la situación de las tierras de las comunidades indígenas, así como representantes de dichas comunidades, agencias internacionales y organizaciones no gubernamentales. La segunda reunión fue la primera consulta regional de las organizaciones indígenas de Asia con el Relator Especial. Esta fue organizada por la Fundación Tebtebba y la Fundación del Pacto de los Pueblos Indígenas de Asia, con el apoyo del Grupo de Trabajo Internacional sobre Asuntos Indígenas y del Proyecto Regional para los Pueblos Indígenas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La consulta contó con representantes de un gran número de organizaciones y expertos indígenas de Asia, que ofrecieron al Relator Especial una completa descripción de los principales problemas de derechos humanos que afectan a los pueblos indígenas en la región. Las presentaciones y debates constructivos que tuvieron lugar en la consulta regional, primera de este tipo convocada por el Relator Especial, contribuyeron significativamente a la identificación de prioridades para la futura acción del mandato en relación con Asia.

38. La participación en ambas actividades en Camboya le brindó al Relator Especial asimismo la oportunidad de entablar un diálogo constructivo con las agencias de las Naciones Unidas y las organizaciones indígenas del país, quienes, entre otras, expresaron su preocupación por la nueva política de tierras actualmente en trámite de discusión. Dicha política fue objeto de un reciente intercambio de información entre el Relator Especial y el Gobierno, y se espera que dicho primer intercambio contribuya a la aplicación efectiva de los mecanismos existentes en la legislación interna para la protección de los derechos indígenas en colaboración con el ACNUDH, la OIT y otros actores relevantes.

39. Los días 26 y 27 de marzo de 2007 el Relator Especial participó en el Taller Regional Ártico sobre territorios, tierras y recursos naturales de los pueblos indígenas, organizado en Copenhague por el Consejo Parlamentario Saami, en colaboración con la Conferencia Circumpolar Inuit y el Consejo Saami. El Taller Regional Ártico contó con la participación de la Presidenta y otros miembros del Foro Permanente sobre las Cuestiones Indígenas; representantes de Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia; representantes de los parlamentos saami y del Gobierno Autónomo de Groenlandia; organizaciones indígenas y expertos independientes. El Taller, que sirvió de contribución para el debate sobre el tema central del sexto período de sesiones del Foro Permanente, brindó también la oportunidad de conocer de cerca la situación de las tierras y territorios indígenas en

la región, así como de abrir un diálogo con los actores gubernamentales y las organizaciones indígenas en torno a estos asuntos.

40. En ocasión del 80º aniversario de la creación de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, tuvo lugar en Ginebra en noviembre de 2006 el coloquio internacional “La protección de los derechos laborales como derechos humanos: presente y futuro de los mecanismos de control internacional”. Como parte del marco de creciente colaboración con la OIT en materia de aplicación de normas internacionales, se presentó la experiencia del Relator Especial en asuntos que entran dentro del acervo normativo de la organización en relación con los pueblos indígenas y tribales.

41. El Convenio No. 169 de la OIT, el único tratado internacional enfocado a los derechos humanos de los pueblos indígenas, es también motivo de discusión en el Bundestag de Alemania, al que el Relator Especial fue invitado en febrero de 2007 para conversar con miembros del Parlamento sobre la conveniencia de la ratificación del Convenio. A pesar del interés y la buena voluntad de numerosos parlamentarios, la iniciativa de ratificación del Convenio No. 169 no fue adoptada en esa ocasión.

42. A iniciativa del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas el Relator Especial participó en julio de 2007 en el taller internacional sobre pueblos indígenas y las compañías internacionales que tuvo lugar en el distrito de Yamal Nenets en la Federación de Rusia. Allí fueron expuestos con todo detalle los problemas de derechos humanos que enfrentan los pueblos indígenas en regiones como Siberia, en donde existe desde hace algunas décadas una intensa actividad de extracción de hidrocarburos que afecta la situación ambiental y los derechos humanos de las poblaciones residentes. Junto con la temática de los derechos humanos, fueron planteadas también las necesarias obligaciones de los actores estatales y privados al respecto.

43. Como en años anteriores, durante mayo de 2007 el Relator Especial participó en el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, en Nueva York, el cual fue informado sobre sus actividades. El debate sirvió para reflexionar junto con los miembros del Foro, organizaciones indígenas y delegaciones de los gobiernos, en torno a la situación general y tendencias actuales en relación con los derechos indígenas, con especial atención sobre la situación de las mujeres y niñas indígenas. También fueron discutidos los problemas de la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas en Asia, y en este contexto se presentó al Foro un documento informativo sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en dicha región (E/C.19/2007/7). Como en otras ocasiones, se mantuvieron contactos con delegaciones de los gobiernos, organizaciones indígenas y agencias internacionales, que permitieron continuar recabando información sobre la evolución de la situación de los derechos de los pueblos indígenas en países y regiones específicas, así como identificar líneas de acción prioritarias para el futuro. Se considera de la más alta importancia la coordinación entre el Foro Permanente y el Relator Especial en relación con la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

IV. Situación de los derechos de los pueblos indígenas en Asia

44. Durante el período en revisión se recabó información de diversas fuentes sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas de Asia, a la cual han contribuido algunas de las actividades reseñadas. La situación de los pueblos indígenas, que representan decenas de millones de personas y están presentes en la práctica totalidad de los países de la región, ha sido durante mucho tiempo silenciada, y es sólo en años recientes que ha comenzado a ser objeto de atención en el ámbito internacional. Una razón para la ausencia de una mirada conjunta a los problemas de derechos humanos que enfrentan estos pueblos han sido históricamente las divergencias existentes en la denominación y estatuto jurídico de estos pueblos en la legislación y políticas públicas de los Estados. Así, mientras que Estados como Camboya, Filipinas o Nepal utilizan explícitamente la terminología de “indígenas”, ahora en uso en el discurso internacional, en otros países se han empleado tradicionalmente otras denominaciones, como “pueblos tribales”, “tribus de las montañas”, así como expresiones similares en lenguas vernáculas, como “adivasis” o “orang asli”, que hacen referencia a nociones de aboriginalidad. En otros países no existe una clara diferencia en el tratamiento jurídico y constitucional que se atribuye a estos pueblos en relación con otros grupos minoritarios, y son incluidos en las categorías de “minorías étnicas” o de “minorías nacionales”.

45. Independientemente de estas variaciones, estos pueblos comparten con otros pueblos indígenas de otras partes del mundo una serie de características culturales, sociales y económicas que los hacen especialmente objeto de marginación y discriminación por parte de los sectores mayoritarios de los países en los que viven, los excluyen de los procesos de toma de decisiones a todos los niveles en sus propios Estados, y los hacen objeto de pautas sistemáticas de violación de sus derechos humanos.

46. Los pueblos indígenas de Asia están siendo objeto de serias violaciones de los derechos humanos como consecuencia de la pérdida de sus tierras y territorios ancestrales, un proceso que se ha visto acelerado en las últimas décadas y que, en algunas ocasiones, los coloca en riesgo de la completa desaparición como pueblos. Entre los factores que animan este proceso se encuentra el nuevo impulso a la agricultura extensiva de plantación, sobre todo en Indonesia, Malasia y otros países del Sudeste asiático, así como el vertiginoso ritmo de deforestación a causa de las concesiones estatales y de la tala ilegal. Los pueblos cuyas culturas y subsistencia están íntimamente ligadas a los bosques son particularmente vulnerables frente a estos procesos, y en la mayoría de los países carecen de cualquier medio para defensa sobre sus derechos frente a la arrogación estatal de la titularidad de las áreas forestales.

47. Especial preocupación reviste la práctica sistemática del desplazamiento y reubicación forzosos de comunidades indígenas a consecuencia de la construcción de megaproyectos de infraestructura, especialmente represas, o de la industria extractiva, que ha conducido al traslado de millones de familias indígenas y tribales de sus tierras ancestrales en países como la India o China, y que ha generado y continúa generando un coste humano de dimensiones incalculables. El traslado forzoso de estas comunidades es a veces consecuencia de políticas conscientes por parte de los Estados con miras a una pretendida “modernización” económica y la erradicación de las formas tradicionales de agricultura itinerante, como por ejemplo

en la República Democrática Popular Lao o Viet Nam, o para la erradicación de cultivos ilícitos, como en Tailandia. El objetivo de la modernización ha llevado también a políticas de sedentarización de los pueblos que tradicionalmente practican el pastoreo nómada en amplias regiones de la estepa de Mongolia y Asia Central.

48. En la mayoría de estos casos, las violaciones a los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras y recursos naturales son el resultado de los vacíos existentes en la legislación de los países asiáticos, en la mayoría de los cuales no se reconoce la titularidad indígena basada en la posesión y el uso ancestral, ni son reconocidas sus prácticas de cultivo o pastoreo tradicionales en pie de igualdad con otras formas de producción. Para remediar estos vacíos, algunos países han adoptado legislación específica sobre tierras y recursos indígenas, como es el caso reciente de la India, que en 2006 adoptó una nueva ley sobre el reconocimiento de los derechos sobre el bosque de los adivasis. Pero la experiencia muestra que, incluso en aquellos casos donde existe una legislación específica sobre tierras indígenas, como en los casos de la ley sobre derechos de los pueblos indígenas de Filipinas de 1997 o la ley de tierras de Camboya de 2001, sus disposiciones no son plenamente aplicadas y los pueblos indígenas denuncian su insuficiente aplicación.

49. La ley de tierras de Camboya de 2001 es uno de los pocos ejemplos en el contexto asiático de legislación que reconoce expresamente los derechos de los pueblos y comunidades indígenas sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales, incluyendo el reconocimiento de su agricultura tradicional itinerante. A pesar de contar con esta avanzada legislación, el proceso de demarcación y registro de las tierras comunales indígenas (regulado en la ley de 2001) se encuentra paralizado por la ausencia de legislación de desarrollo o claras directivas administrativas. Tal y como está diseñado, el proceso de demarcación, que requiere que las comunidades indígenas se registren como entidades de derecho público, es un procedimiento lento y gravoso, y deja a las comunidades en situación de desprotección en espera del título final de propiedad comunal.

50. En casos de conflictos sobre propiedad de la tierra, en la práctica se da prioridad a los intereses privados que cuenten con títulos de propiedad sobre los reclamos comunitarios indígenas. Esta práctica, unida a la falta de aplicación de las penas establecidas por la ley de tierras en caso de abusos, ha contribuido a generar un clima de corrupción e impunidad que ha acabado por mermar seriamente la propiedad de los pueblos indígenas, hasta el punto de que muchas comunidades expresan el temor de que, una vez que llegue el momento de la demarcación, no quedarán tierras para demarcar.

51. Otro de los principales problemas que afectan a la propiedad de las tierras indígenas en Camboya es el otorgamiento de concesiones económicas para la explotación de los recursos naturales en áreas pertenecientes a territorios ancestrales indígenas. Dichas concesiones, que contradicen las disposiciones de la ley de tierras y las normas internacionales relativas a los derechos indígenas, son la causa de serios problemas sociales, incluyendo la desposesión y el traslado forzoso de comunidades indígenas.

52. Los pueblos indígenas en Asia han sufrido especialmente los conflictos armados que han azotado desde la independencia a no pocos países de la región, como lo muestran los conflictos recientes o todavía en curso en Bangladesh, Myanmar, Nepal, el nordeste de la India, Indonesia o Filipinas. En algunas ocasiones, las comunidades indígenas, frente a la negación de sus derechos, han

recurrido a la violencia, pasando a engrosar las filas de distintos movimientos insurgentes. Esto ha contribuido a generar un círculo vicioso donde las poblaciones indígenas y tribales han sido víctimas tanto de la violencia insurgente como de la represión estatal, sufriendo abusos generalizados de sus derechos humanos.

53. El Relator Especial ha recibido numerosos informes que documentan las violaciones sufridas por líderes y comunidades indígenas que se ven atrapadas en medio de estos conflictos, incluyendo masacres, asesinatos extrajudiciales, desapariciones y torturas. Dinámicas similares se han podido detectar en otros países en nombre de la lucha contra el terrorismo o el narcotráfico, que han dado lugar a regímenes de excepción con el consiguiente relajamiento de las garantías individuales así como a la aplicación de legislaciones especiales que han abierto la puerta al abuso y la impunidad. Este es el caso, por ejemplo, de la ley sobre poderes especiales de las fuerzas armadas vigente en diversos estados del nordeste de la India desde hace décadas, y que han merecido la condena de distintas organizaciones internacionales de derechos humanos. Asimismo, a raíz de decretarse el estado de excepción en Bangladesh, en enero de 2007, son numerosas las informaciones que se reciben sobre la persecución policial y judicial de prominentes líderes indígenas de las Colinas de Chittagong y otras regiones del país.

54. En Filipinas, los asesinatos políticos, incluyendo los asesinatos de decenas de líderes y activistas indígenas, han llamado la atención de los mecanismos internacionales de derechos humanos. Se denunció la situación en la primera visita que realizó al país el Relator Especial en 2002. En enero de 2007, se volvió a visitar el país para constatar que el número de asesinatos había aumentado en más de 80, sin que el Estado haya tomado hasta la fecha medidas contundentes para remediar la situación y reparar a las víctimas. En muchos de los casos que se han podido documentar, se alega su vinculación a la defensa de los derechos indígenas sobre sus tierras y recursos naturales.

55. En Viet Nam y la República Democrática Popular Lao, los pueblos degard (montagnard) y hmong continúan sufriendo la represión como consecuencia de su participación en conflictos armados de la guerra fría hace ya más de tres décadas, y han podido documentarse graves violaciones de sus derechos. Mientras que muchas comunidades intentan sobrevivir acorraladas en la selva, algunos grupos han conseguido alcanzar países limítrofes como Camboya o Tailandia, donde a veces se enfrentan a durísimas situaciones de detención y de devolución a sus países de origen.

56. Para poner fin a los conflictos que se han desarrollado en la región desde las independencias de los Estados, así como para reconocer y acomodar la diversidad étnica al interior de sus propias sociedades, diversos países han promovido arreglos constructivos. Algunos de estos acuerdos sientan las bases para regímenes de autonomía para la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones en los asuntos que les afectan directamente, y que pueden ofrecer un espacio para la promoción efectiva de sus derechos. La experiencia, sin embargo, indica que en muchos casos estos arreglos constructivos no son plenamente aplicados, y que en ocasiones sirven de paraguas para la perpetuación de dinámicas de conflicto y represión.

57. Los acuerdos de paz entre diversos grupos insurgentes y los Gobiernos de Bangladesh (en el caso de las Colinas de Chittagong), la India (en el caso de Nagaland) e Indonesia (en el caso de Papua Occidental o, más recientemente, de

Aceh), son algunos ejemplos de este tipo de arreglos constructivos que intentan poner fin a décadas de conflicto a través del reconocimiento de un régimen de autonomía, que en algunos casos incluye directamente a los pueblos indígenas de estas regiones. Pero la experiencia demuestra que, en la mayoría de los casos, las esperanzas depositadas por los pueblos indígenas en la búsqueda de salidas pacíficas a situaciones de conflictos se han visto frustradas por la falta de aplicación de estos acuerdos de paz o por la puesta en práctica de políticas por parte de los Gobiernos, sobre todo en los temas de la desmilitarización, la migración interior y los derechos sobre tierras. En ocasiones, continúan dándose las mismas pautas de violencia y abuso de los derechos humanos que durante los conflictos que estos acuerdos buscaron atajar.

58. Las mujeres y las niñas resultan especialmente afectadas por los conflictos armados que involucran a los pueblos indígenas, donde la violencia sexual es utilizada sistemáticamente como un arma de guerra más. Su situación de vulnerabilidad les convierte en objetos con más frecuencia que otros sectores de la población, del tráfico de personas o de la migración económica en condiciones de suma precariedad, de abuso y de violencia.

V. Conclusión

59. El reconocimiento efectivo de los derechos de los pueblos indígenas es un imperativo de derechos humanos que ningún país puede subordinar a los objetivos de unidad nacional y de desarrollo, y que de hecho no contradicen, sino que refuerzan estos objetivos. El Relator Especial se permite invitar a todos los Estados Miembros, y en especial en esta ocasión a los Estados de Asia, a que otorguen una atención prioritaria a las comunidades indígenas, con independencia del estatuto otorgado a estos grupos en sus sistemas legales, tomando en consideración las normas internacionales en la materia y los ejemplos positivos en la legislación comparada en Asia y en otras partes del mundo.

60. Los Estados asiáticos deben participar de manera activa y constructiva en los debates internacionales relativos a los derechos de los pueblos indígenas, y en particular en relación con las actividades del Consejo de Derechos Humanos en este ámbito. Estos Estados deben considerar la pronta ratificación del Convenio No. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, particularmente aquellos que ya son parte del anterior Convenio No. 107 de dicha organización.

61. Para que los pueblos indígenas del mundo puedan ejercer plena y efectivamente todos sus derechos humanos, es fundamental que la comunidad internacional reconozca y respete los dispositivos de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas adoptada por el Consejo de Derechos Humanos en junio de 2006. El sistema de las Naciones Unidas, a todos sus niveles, tiene la inaplazable responsabilidad de hacer valer los principios y objetivos de esta Declaración en beneficio de los cientos de millones de personas que en el mundo pertenecen a pueblos indígenas, cuyos derechos han sido pisoteados durante tanto tiempo. La Asamblea General, en cumplimiento de los principios fundadores establecidos en la Carta de las Naciones Unidas, debe ahora abocarse a esta gran tarea.