



# Asamblea General

Distr. general  
11 de julio de 2011  
Español  
Original: inglés

## Consejo de Derechos Humanos

18º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo**

### **Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya**

#### **Industrias extractivas que realizan operaciones dentro de territorios indígenas o en proximidad de ellos**

##### *Resumen*

El presente informe es el cuarto informe anual que presenta al Consejo de Derechos Humanos el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, de conformidad con la resolución 15/14 del Consejo.

En el informe, el Relator Especial presenta un resumen de las actividades llevadas a cabo durante el tercer año de su mandato, incluyendo la cooperación con otros mecanismos internacionales y regionales en materia de derechos de los pueblos indígenas, así como de las actividades llevadas a cabo en el marco de sus cuatro esferas de trabajo principales: la promoción de buenas prácticas, los informes de países, los casos concretos de alegaciones de violación de los derechos humanos y los estudios temáticos.

El Relator Especial dedica la segunda parte de su informe al análisis del impacto de las industrias extractivas que realizan operaciones dentro de territorios indígenas o en proximidad de ellos, sobre la base de un cuestionario sobre esa cuestión distribuido a los gobiernos, los pueblos indígenas, las empresas y la sociedad civil. La conciencia creciente del impacto que tienen las industrias extractivas en los derechos de los pueblos indígenas cobra una mayor importancia por las preocupaciones manifestadas en muchas de las respuestas recibidas, que confirman la afirmación de que esos proyectos e industrias están convirtiéndose en los más graves retos al ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas. Esa situación se ve empeorada además por la falta de comprensión tanto de las normas básicas mínimas relativas a los efectos de las industrias extractivas sufridos por los pueblos indígenas como de la función y la responsabilidad del Estado para asegurar la protección de sus derechos.

El Relator Especial concluye su informe exponiendo la necesidad que existe de proseguir el estudio de esa cuestión mediante nuevas consultas encaminadas a lograr la realización efectiva de los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de la extracción de recursos naturales que afecta a los territorios indígenas, a fin de poder presentar una serie concreta de directrices o principios para 2013.

# Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción .....	1–2	4
II. Resumen de las actividades.....	3–21	4
A. Cooperación con los mecanismos y organizaciones internacionales .....	3–7	4
B. Esferas de trabajo .....	8–21	5
III. Industrias extractivas que realizan operaciones dentro de territorios indígenas o en proximidad de ellos .....	22–80	8
A. Examen de las respuestas al cuestionario del Relator Especial .....	27–55	10
B. Evaluación preliminar .....	56–68	16
C. Programa de trabajo.....	69–80	18
IV. Conclusiones y recomendaciones .....	81–89	21

## **I. Introducción**

1. El Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas presenta este informe al Consejo de Derechos Humanos en cumplimiento de su resolución 15/14. El informe ofrece un resumen de las actividades llevadas a cabo por el Relator Especial desde la presentación al Consejo de su anterior informe (A/HRC/15/37). A continuación, el Relator Especial especifica y analiza las cuestiones relacionadas con las industrias extractivas que realizan operaciones dentro de territorios indígenas o en proximidad de ellos.

2. El Relator Especial agradece la asistencia proporcionada por el Programa de Apoyo al Relator Especial de la Facultad de Derecho de la Universidad de Arizona. Dicha asistencia ha sido indispensable para la elaboración del informe y de sus adiciones y para llevar a cabo la labor consignada en dichos informes. El Relator Especial también desea manifestar su reconocimiento a los numerosos pueblos indígenas, Estados, organizaciones y órganos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales (ONG) que han cooperado con él durante el pasado año en el cumplimiento de su mandato.

## **II. Resumen de las actividades**

### **A. Cooperación con los mecanismos y organizaciones internacionales**

3. El Relator Especial continuó el cumplimiento de su labor en cooperación con el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y el Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas, conforme al mandato establecido por el Consejo de Derechos Humanos en sus resoluciones 6/12 y 15/14. Como en años anteriores, asistió al período de sesiones anual del Foro Permanente, en mayo de 2011, y del Mecanismo de expertos, en julio de 2011, y participó en las deliberaciones sobre las cuestiones que esos órganos están examinando. En particular, contribuyó al estudio realizado por el Mecanismo de expertos relativo al derecho de los pueblos indígenas a la participación, e hizo observaciones pertinentes respecto del examen que el Foro Permanente llevó a cabo de sus prioridades y métodos de trabajo durante su anterior período de sesiones.

4. Asimismo, durante los períodos de sesiones anuales de los mecanismos mencionados, el Relator Especial prosiguió su práctica de celebrar reuniones paralelas con los pueblos y organizaciones indígenas, lo que le ofreció una valiosa oportunidad de encontrarse con los representantes de los pueblos y organizaciones indígenas a fin de mantenerse informado de las situaciones y preocupaciones concretas, complementando de ese modo las deliberaciones más generales de las cuestiones indígenas llevadas a cabo por el Foro Permanente y el Mecanismo de expertos durante dichos períodos de sesiones anuales.

5. En julio de 2011, de igual modo que en anteriores ocasiones, el Relator Especial se reunió en Ginebra con miembros del Mecanismo de expertos y representantes del Foro Permanente con objeto de intercambiar información sobre los programas de trabajo, debatir los aspectos más positivos y las limitaciones de sus respectivos mandatos y explorar métodos de llevar a cabo su labor de modo más efectivo.

6. Asimismo, el Relator Especial siguió coordinando sus esfuerzos con otros organismos del sistema de las Naciones Unidas, así como con organismos regionales o especializados, en relación con cuestiones de interés para los pueblos indígenas. A lo largo del pasado año, el Relator Especial ha formulado observaciones en relación con iniciativas

del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), la Corporación Financiera Internacional (CFI) del grupo de organizaciones del Banco Mundial, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Esa labor se enmarca en la serie de iniciativas del Relator Especial destinadas a promover buenas prácticas (véanse los párrafos 8 a 14 *infra*).

7. El Relator Especial siguió intercambiando información con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre casos de presuntas violaciones de los derechos de los pueblos indígenas en el continente americano, con el fin de asegurar la coordinación de las iniciativas y evitar toda duplicación innecesaria.

## **B. Esferas de trabajo**

8. Junto con su cooperación con otros mecanismos internacionales, el Relator Especial ha continuado desarrollando su labor en el marco de cuatro esferas principales de trabajo: la promoción de buenas prácticas; los informes de países; las comunicaciones relativas a casos concretos de denuncias de violación de los derechos humanos; y los estudios temáticos.

### **1. Promoción de buenas prácticas**

9. En cumplimiento de su mandato, el Relator Especial continuó promoviendo reformas jurídicas, administrativas y programáticas en los ámbitos nacional e internacional para hacer efectivos los derechos consagrados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y otros instrumentos internacionales pertinentes.

10. Una esfera de trabajo importante está representada por la promoción del apoyo a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas por aquellos Estados que no votaron a favor en el momento de su aprobación por la Asamblea General en 2007<sup>1</sup>. Durante el pasado año, el Relator Especial acogió con satisfacción las manifestaciones de apoyo a la Declaración hechas por los Gobiernos del Canadá y de los Estados Unidos de América, que han demostrado que la oposición de esos países a la Declaración es una cosa del pasado. El principal reto existente en ese ámbito sigue siendo la aplicación de las disposiciones de la Declaración mediante iniciativas concertadas en los planos nacional e internacional. El Relator Especial continúa comprometido con los Estados, las organizaciones de las Naciones Unidas, los pueblos indígenas y otras partes interesadas en superar ese reto.

11. Con respecto a la cuestión de promover y aplicar la Declaración en los Estados Unidos de América, en junio de 2011 el Relator Especial ofreció su testimonio en una audiencia de la Comisión de Asuntos de los Indios del Senado de los Estados Unidos dedicada a la cuestión de las implicaciones para la política interna que tenía la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

12. De forma permanente a lo largo del pasado año, el Relator Especial proporcionó asistencia técnica y asesoramiento a los gobiernos en la elaboración de leyes y políticas de promoción de los derechos de los pueblos indígenas. Por ejemplo, a petición del Gobierno de Suriname y de los pueblos indígenas y tribales de ese país, el Relator Especial hizo observaciones y recomendaciones sobre el proceso de elaboración de leyes para hacer efectivos los derechos de los pueblos indígenas y tribales a tierras y recursos en el contexto de las decisiones vinculantes adoptadas al respecto por la Corte Interamericana de Derechos

---

<sup>1</sup> Resolución 61/295 de la Asamblea General.

Humanos<sup>2</sup>. Esas observaciones y recomendaciones se basaban en parte en información reunida durante la visita realizada por el Relator Especial a Suriname en marzo de 2011.

13. También durante el pasado año, el Relator Especial hizo observaciones sobre diversos proyectos de ley para la coordinación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria que están siendo examinados por la Asamblea Nacional del Ecuador. A ese respecto, en junio de 2011, el Relator Especial participó en una videoconferencia con la Asamblea Nacional del Ecuador, durante la cual abordó algunas cuestiones y preocupaciones concretas con respecto a la legislación propuesta. Asimismo, a lo largo de algunas semanas de febrero de 2011, el Relator Especial hizo observaciones sobre la iniciativa del Gobierno de Guatemala relativa a un procedimiento de consulta con los pueblos indígenas.

14. Otras actividades de promoción de las mejores prácticas incluyeron proporcionar asesoramiento y orientación a numerosos programas y organizaciones de las Naciones Unidas, a organizaciones multinacionales y otros grupos sobre los derechos de los pueblos indígenas en diversos contextos. En ese ámbito se llevaron a cabo las actividades siguientes:

- En noviembre de 2010, el Relator Especial participó en un seminario en Ginebra sobre la tierra y los derechos humanos, patrocinado por el ACNUDH, en el cual proporcionó información y análisis sobre las preocupaciones de los pueblos indígenas en el ámbito de los derechos humanos en relación con las tierras;
- En enero de 2011, el Relator Especial participó en una reunión en París de un grupo de trabajo de delegados gubernamentales a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), donde hizo observaciones para destacar las cuestiones relativas a los pueblos indígenas en relación con el proceso de actualización de las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales;
- En febrero de 2011, el Relator Especial hizo amplias observaciones sobre el proyecto de directrices del PNUD para la consulta a los pueblos indígenas sobre las actividades realizadas en el contexto del programa de mitigación del cambio climático mediante la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (REDD);
- También en febrero de 2011, el Relator Especial proporcionó insumos para la elaboración por la Organización Panamericana de la Salud de una política de la salud regional e intercultural durante una reunión especial celebrada en Washington, D.C.;
- En marzo de 2011, el Relator Especial pronunció el discurso principal en un seminario de expertos celebrado en Berlín bajo los auspicios del Ministerio Federal de Cooperación y Desarrollo Económicos de Alemania, sobre el tema de la cooperación alemana para el desarrollo en África y Asia;
- En diversas ocasiones durante el pasado año, el Relator Especial proporcionó orientación a la Corporación Financiera Internacional durante el examen de la norma de desempeño 7 de esa organización relativa a los pueblos indígenas, reuniéndose incluso con funcionarios de la Corporación y proporcionando por escrito observaciones sobre el borrador de esa norma;
- En abril de 2011, el Relator Especial pronunció el discurso principal en la conferencia bienal del Consejo de Tierras de los Aborígenes de Nueva Gales del Sur, en Australia, en la cual el Consejo de Tierras debatió la Declaración de las

---

<sup>2</sup> Véase A/HRC/18/35/Add.7.

Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas como referencia para aspectos importantes de su labor;

- En mayo de 2011, el Relator Especial pronunció el discurso principal en una reunión en Ginebra del Comité Intergubernamental sobre Propiedad Intelectual y Recursos Genéticos, Conocimientos Tradicionales y Folclore de la OMPI, que está en proceso de establecer un nuevo instrumento jurídico internacional sobre conocimientos tradicionales, recursos genéticos y expresiones culturales tradicionales;
- El Relator Especial ha dedicado sus esfuerzos en colaboración con el PNUD para elaborar una guía de recursos en relación con los derechos de los pueblos indígenas destinada al personal del PNUD y a otras personas que desempeñen una labor relacionada con los pueblos indígenas.

## **2. Informes de países**

15. Durante el pasado año, el Relator Especial ha presentado varios informes sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en países concretos (véanse las adiciones al presente informe). Esos informes incluyen conclusiones y recomendaciones encaminadas a fortalecer las buenas prácticas, determinar las esferas que son motivo de preocupación y mejorar la situación de los pueblos indígenas en relación con derechos humanos en países o regiones concretos. Desde la presentación de su anterior informe al Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial ha completado sus informes sobre la situación del pueblo sami en la región de Sápmi de Noruega, Suecia y Finlandia (A/HRC/18/35/Add.2) y sobre la situación del pueblo maorí en Nueva Zelanda (A/HRC/18/35/Add.4). En 2011, el Relator Especial también presentará informes al Consejo de Derechos Humanos sobre los pueblos indígenas del Congo (A/HRC/18/35/Add.5) y de Nueva Caledonia (Francia) (A/HRC/18/35/Add.6).

16. Más adelante en 2011, el Relator Especial llevará a cabo una visita a la Argentina. También ha recibido invitaciones de los Gobiernos de Panamá y de El Salvador para evaluar la situación de los pueblos indígenas en esos países. El Relator Especial ha hecho solicitudes, aún pendientes, para visitar Bangladesh, Camboya, los Estados Unidos de América, Malasia y Papúa Nueva Guinea, y espera recibir respuestas favorables al respecto.

## **3. Denuncias concretas de violaciones de derechos humanos**

17. En cumplimiento del mandato recibido del Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial ha seguido reuniendo, solicitando, recibiendo e intercambiando información de todas las fuentes pertinentes, incluidos los pueblos indígenas y los gobiernos, sobre casos de presuntas violaciones de los derechos humanos. El Relator Especial también ha continuado su práctica de hacer observaciones y recomendaciones sobre las cuestiones de derechos humanos subyacentes a los casos en consideración. En su informe sobre las comunicaciones (A/HRC/18/35/Add.1) se incluyen resúmenes de las cartas enviadas por el Relator Especial señalando sus preocupaciones sobre situaciones particulares y las respuestas recibidas de los gobiernos, además de las observaciones y recomendaciones hechas por el Relator Especial.

18. Conforme a la práctica que ha seguido desde el inició su mandato, el examen de casos particulares también ha entrañado la realización por el Relator Especial de visitas sobre el terreno destinadas a examinar más detalladamente las cuestiones planteadas en las comunicaciones con los gobiernos. En abril de 2011, el Relator Especial viajó a Costa Rica para evaluar la situación de los pueblos indígenas afectados por la posible construcción del proyecto hidroeléctrico El Diquís. Con posterioridad a esa visita, el Relator Especial comunicó al Gobierno y a los grupos indígenas interesados sus observaciones y recomendaciones sobre la situación (véase A/HRC/18/35/Add.8). El Relator Especial

espera continuar su diálogo constructivo con el Gobierno y con los grupos indígenas afectados respecto de esa situación. También en el pasado año, el Relator Especial completó un informe sobre la extracción de recursos naturales y otros proyectos que afectan a los pueblos indígenas de Guatemala, así como un informe sobre el caso concreto de la mina Marlin en ese país (A/HRC/18/35/Add.3). Esos informes se basaban ampliamente en información reunida durante la visita hecha por el Relator Especial a Guatemala en junio de 2010.

19. En algunas ocasiones, el Relator Especial ha hecho declaraciones públicas a los medios de comunicación y de otro tipo sobre cuestiones de preocupación inmediata surgidas en países concretos. Las declaraciones públicas hechas por el Relator Especial con posterioridad a la presentación de su anterior informe al Consejo de Derechos Humanos se han referido a cuestiones como las reacciones del Gobierno a las protestas del pueblo rapa nui en la Isla de Pascua (Chile); las preocupaciones surgidas respecto de una huelga de hambre llevada a cabo por prisioneros del pueblo indígena mapuche que protestaban por los cargos que se les había imputado en aplicación de la legislación contra el terrorismo en Chile; las protestas de los pueblos indígenas de Panamá contra la legislación sobre minería; las leyes y políticas relativas a la realización de consultas a los pueblos indígenas en el Perú; y las preocupaciones existentes por la legislación aprobada por el estado de Arizona (Estados Unidos de América) en que se establecen mayores facultades policiales para detener a presuntos inmigrantes ilegales, y por los efectos de esa legislación en los pueblos indígenas de la región fronteriza entre los Estados Unidos de América y México.

#### 4. Estudios temáticos

20. El Relator Especial ha seguido examinando temas recurrentes de interés y preocupación para los pueblos indígenas de todo el mundo. Como se indicó anteriormente, el Relator Especial proporcionó insumos al estudio del Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas relativo a los derechos de los pueblos indígenas para participar en la adopción de decisiones, incluso durante una reunión de expertos convocada por el Mecanismo de expertos en marzo de 2011 en Ginebra. En particular, el Relator Especial intercambió ejemplos de buenas prácticas de participación de los indígenas en diversos contextos basándose en los casos que habían sido señalados a su atención mientras desempeñaba su labor como titular de un mandato.

21. Basándose en sus anteriores estudios temáticos sobre el deber de consultar a los pueblos indígenas<sup>3</sup> y sobre la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos de los pueblos indígenas<sup>4</sup>, en 2011 el Relator Especial ha estado examinando cuestiones relacionadas con proyectos de gran escala de extracción o explotación de recursos naturales en las tierras indígenas o en proximidad de ellas. En la sección que figura a continuación se incluye un examen de las respuestas a un cuestionario enviado sobre esas cuestiones, así como una evaluación preliminar al respecto.

### III. Industrias extractivas que realizan operaciones dentro de territorios indígenas o en proximidad de ellos

22. La repercusión de las industrias extractivas sobre los pueblos indígenas es una cuestión de especial preocupación para el Relator Especial. En diversos informes sobre

<sup>3</sup> Véase A/HRC/12/34.

<sup>4</sup> A/HRC/15/37.

países concretos<sup>5</sup> e informes especiales<sup>6</sup>, y en su examen de casos particulares<sup>7</sup>, el Relator Especial ha examinado diversas situaciones en que la minería, la silvicultura, la extracción de petróleo y gas natural y los proyectos hidroeléctricos han afectado las vidas de los indígenas. Asimismo, como se ha señalado anteriormente, los anteriores estudios temáticos del Relator Especial se centraron en el deber de los Estados de consultar a los pueblos indígenas y en la responsabilidad de las empresas, cuestiones que invariablemente se plantean cuando las industrias extractivas realizan o tratan de realizar operaciones dentro territorios indígenas o en proximidad de ellos.

23. En 2003, en el informe presentado a la Comisión de Derechos Humanos por el anterior titular del mandato, se examinaron cuestiones relacionadas con los proyectos de desarrollo de gran escala, con las consiguientes preocupaciones sobre los efectos a largo plazo de cierto modelo de desarrollo que entraña una violación importante de los derechos culturales, sociales, medioambientales y económicos de los pueblos indígenas, en el marco de una economía de mercado globalizada<sup>8</sup>.

24. Desde entonces, se han producido numerosos acontecimientos en esa esfera. En 2007, el debate y la aprobación por la Asamblea General de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas contribuyeron a que se produjera una mayor sensibilización sobre las repercusiones en los derechos humanos de los pueblos indígenas de la extracción de recursos naturales y otros proyectos de desarrollo. A raíz de la revisión en 2005 de la política del Banco Mundial sobre los pueblos indígenas, varias instituciones financieras internacionales y regionales han establecido sus propias políticas y directrices con respecto a los proyectos públicos o privados que afectan a los pueblos indígenas<sup>9</sup>. Una de las últimas novedades en relación con esas políticas consistió en la actualización por la OCDE en mayo de 2011 de sus Directrices para Empresas Multinacionales, llevada a cabo con miras a reforzar las normas que deben cumplir las empresas en el plano internacional en lo concerniente a los derechos humanos, incluidos los derechos humanos de los pueblos indígenas. Asimismo, la Corporación Financiera Internacional ha iniciado una revisión de sus normas de desempeño relativa a los pueblos indígenas, un proceso al que ha contribuido el Relator Especial (véase el párrafo 14 *supra*).

25. La labor del Representante Especial de Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, que ha culminado en el establecimiento del marco para "proteger, respetar y remediar" y de los Principios Rectores para su aplicación, ha contribuido aún más a fomentar la sensibilización respecto de las repercusiones de las operaciones comerciales en los derechos humanos. El marco y los Principios, que el Consejo de Derechos Humanos hizo suyos en su resolución 17/4, proporcionan una base aún más firme para seguir avanzando en la protección de los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de las actividades empresariales.

26. Las actividades de las industrias extractivas producen efectos que a menudo violan los derechos de los pueblos indígenas. Los organismos públicos y las empresas privadas que participan en la extracción o explotación de recursos naturales, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados, han contribuido a causar esos efectos. Hay que señalar que algunos gobiernos han intentado mitigar los efectos negativos de las operaciones de extracción, aunque los derechos humanos siguen siendo violados como

<sup>5</sup> Véanse por ejemplo A/HRC/15/37/Add.5, párrs. 41 a 51; A/HRC/15/27/Add.4, párr. 27; A/HRC/15/37/Add.2, párrs. 41 y 42; A/HRC/12/34/Add.6, párrs. 33 a 39; y A/HRC/12/34/Add.2, párrs. 55 a 58.

<sup>6</sup> Véanse A/HRC/15/35/Add.4; A/HRC/18/35/Add.8; y A/HRC/12/34/Add.5.

<sup>7</sup> Véanse A/HRC/15/37/Add.1 y A/HRC/12/34/Add.1.

<sup>8</sup> E/CN.4/2003/90, párr. 69.

<sup>9</sup> Véase A/HRC/9/9, párr. 72.

resultado de la creciente demanda de recursos y de energía. El Relator Especial considera que las operaciones cada vez más numerosas de las industrias extractivas constituyen un problema apremiante para los pueblos indígenas a escala mundial. Por consiguiente continuará contribuyendo a las iniciativas encaminadas a aclarar y resolver los problemas planteados a los pueblos indígenas por las industrias extractivas.

## **A. Examen de las respuestas al cuestionario del Relator Especial**

27. El 31 de marzo de 2011, el Relator Especial distribuyó un cuestionario para conocer y comprender las opiniones, preocupaciones y recomendaciones en relación con las industrias extractivas que realizan operaciones dentro de territorios indígenas o en proximidad de ellos. Esa iniciativa fue recibida favorablemente, generando gran número de respuestas de gobiernos, pueblos indígenas, empresas y miembros de la sociedad civil. Expertos académicos y miembros de comunidades indígenas a título individual también hicieron contribuciones valiosas a esa iniciativa.

28. El Relator Especial expresa su cordial reconocimiento a todos los que han respondido al cuestionario por su detallada información y agradece el apoyo que han dado a sus iniciativas en cumplimiento de su mandato de examinar medios de superar los obstáculos existentes para la plena y efectiva protección de los derechos de los pueblos indígenas y determinar, intercambiar y promover las mejores prácticas.

29. Las secciones que figuran a continuación contienen un panorama de las principales cuestiones planteadas en las respuestas al cuestionario, centrándose principalmente en los problemas que se considera que son resultado de las operaciones de las industrias extractivas en los territorios indígenas. Conviene tener en cuenta que el Relator Especial solicitó y recibió ejemplos de buenas prácticas en relación con los proyectos de extracción de recursos naturales llevados a cabo en territorios indígenas o en proximidad de ellos. El Relator Especial continúa analizando esos ejemplos y espera ofrecer otras reflexiones sobre buenas prácticas en sus observaciones futuras relativas a la cuestión de la extracción de los recursos naturales y los pueblos indígenas.

### **1. Impacto medioambiental**

30. Las respuestas al cuestionario del Relator Especial enviadas por Estados, empresas y pueblos indígenas ofrecen un panorama detallado de las importantes repercusiones que las industrias extractivas han tenido sobre las tierras y recursos de los pueblos indígenas. La gradual pérdida de control sobre las tierras, territorios y recursos naturales indígenas fue señalada por los encuestados como una de las máximas preocupaciones, un problema que se considera que tiene su origen en las deficientes medidas protectivas de las tierras comunales indígenas. La mayoría de los representantes y organizaciones indígenas también indicaron que el impacto medioambiental era una de las principales fuentes de preocupación. En las respuestas se expusieron ejemplos de degradación y destrucción de ecosistemas y debido a las industrias extractivas, así como los efectos devastadores que esa situación ha causado en las economías de subsistencia de los pueblos indígenas, que están estrechamente vinculadas a esos ecosistemas. Los efectos negativos sobre el medio ambiente mencionados con mayor frecuencia fueron la contaminación de las aguas y los terrenos y la reducción de la flora y fauna locales.

31. Con respecto a la repercusión negativa de las operaciones extractivas sobre los recursos hídricos, se señaló que el agotamiento y la contaminación de los recursos hídricos habían tenido efectos perjudiciales sobre el agua disponible para el consumo humano, el riego de tierras de cultivo y el pastoreo, y habían afectado a la pesca tradicional y otras actividades, en particular en hábitats naturales frágiles. Por ejemplo, el Gobierno de

Filipinas describió una explotación minera a cielo abierto en la provincia de Benguet, donde la actividad minera había dejado un terreno baldío en el que "los peces habían desaparecido por completo de los ríos y riachuelos". Conviene indicar que los informes de los efectos negativos de las operaciones extractivas sobre los recursos hídricos no se limitaron a casos excepcionales de, por ejemplo, roturas de oleoductos. Según se informa, esos efectos negativos también se han producido debido a operaciones corrientes o por causas naturales, como la contaminación de los sistemas hídricos por desechos industriales a consecuencia de las lluvias.

32. Diversos gobiernos y empresas destacaron el hecho de que una proporción considerable de los efectos dañinos de las operaciones de las industrias extractivas sobre el medio ambiente era atribuible a prácticas pasadas que se considerarían inaceptables en virtud de las normas en vigor jurídicas y de las industrias extractivas. Por ejemplo, la Asociación Regional de Empresas del Sector Petróleo, Gas y Biocombustibles en Latinoamérica y el Caribe manifestó que, en toda América Latina, subsisten problemas medioambientales debidos a las actividades de extracción de petróleo no reglamentadas llevadas a cabo hace más de cuarenta años. De modo análogo, el Gobierno del Ecuador hizo referencia a las actividades llevadas a cabo por Chevron-Texaco en la región amazónica, indicando que la herencia medioambiental negativa que aún subsiste es el resultado de anteriores explotaciones de recursos no sujetas a reglamentación ni control.

33. En numerosas respuestas al cuestionario también se estableció una conexión explícita entre los daños medioambientales y el deterioro de la salud de las comunidades locales. En algunas respuestas se sugería que la salud de la comunidad en general se había visto afectada negativamente por la contaminación de las aguas y de la atmósfera. En otros informes se señalaba que se había producido un aumento de la incidencia de enfermedades contagiosas causadas por el contacto con trabajadores o colonos que habían inmigrado a los territorios indígenas para trabajar en los proyectos de las empresas extractivas. Había respuestas en que también se vinculaba la degradación medioambiental con la pérdida de medios de vida tradicionales, con el consiguiente peligro para la seguridad alimentaria y aumento de la posibilidad de malnutrición.

## 2. Efectos sociales y culturales

34. El segundo problema importante mencionado en las respuestas al cuestionario era el efecto negativo de las operaciones de las industrias extractivas sobre las estructuras sociales y culturales de los pueblos indígenas, en particular cuando esas operaciones provocaban la pérdida de tierras y recursos naturales de los que han dependido tradicionalmente las comunidades indígenas. En esos casos, la extracción de recursos puede poner en peligro la supervivencia de los grupos indígenas como culturas diferenciadas que están unidas de modo inextricable a los territorios en donde habitan tradicionalmente.

35. Varias organizaciones indígenas y ONG informaron de que la emigración forzada de pueblos indígenas desde sus tierras tradicionales —tanto a consecuencia de su expulsión de esas tierras como debido a la degradación medioambiental causada por los proyectos de extracción de recursos— ha tenido un impacto negativo general en las culturas y estructuras sociales indígenas. Una ONG describió de modo dramático el proceso de migración como la transformación de un "pueblo ecosistema" en "refugiados ecológicos". Una respuesta recibida de la sociedad civil de la India describía los efectos negativos del reasentamiento continuo de un número considerable de adivasi y otros pueblos tribales como resultado de proyectos de desarrollo en gran escala, en particular la construcción de presas. Muchos de esos proyectos ofrecían una compensación reducida o nula a las personas obligadas al reasentamiento. Se informó de que ese problema tenía un efecto especialmente negativo sobre las mujeres adivasi, que parecen haber experimentado una pérdida de atribuciones

sociales, económicas y de adopción de decisiones al tener que abandonar las ocupaciones tradicionales que desempeñaban en las tierras y bosques en que habitaban.

36. Según las respuestas al cuestionario recibidas, la migración de personas no indígenas a los territorios indígenas y las consecuencias de ese proceso también han tenido un efecto negativo en las estructuras sociales indígenas. Los ejemplos mencionados en esas respuestas de casos de migración no indígena a territorios indígenas incluyen el asentamiento ilegal de madereros o mineros, la llegada de trabajadores no indígenas y de personal industrial contratado para trabajar en proyectos concretos y el aumento del tránsito de vehículos en las tierras indígenas debido a la construcción de carreteras y otras infraestructuras en zonas anteriormente aisladas. Por su parte, el Gobierno de la República Democrática del Congo manifestó preocupación por las tasas alarmantes y sin precedentes de alcoholismo y prostitución entre los pueblos indígenas. En Colombia, la llegada de las industrias extractivas a las zonas indígenas parece haber provocado una infiltración en los territorios indígenas de traficantes de drogas y guerrilleros, además de una militarización de esos territorios.

37. Las organizaciones y dirigentes indígenas informaron de que se había producido un deterioro notable de la cohesión social de las comunidades y una erosión de las estructuras tradicionales de autoridad, paralelamente con el aumento de las operaciones de extracción. Los miembros de las comunidades a veces adoptaban posiciones contrapuestas en relación a los beneficios que ofrece la extracción de recursos, produciéndose de ese modo conflictos que, a veces, pueden desembocar en la violencia. El conflicto social parece ser particularmente prevaeciente cuando los beneficios económicos llegan directamente a miembros individuales de las comunidades o cuando existe solo un número limitado de puestos de trabajo. Varios gobiernos y empresas también mencionaron casos de soborno y corrupción de dirigentes indígenas como fuentes de preocupación, aunque en sus respuestas no se incluyeron reflexiones elaboradas sobre las causas básicas de esas pautas.

38. Las respuestas de pueblos indígenas y de ONG también informaban de una escalada de la violencia por los gobiernos y fuerzas de seguridad privadas en el contexto de las operaciones extractivas en territorios indígenas, dirigida principalmente contra dirigentes indígenas. Asimismo, se informó de que se habían producido casos de represión general de los derechos humanos cuando comunidades enteras habían manifestado su oposición a las operaciones de extracción. En ese contexto, también se informó de que la presencia de industrias extractivas en territorios indígenas había dado lugar a disturbios violentos y al surgimiento de grupos extremistas en esos territorios.

39. En numerosas respuestas al cuestionario se señalaron los efectos negativos sobre aspectos importantes de la cultura indígena, como el idioma y los valores morales, que tenían los proyectos de extracción de recursos naturales llevados a cabo en territorios indígenas. Asimismo, hubo respuestas que indicaron que los proyectos habían provocado la destrucción de lugares de importancia cultural y espiritual para los pueblos indígenas, como lugares sagrados y restos arqueológicos.

40. En varias respuestas recibidas, incluso de empresas, se reconocía la necesidad de adoptar un "enfoque diferente" al ocuparse de las comunidades indígenas y de las actividades extractivas. Esto podría incluir, por ejemplo, la evaluación de los efectos sociales y culturales específicos sobre la comunidad y la elaboración de medidas de mitigación específicas para las comunidades. También se sugirió que quizás fuera conveniente impartir a los empleados de las empresas y de los subcontratistas cursos de sensibilización cultural, con el fin de limitar los efectos negativos sobre los aspectos sociales y culturales de las comunidades indígenas.

### 3. Falta de consultas y de participación

41. Un número importante de pueblos indígenas, gobiernos y empresas señalaron en sus respuestas al cuestionario que los pueblos indígenas debían ser consultados sobre los proyectos de extracción de recursos naturales que les afectasen y participar en su ejecución. Esas consultas eran consideradas, dependiendo de quien fuera el autor de la respuesta, como un derecho establecido en los instrumentos internacionales y en la legislación nacional y una medida pragmática, o como una medida preventiva para evitar oposición a los proyectos y conflictos sociales que pudieran dar como resultado la interrupción de sus operaciones.

42. Las respuestas recibidas de gobiernos y de empresas incluían numerosos ejemplos de conflictos sociales que se habían producido por no haber consultado a las comunidades indígenas, y señalaban que la solución de esos conflictos había entrañado invariablemente la apertura de un diálogo con los pueblos indígenas y el logro de acuerdos sobre, entre otras cuestiones, la reparación que debía ofrecerse por los daños medioambientales causados, así como la participación en los beneficios.

43. En las respuestas recibidas de gobiernos y del sector privado también se informaba de que las experiencias negativas anteriores a menudo dificultaban las consultas actuales con los pueblos indígenas. Según la Comisión Nacional Mexicana para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, como resultado de las experiencias pasadas, las comunidades indígenas temen ahora que las empresas "puedan venir en cualquier momento". Se indicó que la falta de participación en el pasado, los conflictos laborales, los daños medioambientales a los que no se había puesto remedio y las promesas incumplidas eran motivos por los que muchas comunidades indígenas temían o rechazaban totalmente las propuestas actuales de proyectos extractivos en sus territorios, incluso antes de recibir información sobre los posibles proyectos nuevos o de participar en conversaciones sobre posibles acuerdos a ese respecto.

44. Algunos gobiernos proporcionaron al Relator Especial información sobre reformas recientes de la legislación y la política nacionales introducidas de modo específico para reglamentar el deber del Estado de consultar a los pueblos indígenas sobre las actividades de las industrias extractivas. Esas reformas han entrañado la elaboración de leyes y políticas para la realización de consultas generales y la revisión a fondo de la legislación "sectorial", es decir la legislación relativa a la utilización de determinados recursos, como los recursos minerales, forestales o hídricos. También se mencionaron algunos mecanismos existentes de consulta con los pueblos indígenas. Especialmente, Noruega y Finlandia informaron sobre las leyes y políticas nacionales pertinentes en las que se dispone la realización de consultas con el parlamento sami de cada uno de esos países en relación con los proyectos sobre industrias extractivas y otros planes de desarrollo en las zonas habitadas por el pueblo sami.

45. Aunque se ha logrado cierto avance en el plano nacional, varias respuestas de empresas privadas manifestaron preocupación por el considerable nivel de incertidumbre en relación con los procedimientos de consulta. Un examen de las respuestas enviadas por empresas pone de manifiesto que subsisten dudas sobre el alcance y las repercusiones de las consultas, así como sobre las circunstancias específicas que pueden llevar a cumplir el deber de consultar. También subsiste una incertidumbre para los gobiernos y las empresas respecto a la identificación de las comunidades a las que es necesario consultar, en particular las comunidades indígenas cuyas tierras no han sido objeto de demarcación por el Estado y las comunidades en que viven pueblos indígenas y no indígenas. El Gobierno del Perú también señaló que restringir el proceso de consultas a las comunidades que habitan en zonas directamente afectadas excluye a las comunidades que se encuentran fuera de esas zonas pero que también se ven afectadas por los proyectos de extracción.

46. En varias respuestas recibidas de pueblos indígenas se hace referencia a las dificultades que se plantean para obtener información exacta sobre las posibles repercusiones en el medio ambiente y la vida cotidiana de los pueblos indígenas que tienen los proyectos de extracción propuestos. El pueblo indígena de la Primera Nación de Sucker Creek en el Canadá informó de las dificultades con que se enfrentaban sus comunidades para comprender la compleja información relativa a las fases de consulta y negociación. La información proporcionada por ese pueblo indígena indicaba que las comunidades indígenas pueden carecer de los conocimientos técnicos necesarios para participar en pie de igualdad en las consultas y las negociaciones, por lo que deben confiar en las evaluaciones de impacto hechas por las empresas de extracción, que no siempre evalúan de modo exacto y completo la envergadura del impacto de sus actividades sobre los pueblos indígenas.

47. Un número considerable de respuestas recibidas de pueblos indígenas señalan que las empresas de extracción llevan a cabo las consultas como una mera formalidad a fin de poder iniciar rápidamente sus actividades en los territorios indígenas. A ese respecto, la Nación India del Lago Lubicon en el Canadá manifestó que la obligación legal de consultar a los pueblos indígenas no se había cumplido adecuadamente en la práctica debido a que las "consultas de buena fe" llevadas a cabo por las empresas no requieren el consentimiento de esos pueblos o la aceptación de sus puntos de vista. Asimismo, informó de que los insumos aportados por los pueblos indígenas no afectan de modo sustantivo los planes preestablecidos por el Gobierno o la industria.

#### **4. Falta de marcos regulatorios claros y otras deficiencias institucionales**

48. Representantes de las empresas comerciales informaron de que los marcos regulatorios deficientes que existen en los países constituyen barreras para la realización de sus operaciones, de modo que se respeten los derechos e intereses de los pueblos indígenas. Diversas empresas afirmaron que esa falta de transparencia constituía un obstáculo importante respecto de su capacidad de realizar operaciones de modo congruente con las expectativas internacionales en relación con los derechos de los pueblos indígenas. Además, las empresas consideraban que esa falta de certidumbre jurídica era fuente de costosos conflictos con las comunidades indígenas locales.

49. En las respuestas de las empresas se señalan tres sectores particulares en que a menudo se echa en falta un marco regulatorio claro: el contenido y alcance de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales, en particular en los casos en que la tenencia tradicional de la tierra no ha sido reconocida oficialmente mediante la emisión de títulos o de otro modo; los procedimientos de consulta con los pueblos indígenas; y los planes de participación de los beneficios. Con respecto a esas cuestiones, los ejemplos de las mejores prácticas comunes a las empresas se referían más a sus prácticas e iniciativas voluntarias que al cumplimiento de los requisitos legales establecidos en los países en los que llevaban a cabo sus operaciones.

50. Tanto las respuestas de las empresas como las de los pueblos indígenas indicaban que pueden surgir dificultades incluso cuando existen en el plano nacional normas jurídicas y políticas, ya que los gobiernos carecen a menudo de la voluntad política de hacer cumplir esas normas y transfieren su responsabilidad a las empresas y a los pueblos indígenas. Desde el punto de vista de las empresas, esto crea incertidumbre y provoca costos empresariales adicionales, además de los que deben realizarse para obtener permisos oficiales y realizar otras gestiones administrativas. En sus respuestas, varias empresas indicaron que era necesario establecer acuerdos con las comunidades indígenas locales antes de iniciar las operaciones a fin de evitar problemas más adelante.

51. Asimismo, la información proporcionada indicaba que la falta de coordinación y de capacidad institucional tenía como consecuencia una supervisión operacional insuficiente de los Estados sobre las industrias extractivas. Las respuestas, incluidas las de los gobiernos, señalaban que las instituciones estatales que se ocupaban de los asuntos indígenas, así como otras instituciones estatales competentes, trabajaban a menudo con recursos institucionales y presupuestarios limitados, lo que daba como resultado una supervisión limitada o inexistente de las operaciones de extracción.

## 5. La cuestión de los beneficios tangibles

52. Existen puntos de vista contrapuestos con respecto a los beneficios de las operaciones de extracción. Diversos gobiernos y empresas indicaron que los pueblos indígenas obtenían beneficios de los proyectos de extracción de recursos naturales, mientras que, en general, los pueblos y organizaciones indígenas informaron de que los beneficios tenían un alcance muy limitado y no compensaban por los problemas que creaban esos proyectos.

53. Varios gobiernos subrayaron la importancia fundamental que tenían los proyectos de extracción de recursos naturales para sus economías nacionales, que, según se informaba, en varios países representaban hasta el 60% o el 70% del PNB. Los gobiernos también indicaron que los proyectos de extracción aportaban beneficios positivos para los pueblos indígenas y otros habitantes de las regiones en que se llevaban a cabo. En las respuestas se destacó el hecho de que una parte importante de las regalías y otros ingresos obtenidos por los Estados de las operaciones de extracción se destinaban a las estructuras gubernamentales regionales o locales (como se indicaba en la respuesta del Perú), a los fondos de desarrollo regional (por ejemplo, en la región amazónica del Ecuador) o, de modo más excepcional, a las organizaciones indígenas (por ejemplo, en el Estado Plurinacional de Bolivia). En particular, el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia destacó un plan establecido en beneficio de los pueblos indígenas en virtud del cual se asignaba directamente un porcentaje considerable de los impuestos sobre los hidrocarburos a las principales organizaciones indígenas del país o al Fondo de Desarrollo para los Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas (un fondo para el desarrollo de las comunidades indígenas y campesinas). Las oportunidades de creación de puestos de trabajo también fueron mencionadas de modo general como uno de los beneficios directos de las operaciones de extracción en los territorios indígenas.

54. Varias empresas mineras señalaron que los pueblos indígenas habían sido beneficiarios directos de la construcción de infraestructuras básicas necesarias para la realización de sus operaciones en zonas remotas, incluido la construcción de carreteras, la mejora de las comunicaciones y el suministro de energía eléctrica y de agua. También mencionaron los beneficios sociales derivados de los proyectos de extracción de recursos, como las oportunidades de atención de la salud y de educación en zonas deficitarias de esos servicios, o los programas de fomento de la capacidad en favor de las organizaciones indígenas y los gobiernos locales. En algunas ocasiones, esas iniciativas eran parte de las políticas más amplias de responsabilidad social empresarial destinadas a obtener una "licencia social" para realizar sus operaciones.

55. Sin embargo, la existencia de puntos de vista contrapuestos en lo que respecta a los beneficios obtenidos pone de manifiesto las diferentes orientaciones culturales en el contexto del desarrollo. La mayoría de las respuestas de los pueblos y organizaciones indígenas subrayaban los efectos negativos sobre su medio ambiente, cultura y sociedades, que afirmaban que tenían más peso que los mínimos beneficios a corto plazo obtenidos de las operaciones de extracción. A ese respecto, un miembro del pueblo pemón de la República Bolivariana de Venezuela informó de que los beneficios de las industrias extractivas no eran una prioridad importante para la comunidad, ya que, más bien, esta trataba de lograr "un grupo comunitario saludable, sin infecciones, en un medio ambiente

sin contaminación". Por otra parte, una organización que representaba a las autoridades tradicionales del pueblo cofán de Colombia afirmó que, en las circunstancias actuales, "los pueblos indígenas no tienen otra opción que tratar de obtener algo positivo para sus comunidades del desastre provocado por la extracción de petróleo, minerales y otros recursos" en sus territorios tradicionales.

## **B. Evaluación preliminar**

56. Los diversos puntos de vista comunicados por los pueblos indígenas, los gobiernos, las empresas y otros interesados en relación con los proyectos de extracción de recursos naturales y energéticos en los territorios indígenas ponen de manifiesto que, a pesar de la creciente sensibilización sobre la necesidad de respetar los derechos de los pueblos indígenas como parte integrante de esos proyectos, subsisten todavía muchos problemas.

57. Las respuestas al cuestionario confirman la percepción del Relator Especial derivada de las diversas actividades que ha llevado a cabo durante los tres primeros años de su mandato, de que la realización de proyectos de extracción de recursos naturales y otros proyectos de desarrollo en territorios indígenas o en proximidad de ellos se ha convertido en una de las máximas preocupaciones de los pueblos indígenas de todo el mundo y posiblemente también en la fuente más generalizada de retos al pleno ejercicio de sus derechos. Junto con las respuestas de las organizaciones y representantes de los pueblos indígenas, las respuestas de muchos gobiernos y empresas ponen de manifiesto una comprensión clara de los efectos negativos e incluso catastróficos para los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas de la realización irresponsable o negligente de proyectos en el pasado o en la actualidad, sin garantías adecuadas y sin la participación de los pueblos interesados.

58. La creciente conciencia del efecto negativo real o potencial que tienen las operaciones de extracción sobre los derechos de los pueblos indígenas se pone aún más de manifiesto por el número cada vez mayor de reglamentaciones y otras iniciativas gubernamentales, así como por la creciente actividad de los tribunales y las instituciones de derechos humanos en el plano nacional, que se mencionan en las respuestas al cuestionario del Relator Especial. Asimismo, esa creciente conciencia se hace evidente en el establecimiento o reforzamiento por las empresas de salvaguardias internas de los derechos humanos e incluso de políticas concretas en relación con los derechos de los pueblos indígenas.

59. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y el apoyo mundial a sus principios y disposiciones, el empoderamiento cada vez más profundo de los pueblos indígenas en lo que respecta a la defensa de sus derechos humanos internacionalmente reconocidos y a la denuncia de las violaciones de esos derechos, y las lecciones aprendidas de las numerosas experiencias negativas en el contexto del interés más amplio de la comunidad internacional por los efectos de las actividades empresariales sobre los derechos humanos, son factores que han contribuido sin duda a esa creciente conciencia.

60. Pero, además de esa creciente conciencia, las respuestas recibidas al cuestionario del Relator Especial también exponen la falta de un entendimiento común mínimo sobre las repercusiones básicas de las normas internacionales aceptadas o sobre los acuerdos y metodologías institucionales necesarios para darles pleno efecto en el contexto de las operaciones de extracción o explotación de recursos naturales que pueden afectar a los pueblos indígenas. A ese respecto, subsisten concepciones contrapuestas o vagas sobre el alcance y contenido de los derechos de los pueblos indígenas y sobre el grado y la naturaleza de la responsabilidad del Estado para asegurar la protección de esos derechos en el contexto de las operaciones de extracción.

61. El actual debate mundial sobre las repercusiones de las actividades empresariales en los derechos humanos ha reafirmado que el Estado tiene la responsabilidad jurídica internacional última de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos. Eso se establece claramente en el marco para "proteger, respetar y remediar" propuesto por el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas<sup>10</sup>, que el Consejo de Derechos Humanos hizo suyo como estructura normativa básica para seguir avanzando en la protección de los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de las actividades empresariales (véase el párrafo 25 *supra*).

62. Aunque muchas de las respuestas de los gobiernos al cuestionario del Relator Especial demuestran la sensibilización y el firme compromiso de los Estados respecto de la protección de los derechos de los pueblos indígenas, esas respuestas, unidas a las recibidas de otras fuentes, también reflejan una falta de consenso operativo sobre el alcance y los medios del cumplimiento por los Estados de sus deberes respecto a los proyectos de extracción y explotación de recursos.

63. Como se ha indicado anteriormente, en varias respuestas, en particular las recibidas de empresas, se señala que los gobiernos tienden a inhibirse del proceso de aplicación de los procedimientos de consulta y de otras salvaguardias de los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de las operaciones de extracción, y actúan como simples reguladores. La delegación a las empresas de la función de protección que corresponde al Estado fue mencionada repetidamente como fuente de preocupación, en particular cuando los marcos regulatorios estatales relativos a los derechos de los indígenas, incluido en relación a la protección de las tierras y los recursos, las consultas y los planes de participación en los beneficios, son insuficientes o inexistentes. La falta de claridad o de consenso sobre la función del Estado en la protección de los derechos de los pueblos indígenas en ese contexto multiplica las incertidumbres surgidas de las diferentes opiniones sobre el alcance y el contenido de esos derechos.

64. Un importante ámbito adicional de perspectivas divergentes está representado por el equilibrio entre los costos y los beneficios de los proyectos de extracción de recursos. Aun a pesar de que existe una conciencia común de los efectos negativos para los pueblos indígenas provocados en el pasado por las actividades de extracción, hay perspectivas muy divergentes sobre la incidencia y el valor de los beneficios aportados por las industrias extractivas, especialmente cara al futuro. Como se ha mencionado anteriormente, muchas de las respuestas de los gobiernos al cuestionario subrayaron la importancia fundamental que tienen las industrias extractivas para sus economías nacionales. Muchas de las respuestas recibidas de las empresas comparten la opinión de que los pueblos indígenas pueden beneficiarse de las industrias extractivas.

65. Por su parte, las respuestas dadas al cuestionario del Relator Especial por los pueblos indígenas contenían una dosis elevada de escepticismo y, en muchos casos, de rechazo absoluto con respecto a la posibilidad que existía de beneficiarse de los proyectos de extracción o explotación de recursos en sus territorios tradicionales. La gran mayoría de las respuestas de los pueblos indígenas, muchas de las cuales se basaban en experiencias directas de proyectos concretos que habían afectado a sus territorios y comunidades, más bien destacaban una percepción común de ausencia de empoderamiento, de desinterés por sus derechos y preocupaciones por parte del Estado y las empresas, y de inseguridad constante en sus vidas debido a las invasivas operaciones de extracción. Esa percepción pone de manifiesto que no parece que se puedan esperar resultados positivos de esas operaciones, que se ven más como una imposición desde arriba de decisiones adoptadas en

---

<sup>10</sup> A/HRC/17/31.

base a la colusión del Estado y las empresas en interés propio que como resultado de decisiones negociadas en las que sus comunidades tienen una participación directa.

66. En opinión del Relator Especial, la falta de una base común para que todos los interesados comprendan las cuestiones fundamentales constituye un fuerte obstáculo para la protección y realización efectivas de los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de los proyectos de extracción de recursos. La falta de un entendimiento común entre los interesados, incluidos los Estados, las empresas y los pueblos indígenas mismos, unida a la existencia de numerosas zonas grises tanto conceptuales como jurídicas han demostrado ser una fuente de conflictos sociales. La experiencia comparativa, incluidas las situaciones específicas de los países en las que el Relator Especial ha intervenido en el marco de su mandato, proporciona claros ejemplos de estallido y escalada de esos conflictos y de radicalización posterior de las posiciones. Cuando surgen conflictos sociales en relación con los programas de extracción o explotación de recursos en los territorios indígenas, todo el mundo pierde.

67. Las respuestas dadas al cuestionario del Relator Especial ponen de manifiesto la necesidad de un cambio de la situación actual si se desea que la normativa de derechos de los indígenas tenga un efecto significativo sobre las políticas y actividades de los Estados y las empresas en lo que atañe a los pueblos indígenas. Un paso inicial a favor de ese cambio consiste en establecer una base de entendimiento común entre los pueblos indígenas, los agentes gubernamentales, las empresas y otros actores pertinentes. El Relator Especial es consciente de las complejidades inherentes a cualquier esfuerzo para armonizar los diversos intereses involucrados en la cuestión de las industrias extractivas y los pueblos indígenas, así como de las dificultades para superar los puntos de vista contrapuestos que existen actualmente entre los interesados.

68. El Relator Especial está convencido, sin embargo, de que es necesario avanzar en el logro de un entendimiento común mínimo del contenido y el alcance de los derechos de los pueblos indígenas y de las repercusiones que tienen esos derechos en la conveniencia o viabilidad futuras de las industrias extractivas en los territorios indígenas o en proximidad de ellos, de la naturaleza de la responsabilidad de los Estados de proteger los derechos de los pueblos indígenas en ese contexto, del impacto real o potencial de las industrias extractivas —tanto positivo como negativo— y de otras cuestiones conexas. Sin un nivel mínimo de entendimiento común, la aplicación de la normativa de los derechos de los indígenas seguirá siendo socavada, los pueblos indígenas seguirán siendo vulnerables a graves abusos de sus derechos humanos individuales y colectivos y las actividades extractivas que afectan a esos pueblos seguirán teniendo que enfrentarse a graves problemas sociales y económicos.

### **C. Programa de trabajo**

69. En la ejecución de su mandato desde su nombramiento en 2008, el Relator Especial se ha ocupado activamente de sus tareas fundamentales de supervisar la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas de todo el mundo y de promover la mejora de sus condiciones en un espíritu de cooperación y de capacidad de respuesta. En ese proceso, el Relator Especial ha tenido presente la directiva del Consejo de Derechos Humanos de que se ocupara de modo particular de promover las buenas prácticas y la asistencia técnica.

70. Los informes presentados por el Relator Especial durante los últimos tres años dan constancia de las situaciones en las que ha intervenido en los diferentes países a fin de promover un entendimiento más profundo de los problemas existentes y hacer recomendaciones concretas para resolver esos problemas sobre la base de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y otros instrumentos

internacionales pertinentes. En opinión del Relator Especial, también son relevantes los numerosos casos en los que ha contribuido de modo activo al proceso de adopción de nuevas políticas, leyes y reformas constitucionales en relación con los derechos de los pueblos indígenas, tanto por solicitud de los gobiernos como de las organizaciones internacionales y los pueblos indígenas mismos.

71. Los resultados de la labor del Relator Especial han dependido evidentemente de la capacidad de los interesados para mantener un diálogo basado en principios en el que las recomendaciones y propuestas del Relator Especial pudieran servir de base para encontrar soluciones a los problemas concretos, en el marco de la protección de los derechos de los pueblos indígenas. En diversos casos sus recomendaciones se han tenido presentes, al menos parcialmente, en el establecimiento de las políticas y leyes nacionales. La repercusión que han tenido los análisis temáticos del Relator Especial sobre áreas fundamentales también son discernibles en la práctica comparativa, en particular en una serie de sentencias recientes de los tribunales nacionales<sup>11</sup>.

72. Al definir su programa de trabajo para el resto de su mandato, el Relator Especial adopta un criterio pragmático que trata de fomentar el efecto práctico de sus actividades, dentro de las limitaciones que tiene en su trabajo. Su experiencia durante los últimos tres años pone de manifiesto que el modo mejor de lograr resultados en esas actividades es encontrar y promover entendimientos compartidos respecto del contenido básico de los derechos de los pueblos indígenas, así como proporcionar orientación práctica sobre el modo de hacer efectivos esos derechos.

73. Como se ha indicado anteriormente, la cuestión de los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de proyectos de extracción y explotación de recursos naturales se ha planteado constantemente en las actividades del Relator Especial como importante fuente de preocupación y de posibles abusos de los derechos humanos. Las respuestas al cuestionario del Relator Especial, importantes tanto por su número como por su calidad, le han proporcionado una indicación clara de la necesidad que existe de seguir trabajando en ese ámbito.

74. A ese respecto, el Relator Especial considera que una forma efectiva de avanzar en el cumplimiento de su mandato durante los próximos años es centrarse en la elaboración de una serie de directrices o principios que proporcionen orientación concreta a los gobiernos, los pueblos indígenas y las empresas con respecto a la protección de los derechos de esos pueblos en el contexto de los proyectos de extracción y explotación de recursos. La necesidad de establecer directrices concretas ha sido subrayada en diversas respuestas al cuestionario del Relator Especial, en particular las recibidas de gobiernos y de diversas empresas y organizaciones empresariales.

75. La elaboración de una serie de directrices o principios que establezcan de modo práctico el alcance y el contenido de los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de proyectos de extracción o explotación de recursos que afecten a sus territorios, así como el tipo de medidas institucionales necesarias para garantizar el disfrute de esos derechos en ese contexto, es plenamente congruente con el énfasis particular que se da en el mandato del Relator Especial a la promoción de las mejores prácticas y a la provisión de asistencia técnica a los gobiernos.

76. Asimismo, esa actividad está directamente relacionada con el tipo de medidas operacionales propuestas en los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos para la puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar", que el Consejo de Derechos Humanos ha hecho suyos recientemente

---

<sup>11</sup> Véanse, por ejemplo, las sentencias Nos. 2878-2007, de 21 de diciembre de 2009, y T-2451120, de 3 de marzo de 2011, de la Corte Constitucional de Colombia.

en su resolución 17/4. Esos Principios Rectores establecen que los Estados, en cumplimiento de su obligación de proteger los derechos humanos en el contexto de la actividad empresarial, deben "hacer cumplir las leyes que tengan por objeto o por efecto hacer respetar los derechos humanos a las empresas", así como "asesorar de manera eficaz a las empresas" sobre cómo respetar los derechos humanos en sus actividades<sup>12</sup>.

77. En sus comentarios a esos Principios Rectores, el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas destacó que el cumplimiento por los Estados de sus obligaciones en ese contexto requería mayor claridad en algunos aspectos de la legislación y la política, como los que regían el acceso a la tierra, incluidos los derechos de propiedad y de uso de la tierra<sup>13</sup>. Asimismo, subrayó la necesidad de que los Estados proporcionaran "asesoramiento a las empresas sobre la observancia de los derechos humanos", incluidos métodos de fomento de la debida diligencia en materia de derechos humanos en que se reconocieran "los problemas específicos de los pueblos indígenas".

78. La labor de hacer efectivos los derechos de los pueblos indígenas y las salvaguardias institucionales necesarias para su ejercicio en el contexto de los proyectos de extracción o explotación de recursos naturales podría constituir, en opinión del Relator Especial, un instrumento útil en manos de los pueblos indígenas y los gobiernos cuando deban definir marcos jurídicos y políticas más eficaces en ese sector y asimismo podría proporcionar orientación a ese respecto a las empresas.

79. A la vez que prosigue su trabajo en todos los ámbitos abarcados por su mandato, la labor que lleve a cabo por el Relator Especial para hacer efectivos los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de los proyectos de extracción de recursos exigirá una importante reasignación de las iniciativas y de los recursos humanos y materiales. Como se indicó anteriormente, el Relator Especial considera de la máxima importancia superar los puntos de vista divergentes de los Estados, los pueblos indígenas y las empresas en ese contexto, para lo cual será necesario iniciar un proceso de consulta y diálogo amplios con todos los interesados. También será necesario llevar a cabo consultas y estudios de expertos sobre sectores específicos, a fin de promover un conocimiento de los derechos de los pueblos indígenas que sea efectivo y viable en el marco de las políticas nacionales y de las prácticas empresariales en que se llevan a cabo esos proyectos.

80. Se deberán celebrar numerosos debates, todos ellos sin duda necesarios, sobre el modelo vigente de operaciones de extracción y su amplio impacto social y medioambiental. Mientras tanto, los pueblos indígenas seguirán siendo vulnerables a violaciones de sus derechos humanos que socavan los cimientos de su libre determinación y, en algunos casos, ponen en peligro su existencia misma como pueblos diferenciados. A ese respecto, el Relator Especial hace suya plenamente la "forma de pragmatismo basada en principios" adoptada por el Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, es decir "la adhesión inquebrantable al principio del fortalecimiento de la promoción y protección de los derechos humanos en lo que concierne a las empresas, junto con un apego pragmático a lo que da mejores resultados para introducir cambios en lo que más importa: la vida diaria de las personas"<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> A/HRC/17/31, anexo, principio 3 a) y c).

<sup>13</sup> *Ibid.*, principio 8.

<sup>14</sup> E/CN.4/2006/97, párr. 81.

## IV. Conclusiones y recomendaciones

81. El Relator Especial expresa su reconocimiento por el apoyo constante recibido de Estados, pueblos indígenas, organizaciones y organismos internacionales, empresas y miembros de la sociedad civil, en el cumplimiento de su mandato. En particular, desea mostrar su agradecimiento por la confirmación de la confianza que le otorga el Consejo de Derechos Humanos, representada por la renovación de su mandato en mayo 2011 por un período adicional de tres años.

82. Sobre la base de la experiencia obtenida durante el primer período de su mandato, el Relator Especial ha alcanzado la convicción de que los proyectos de extracción de recursos naturales y otros grandes proyectos de desarrollo llevados a cabo en territorios indígenas o en proximidad de ellos constituyen una de las fuentes más importantes de abuso de los derechos de los pueblos indígenas en todo el mundo. En su forma prevaleciente, el modelo de extracción de recursos naturales en los territorios de los pueblos indígenas parece socavar la libre determinación de los pueblos indígenas en las esferas política, social y económica.

83. Las numerosas respuestas recibidas de gobiernos, pueblos y organizaciones indígenas, empresas y otros interesados al cuestionario distribuido por el Relator Especial en 2011 ponen de manifiesto un estado de sensibilización y preocupación compartida por los efectos negativos que las operaciones extractivas han tenido en el pasado sobre los pueblos indígenas en muchas situaciones, teniendo presente el vínculo particular que tienen los pueblos indígenas con sus tierras, territorios y recursos naturales tradicionales. Por otra parte, las respuestas al cuestionario también ofrecen indicaciones firmes de la existencia de puntos de vista contrapuestos en relación con las posibles repercusiones negativas y los posibles beneficios de los proyectos de extracción o explotación de recursos en los territorios indígenas, los efectos prácticos en ese contexto de las normas internacionales en que se afirman los derechos de los pueblos indígenas y el tipo de medidas necesarias para dar cumplimiento a las responsabilidades de los Estados, las empresas y los pueblos indígenas mismos.

84. A ese respecto, aunque los problemas y retos con que habrá que enfrentarse son importantes y complejos, el Relator Especial se siente alentado por lo que percibe ser un grado creciente de sensibilización y de aceptación de responsabilidad por parte de los Estados y las empresas. Esa creciente sensibilización ofrece una oportunidad histórica para avanzar hacia el logro de un entendimiento normativo común y para que se hagan efectivos los derechos de los pueblos indígenas y las salvaguardias institucionales conexas en el ámbito de los proyectos de extracción y explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas. Ese proceso no solo contribuiría a la aplicación más completa de las normas establecidas en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y en otros instrumentos internacionales sino que también permitiría poner en práctica el marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar".

85. En las respuestas recibidas al cuestionario del Relator Especial se exponen diversos marcos jurídicos e institucionales estatales, decisiones de los tribunales nacionales, políticas internas y proyectos experimentales de las empresas que se refieren a los derechos de los pueblos indígenas o son pertinentes respecto de ellos en el contexto de las industrias extractivas. En opinión del Relator Especial, esas diferentes iniciativas merecen ser examinadas cuidadosamente ya que podrían proporcionar una orientación útil en la elaboración de modelos eficaces para hacer efectivos los derechos de los pueblos indígenas en los proyectos de extracción de recursos que les afectan.

86. El Relator Especial considera que su mandato está bien situado en el contexto más amplio del sistema de las Naciones Unidas relativo a los derechos humanos para promover la realización de los derechos de los pueblos indígenas y de las garantías institucionales conexas en el contexto de las operaciones de extracción y explotación de recursos, en modo tal que contribuya a la labor realizada por el Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales. Ese objetivo podría lograrse mediante el establecimiento de directrices o principios concretos encaminados a ayudar a los Estados, las empresas y los pueblos indígenas a cumplir las responsabilidades derivadas de las normas internacionales de protección de los derechos humanos de los indígenas. En opinión del Relator Especial, esta tarea forma parte de su mandato de examinar medios de superar los obstáculos existentes para la plena y efectiva protección de los derechos de los pueblos indígenas y de determinar, intercambiar y promover las mejores prácticas, y contribuirá de modo notable al cumplimiento de dicho mandato<sup>15</sup>.

87. Para avanzar en el establecimiento de esas directrices es necesario el mantenimiento de un diálogo amplio con los gobiernos, las organizaciones de los pueblos indígenas, las empresas, las instituciones internacionales y otros interesados pertinentes, proceso en el que el logro de un consenso constituye un elemento clave. A fin de avanzar hacia esa meta, el Relator Especial ha establecido como prioridad máxima para la segunda etapa de su mandato la realización de consultas con los interesados, el intercambio de mejores prácticas y la elaboración de estudios concretos de expertos en relación con los pueblos indígenas y las industrias extractivas.

88. En la realización de esa tarea, el Relator Especial espera poder contar, como lo ha hecho en el pasado, con el apoyo activo de todos los interesados. Asimismo, su labor encaminada a hacer efectivos los derechos de los pueblos indígenas puede beneficiarse de las iniciativas en marcha del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y del Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas y, a la vez, contribuir a esas iniciativas de ambas instituciones, con las cuales el Relator Especial ha establecido relaciones de cooperación en cumplimiento de su mandato.

89. Teniendo presente lo anteriormente mencionado, cuando el Consejo de Derechos Humanos examine las actividades futuras del Relator Especial quizás desee confiarle la tarea concreta de adoptar iniciativas para hacer efectivos los derechos de los pueblos indígenas y las garantías institucionales conexas, en el contexto de los proyectos de extracción y explotación de recursos naturales que puedan afectar a los territorios indígenas, con objeto de que el Relator Especial pueda presentar al Consejo una serie de directrices o principios concretos en 2013. El Consejo quizás desee también examinar la necesidad de proporcionar apoyo adicional al Relator Especial en el cumplimiento de esa tarea.

---

<sup>15</sup> Resolución 15/14 del Consejo de Derechos Humanos, párr. 1 a).