

---

## **Advance edited version**

Distr.  
GENERAL

A/HRC/9/9  
11 August 2008

Original: ENGLISH

---

HUMAN RIGHTS COUNCIL  
Ninth session  
Agenda item 3

### **PROMOTION AND PROTECTION OF ALL HUMAN RIGHTS, CIVIL, POLITICAL, ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, INCLUDING THE RIGHT TO DEVELOPMENT**

#### **Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, S. James Anaya\***

##### **Summary**

The present report is submitted in accordance with Human Rights Council resolution 6/12, and is the first report of Professor S. James Anaya in his capacity as Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people. The resolution requires the Special Rapporteur, inter alia, to promote the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples and other international instruments relevant to the advancement of the rights of indigenous peoples. On this basis, the Special Rapporteur provides an analysis of the Declaration, in the context of other international instruments specifically regarding indigenous peoples and human rights instruments of general applicability. Reflecting the common international body of opinion regarding the rights of indigenous peoples, the Declaration elaborates on general human standards as they apply to the specific context of indigenous peoples, with a particular emphasis on the remedial measures required to address the historical contemporary denial of their rights. The last section of the report analyses the different measures required to implement and make operative the rights affirmed in the Declaration, a process which involves a joint effort by States, the United Nations system, indigenous peoples and relevant civil society actors.

---

\* The present report was submitted after the deadline due to the tight time frame between the appointment of the Special Rapporteur and the deadline for the submission of the report.

## CONTENTS

	<i>Paragraphs</i>	<i>Page</i>
Introduction .....	1 - 5	3
I. SUMMARY OF ACTIVITIES .....	6 - 13	4
A. Activities carried out by the Special Rapporteur .....	6 - 7	4
B. Future activities.....	8 - 13	4
II. SCOPE OF THE MANDATE OF THE SPECIAL RAPPORTEUR .....	14 - 17	5
III. THE DECLARATION ON THE RIGHTS OF INDIGENOUS PEOPLES AND THE LARGER BODY OF RELEVANT INTERNATIONAL SOURCES .....	18 - 43	6
A. Instruments not specific to indigenous peoples and human rights norms of general applicability .....	20 - 30	7
B. The International Labour Organization conventions .....	31 - 33	11
C. The character and general content of the Declaration .....	34 - 43	11
IV. MECHANISMS TO OPERATIONALIZE THE RIGHTS AFFIRMED IN THE DECLARATION ON THE RIGHTS OF INDIGENOUS PEOPLES .....	44 - 84	14
A. States .....	44 - 59	14
B. The United Nations system .....	60 - 73	17
C. Indigenous peoples .....	74 - 79	21
D. Civil society .....	80 - 84	23
V. CONCLUSIONS .....	85 - 90	24

## Introduction

1. The mandate of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people was originally established by the Commission on Human Rights in 2001 (by resolution 2001/57), and subsequently extended by the Commission (resolution 2004/62), the General Assembly (resolution 60/251) and the Human Rights Council (resolution 5/1). On 28 September 2007, the Human Rights Council decided to renew the mandate of the Special Rapporteur for an additional period of three years, reframing the Commission's original resolution (resolution 6/12).
2. On 28 March 2008, at its seventh session, the Council decided to appoint Professor S. James Anaya, from the United States of America as the new mandate-holder. After fulfilling the formal requirements set forth in the Code of Conduct for Special Procedures' Mandate Holders of the Human Rights Council (resolution 5/2, para. 5), Professor Anaya assumed his mandate on 1 May 2008.
3. This document presents the Special Rapporteur's first report to the Council, in which he wishes to provide a number of reflections concerning the operationalization of the human rights norms affirmed in the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples and other relevant international instruments. The report consists of four parts. Section I provides a brief description of the activities undertaken by the Special Rapporteur from 1 May to 1 August 2008, including a general plan of proposed activities for the coming year. Section II presents an overview of the Special Rapporteur's mandate in accordance with resolution 6/12 and in relation to the Declaration. Section III provides an analysis of the Declaration within the context of other instruments and sources of human rights norms concerning the rights of indigenous peoples. An assessment of the different mechanisms required for promoting the implementation of the Declaration is provided in the last section.
4. Addendum 1 to the present report contains a summary of communications sent to Governments and replies received, as well as observations by the Special Rapporteur. Addendum 2 is the report of the former mandate-holder, Professor Rodolfo Stavenhagen, on his official mission to Bolivia from 25 November to 7 December 2007.<sup>1</sup>
5. The Special Rapporteur wishes to gratefully acknowledge the trust he has received from the Human Rights Council to carry out his duties, and wishes to thank the Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) and its staff for their committed assistance, as well as to the individual experts that have assisted in the preparation of this report. He also wishes to acknowledge the institutional support provided to the mandate of the Special Rapporteur by the University of Arizona Indigenous Peoples Law and Policy Program. Finally, the Special Rapporteur would like to express his deep gratitude and admiration for the work of

---

<sup>1</sup> A preliminary note with the main findings of the former Special Rapporteur's mission to Bolivia was presented to the Council during its sixth session (A/HRC/6/15/Add.2).

the former mandate-holder, Professor Rodolfo Stavenhagen. The Special Rapporteur will aim to carry out his work with a view to providing continuity to the achievements and following up on the challenges of the last seven years with a deep sense of humility and purpose.

## **I. SUMMARY OF ACTIVITIES**

### **A. Activities carried out by the Special Rapporteur**

6. Since the Special Rapporteur assumed his mandate on 1 May 2008, he has engaged in an initial dialogue with representatives of several Governments, indigenous peoples' organizations, and non-governmental organizations (NGOs), as well as with individual experts and members of the United Nations secretariat and bodies, including the Permanent Forum on Indigenous Issues and the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples, and with representatives of specialized agencies, including the United Nations Development Programme (UNDP), the International Labour Organization (ILO) and the World Bank.

7. Following the initiative of the President of the Constitutional Assembly of Ecuador and of various indigenous organizations, and as part of the programme of technical assistance by UNDP in the country, the Special Rapporteur visited Ecuador from 28 to 29 May 2008, with a view to contributing to the ongoing debates in the country regarding the process of constitutional review. During his working visit, the Special Rapporteur had the opportunity to engage in a constructive dialogue with members of the Constitutional Assembly, experts, and representatives of indigenous organizations and of the Confederation of Indigenous Nationalities of Ecuador (CONAIE). The Special Rapporteur submitted a number of observations to the Government regarding some of the issues raised during his working visit, in light of the relevant international norms (see A/HRC/9/9/Add.1).

### **B. Future activities**

8. From 14 to 25 August 2008, the Special Rapporteur will undertake an official visit to Brazil, within the framework of the Government's open invitation to United Nations special procedures and at the request of several indigenous organizations. In addition, the Special Rapporteur is currently engaged in a dialogue with the Government of Nepal concerning the possibility of conducting an official mission to the country in the upcoming months, as well as with other Governments, including those of the Russian Federation, Indonesia and the Republic of the Congo.

9. Following a recommendation of the Permanent Forum, the Special Rapporteur, together with the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, will participate in an Asia-Pacific regional NGO consultation on "Violence against indigenous women in Asia-Pacific". The consultation is being organized by the Asia Pacific Forum on Women, Law and Development and will be held in New Delhi on 15 and 16 October 2008.

10. With a view to improving the effectiveness of and coordination between the existing bodies within the United Nations system with specific mandates on the rights of indigenous peoples, the Special Rapporteur is assisting with the organization of a working meeting with

members of the Permanent Forum and of the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples. The meeting is being organized by the International Work Group on Indigenous Affairs and the Almaciga Intercultural Work Group and will take place in Madrid in February 2009.

11. The Special Rapporteur is determined to engage all relevant actors in a constructive dialogue on pressing issues of concern to indigenous peoples, including transnational companies. Building on other initiatives in this regard, including a forthcoming OHCHR expert seminar and a request by the Permanent Forum for a study on transnational corporations and other business enterprises, the Special Rapporteur is planning to participate in a technical meeting regarding experiences, best practices and potential models for the resolution of conflicts arising from commercial natural resource extraction on indigenous territories. The meeting, which will promote a dialogue between Governments, indigenous peoples' NGOs and transnational companies, is being organized by the UNESCO Centre of Catalunya and Kreddha (the International Peace Council for States, Peoples and Minorities), and is anticipated to take place in September 2009 in Sitges, Spain.

12. As observed by the former Special Rapporteur, the recognition of indigenous legal systems and their harmonization with State legal orders is another matter that presents complex challenges that must be met in order to secure the full enjoyment of the human rights of indigenous peoples.<sup>2</sup> In order to assist and promote practical initiatives to meet these challenges, the Special Rapporteur plans to form a research partnership on plural legal orders with the International Council on Human Rights Policy. This will involve a consultative research process with a cross-section of actors to review existing jurisdictional arrangements, examine best practices and develop action-oriented proposals for the effective recognition of indigenous legal systems.

13. Finally, drawing on the experiences of the former Special Rapporteur and other special procedures mandate-holders, the Special Rapporteur is developing working methods to enhance the effectiveness of his handling of the numerous communications he receives alleging violations of the human rights of indigenous peoples. These working methods will demonstrate responsiveness to indigenous peoples whose human rights allegedly are being violated, providing them a meaningful conduit to have their legitimate concerns appropriately addressed; identify and assess root or systemic causes of human rights violations, and not just the immediate manifestations of underlying problems; and engage States and other actors concerned in a constructive dialogue to advance solutions to problem situations, building on relevant progress and good practices already achieved.

## **II. SCOPE OF THE MANDATE OF THE SPECIAL RAPPORTEUR**

14. The Commission on Human Rights, in its resolution 2001/57, established the mandate of the Special Rapporteur with the authority, inter alia, to "gather, request, receive and exchange information and communications from all relevant sources" concerning human rights violations

---

<sup>2</sup> E/CN.4/2004/80.

against “indigenous people themselves and their communities and organizations”, and to “formulate recommendations and proposals ... to prevent and remedy” such violations (para. 1). The Special Rapporteur was further invited to “take into account a gender perspective” and pay special attention to the situation of indigenous women and children (paras. 2-3).

15. In its resolution 6/12, the Council expanded the Commission’s original resolution, adding directives for the Special Rapporteur to work cooperatively with States, indigenous peoples, United Nations and regional bodies, and non-governmental organizations, and to pay particular attention to both the obstacles preventing full enjoyment of indigenous peoples’ human rights and to best practices in overcoming these obstacles. Significantly, resolution 6/12 further directs the Special Rapporteur to “promote the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples and international instruments relevant to the advancement of the rights of indigenous peoples, where appropriate” (para. 1 (g)), thus providing the Special Rapporteur’s activities with a clear normative framework.

16. In recasting the original mandate, the Council underlined the role of the Special Rapporteur in promoting and facilitating a dialogue with Governments, indigenous peoples and other stakeholders to find effective ways to fully realize the rights of indigenous peoples which are affirmed in the Declaration and other international sources, in the spirit of respect, cooperation and mutual understanding that underpins the Declaration.

17. One of the Special Rapporteur’s main tasks in performing this role is to contribute to a better understanding, by the Council and all parties involved, of the legal, political, economic and institutional implications of the international recognition of the rights of indigenous peoples. With this objective in mind, the Special Rapporteur’s initial report aims at relating the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, the most recent and authoritative statement on the rights of these peoples as recognized internationally, to the larger body of relevant international human rights norms and instruments; and at examining ways in which the Declaration can be fully operationalized and put into practice.

### **III. THE DECLARATION ON THE RIGHTS OF INDIGENOUS PEOPLES AND THE LARGER BODY OF RELEVANT INTERNATIONAL SOURCES**

18. During the last three decades, the demands for recognition of indigenous peoples across the world have led to the gradual emergence of a common body of opinion regarding the content of the rights of these peoples on the basis of long-standing principles of international human rights law and policy. This common normative understanding has been promoted by international and regional standard-setting processes; by the practice of international human rights bodies, mechanisms and specialized agencies; and by a significant number of international conferences and expert meetings. The emergence of this common understanding has further been reflected in and supported by widespread State practice and constitutional, legislative and institutional reforms at the domestic level. The Declaration on the Rights of Indigenous Peoples is the most important of these developments globally, encapsulating as it does the widely shared understanding about the rights of indigenous peoples that has been building over decades on a foundation of previously existing sources of international human rights law.

19. This section provides a brief synthesis of the sources and general content of existing international standards that affirm and promote the rights of indigenous peoples. These sources include, in addition to the Declaration, international instruments not specific to indigenous peoples and human rights norms of general applicability, especially as applied by authoritative human rights bodies and mechanisms when addressing indigenous issues, and the International Labour Organization conventions concerning indigenous peoples.<sup>3</sup>

**A. Instruments not specific to indigenous peoples and human rights norms of general applicability**

20. To be sure, indigenous individuals and peoples hold the same rights that are recognized to all individuals and peoples. Article 1 of the Declaration explicitly restates this basic principle, by affirming that “indigenous peoples have the right to the full enjoyment, as a collective or as individuals, of all human rights and fundamental freedoms as recognized in the Charter of the United Nations, the Universal Declaration of Human Rights and international human rights law”. From this perspective, all general human rights principles and norms apply equally to indigenous peoples, and are to be interpreted and applied with regard to the specific historical, cultural, social and economic circumstances of these peoples.

21. This approach has long been taken by international bodies and mechanisms in their authoritative interpretation of universal or regional instruments and human rights norms of general applicability. United Nations treaty bodies have significantly contributed to the common normative understanding of the rights of indigenous peoples in their application of the human rights treaties to which they respectively are attached. They have done so through evaluation of State party reports, complaint procedures, or issuance of interpretive comments or recommendations.

22. Since the late 1980s, the Human Rights Committee has taken a leading role in developing a body of jurisprudence concerning the rights of indigenous peoples under several provisions of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), including the rights to privacy and to family, and, especially, the rights of persons belonging to ethnic, religious or linguistic minorities. The Committee’s general comment No. 23 (1994) on article 27 of ICCPR advances a broad interpretation of the international norm of cultural integrity in the context of indigenous peoples, understanding that norm to encompass all aspects of indigenous culture including rights

---

<sup>3</sup> An initial survey of the international and domestic standards regarding the rights of indigenous peoples was provided by the first report of the Special Rapporteur to the Commission on Human Rights. E/CN.4/2002/97, paras. 6-33. This survey was subsequently supplemented by the Special Rapporteur, with a particular emphasis on processes of domestic legal and constitutional reform, judicial decisions, and the practice of international human rights bodies. See E/CN.4/2006/78, paras. 7-13.

to lands and resources.<sup>4</sup> Acting under the reporting procedure, the Human Rights Committee has further considered aspects of indigenous political participation, self-government and autonomy within the framework of the self-determination clause of article 1 of the Covenant.

23. The Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) has contributed to promoting an understanding of the human rights obligations of States parties to the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination with regard to indigenous peoples. In 1997, the Committee adopted its general recommendation No. 23 on indigenous peoples, interpreting the norm of non-discrimination to protect aspects of indigenous cultural identity and language, economic and social development, effective participation, and rights over lands, territories and resources. Subsequent general recommendations of the Committee have addressed sexual and gender-based discrimination against indigenous women and discrimination of indigenous peoples in their administration of justice, including denial of their indigenous legal systems.<sup>5</sup> Based on these interpretations of the Convention, CERD has played an increasingly active role in combating various forms of discrimination against indigenous peoples in its examination of the reports of States parties to the Convention. Most of the specific country situations that have been dealt with or are currently being monitored by CERD under its early warning/urgent action procedure are related to indigenous communities and peoples.

24. The Committee on Economic, Social and Cultural Rights has similarly identified specific normative implications for indigenous peoples of several of the rights affirmed in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. These include the rights to adequate housing, including legal protection against forced evictions;<sup>6</sup> to adequate food;<sup>7</sup> to education without discrimination;<sup>8</sup> to the highest attainable standard of health;<sup>9</sup> to water;<sup>10</sup> and to benefit from scientific, literary or artistic production.<sup>11</sup>

---

<sup>4</sup> Paras. 24-25.

<sup>5</sup> General recommendation No. 25 (2000), para. 2; general recommendation No. 31, paras. 27, 36, 41.

<sup>6</sup> General comment No. 7, para. 10.

<sup>7</sup> General comment No.12, para. 13.

<sup>8</sup> General comment No. 13, para. 50.

<sup>9</sup> General comment No. 14, paras. 12 (b) and 27.

<sup>10</sup> General comment No. 15, paras. 7 and 16.

<sup>11</sup> General comment No. 17 (2006), paras. 9, 32, 45, and 18.b.iii.



25. Articles 29 and 30 of the Convention on the Rights of the Child address specifically the rights of indigenous children to their own cultures, religions and languages. On the basis of these and other provisions of the Convention, the Committee on the Rights of the Child has devoted considerable attention to the specific needs and circumstances of indigenous children in its review of the application of the Convention.<sup>12</sup> The Committee against Torture, the Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), and the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families have also paid specific attention to the situation of indigenous persons in their periodic examination of States' implementation of the respective conventions. CEDAW has further addressed the special circumstances faced by indigenous women in its general recommendation No. 24 (1999) on women and health.<sup>13</sup>

26. In addition to the activities of the United Nations human rights mechanisms, provisions directly related to the human rights of indigenous peoples have been included in the declarations and programmatic statements emanating from United Nations issue-specific world conferences in the last several years. Notably, in the Vienna Declaration and Programme of Action, the World Conference on Human Rights called upon States to "take concerted positive steps to ensure respect for all human rights and fundamental freedoms of indigenous people, on the basis of equality and non-discrimination" and "recognize the value and diversity of their distinct identities, cultures and social organization".<sup>14</sup>

27. Indigenous peoples' contribution to cultural diversity and intangible heritage worldwide has been acknowledged in instruments recently adopted by the United Nations Educational, Cultural and Scientific Organization (UNESCO).<sup>15</sup> In addition, principles derived from indigenous peoples' rights in connection with lands, territories and resources have been incorporated into a number of international environmental instruments.<sup>16</sup> This includes the provisions of article 8 (j) of the Convention on Biological Diversity, affirming indigenous peoples' rights to their traditional knowledge, which has led to a specific follow-up mechanism

---

<sup>12</sup> See in particular the recommendations of the Day of General Discussion on the rights of indigenous children, 3 October 2003.

<sup>13</sup> Para. 6.

<sup>14</sup> Para. 20.

<sup>15</sup> UNESCO Declaration on Cultural Diversity (2001), art. 4; Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage (2003), sixth preambular paragraph.

<sup>16</sup> United Nations non-legally binding authoritative statement of principles for a global consensus on the management, conservation and sustainable development of all types of forests (1992), paras. 2, 5-6, 12; United Nations Framework Convention on Climate Change (1992), art. 3; United Nations Convention to combat desertification in those countries experiencing serious droughts and/or desertification, particularly in Africa (1994), art. 10.2.e.

that involves indigenous peoples. Indigenous peoples' concerns are also at the centre of the ongoing discussions at the World Intellectual Property Organization regarding the protection of traditional knowledge, genetic resources and traditional cultural expressions.

28. At the regional level, the Inter-American Commission on Human Rights and the Inter-American Court of Human Rights have played a path-breaking role in developing a distinct body of jurisprudence concerning the rights of indigenous peoples in the Americas, with an important normative effect in other regions. These bodies have interpreted the American Declaration of the Rights and Duties of Man and the American Convention on Human Rights in a way that takes account of the specific circumstances of indigenous peoples and tribal communities, affirming for them the right to life, including a dignified collective existence;<sup>17</sup> the right of property over lands, territories and natural resources,<sup>18</sup> including the rights to consultation and consent;<sup>19</sup> and the right to political participation in accordance with their cultural patterns.<sup>20</sup> A special commitment towards the promotion and protection of the rights of indigenous peoples is additionally reflected in article 9 of the Inter-American Charter of the Organization of American States (2001).

29. In 2000, the African Commission on Human and Peoples' Rights decided to establish a working group on indigenous peoples/communities as part of its system of thematic special procedures. The first thematic report produced by the Working Group interpreted several of the provisions of the African Charter on Human and Peoples' Rights, as well as the Commission's jurisprudence, in consistency with the internationally prevailing understanding of the rights of indigenous peoples.<sup>21</sup> Since then, the Working Group has continued its activities regarding indigenous issues, including undertaking a number of country visits.

30. The practice of international bodies and mechanisms in recent decades has significantly contributed to building an understanding of the rights of indigenous peoples on the basis of general human rights norms and a wide array of international instruments. The authoritative interpretation of these norms has contributed to the gradual crystallization of a universal

---

<sup>17</sup> I/A HR Court, *Masacre de Plan de Sánchez* (Guatemala), Series C (No. 105) (2004).

<sup>18</sup> I/A HR Court, *Awes Tingni Mayagna (Sumo) Indigenous Community v. Nicaragua*, Series C (No. 79) (2001); *Moiwana Community v. Surinam*, Series C (No. 124) (2005); *Yakye Axa Indigenous Community v. Paraguay*, Series C (No. 125) (2005); *Sawhoyamaxa Indigenous Community v. Paraguay*, Series C (No. 146) (2006).

<sup>19</sup> I/A HR Court, *Yatama v. Nicaragua*, Series C (No. 127) (2005).

<sup>20</sup> I/A HR Court, *Saramaka People v. Suriname*, Series C (No. 172) (2007).

<sup>21</sup> *Report of the African Commission's Working Group of Experts on Indigenous Populations/Communities*, adopted by the African Commission on Human and Peoples' Rights at its 28th ordinary session (2005).

common understanding of the minimum content of the rights of these peoples as a matter of international law and policy. This common understanding has been further reflected in, strengthened and elaborated by the adoption of international instruments that are specifically focused on the rights of indigenous peoples.

### **B. The International Labour Organization conventions**

31. The ILO was historically the first international organization to promote specific international norms and policies regarding indigenous peoples. Following earlier initiatives, the ILO adopted the Convention concerning the protection and integration of indigenous and other tribal or semi-tribal populations in independent countries (No. 107) in 1957. Although it is somewhat a reflection of the paternalistic and assimilation-oriented assumptions of the time, the protective thrust of the Convention nevertheless contributed to signalling the need for international attention and cooperation with regard to indigenous peoples.

32. In the mid-1980s the International Labour Conference decided to revise Convention No. 107 in the form of a new instrument, resulting in the adoption of the Convention concerning indigenous and tribal peoples in independent countries (No. 169) in 1989. This decision reflected the evolving normative understanding concerning the rights of indigenous peoples which at that time was being generated, especially by discussions within the United Nations, to develop an indigenous rights declaration. A momentous step in the consolidation of the contemporary international regime on indigenous peoples, Convention No. 169 provides significant recognition of indigenous peoples' collective rights in key areas, including cultural integrity; consultation and participation; self-government and autonomy; land, territory and resource rights; and non-discrimination in the social and economic spheres. The norms embodied in the Convention have been subsequently developed through the interpretive practice of the ILO supervisory bodies, notably the Committee of Experts and the Governing Body's tripartite committees acting under article 24 of the ILO Constitution.

33. Most States of Latin America as well as some States from other regions have ratified Convention No. 169, with a total of 19 ratifications thus far. Despite the relatively small number of ratifications from outside the Western Hemisphere, the general normative underpinning and specific human rights principles of the Convention have acted and still act as a powerful catalyst for the consolidation at the international level of the common normative understanding regarding the rights of indigenous peoples. This is reflected in numerous processes of constitutional, legal and institutional reform at the domestic level - including in States that are not formally part of the Convention - as well as in the development of other international instruments, programmes and policies.

### **C. The character and general content of the Declaration**

34. While influenced by discussions within the United Nations around the initiative to develop an indigenous rights declaration, the development of Convention No. 169 in 1989 contributed in turn to the process that led finally to the adoption of the United Nations Declaration on 13 September 2007. The protracted negotiations that stretched over two and a half decades and ended with the adoption of the Declaration engaged States, indigenous peoples and independent experts in an extended multilateral discussion that was central to the emergence, internationally, of a common body of opinion on the rights of indigenous peoples.

35. The Declaration was adopted by General Assembly resolution 61/295 by an overwhelming majority of Member States, with 143 voting in favour, 4 against and 11 abstaining. While the explanatory statements of the four States that voted against adoption of the Declaration (Australia, Canada, New Zealand, and United States of America) showed disagreement with the wording of specific articles or concerns with the process of adoption, they also expressed a general acceptance of the core principles and values advanced by the Declaration.

36. The basic normative justification of the Declaration is stated in the sixth preambular paragraph, which acknowledges that “indigenous peoples have suffered from historic injustices as a result of, inter alia, their colonization and dispossession of their lands, territories and resources, thus preventing them from exercising, in particular, their right to development in accordance with their own needs and interests”. The Declaration’s preamble thus stresses the essentially remedial purpose of the instrument. Far from affirming special rights per se, the Declaration aims at repairing the ongoing consequences of the historical denial of the right to self-determination and other basic human rights affirmed in international instruments of general applicability.

37. The Declaration affirms in its article 3 the right of indigenous peoples to self-determination, in terms that restate the common provisions of article 1 of the two 1966 International Covenants. Reflecting the state of contemporary international law in relation to this principle as well as the demands of indigenous peoples themselves, the affirmation of self-determination in the Declaration is deemed compatible with the principle of territorial integrity and political unity of States.<sup>22</sup>

38. On this grounding, the Declaration provides a detailed list of rights that constitute “the minimum standards for the survival, dignity and well-being of indigenous peoples of the world” (art. 43). The Declaration reaffirms basic individual rights to equality and non-discrimination, life and personal integrity and freedom, and nationality and access to justice; and it calls for special attention to specific rights and needs of indigenous elders, women, youth, children and persons with disabilities.<sup>23</sup> At the same time, the Declaration affirms rights of a collective character in relation to self-government and autonomous political, legal, social and cultural institutions; cultural integrity, including cultural and spiritual objects, languages and other cultural expressions; lands, territories and natural resources; social services and development; treaties, agreements and other constructive arrangements; and cross-border cooperation.

39. Together with affirming the aspects of self-determination related to maintaining spheres of autonomy, the Declaration also reflects the common understanding that indigenous peoples’ self-determination at the same time involves a participatory engagement and interaction with the larger societal structures in the countries in which they live. In this connection, the Declaration

---

<sup>22</sup> Art. 46 (1).

<sup>23</sup> Art. 22 (1).

affirms indigenous peoples' right "to participate fully, if they so choose, in the political, economic, social and cultural life of the State";<sup>24</sup> and to be consulted in relation to decisions affecting them, with the objective of obtaining their prior, free and informed consent.<sup>25</sup>

40. The Declaration does not affirm or create special rights separate from the fundamental human rights that are deemed of universal application, but rather elaborates upon these fundamental rights in the specific cultural, historical, social and economic circumstances of indigenous peoples. These include the basic norms of equality and non-discrimination, as well as other generally applicable human rights in areas such as culture, health or property, which are recognized in other international instruments and are universally applicable.

41. Albeit clearly not binding in the same way that a treaty is, the Declaration relates to already existing human rights obligations of States, as demonstrated by the work of United Nations treaty bodies and other human rights mechanisms, and hence can be seen as embodying to some extent general principles of international law. In addition, insofar as they connect with a pattern of consistent international and State practice, some aspects of the provisions of the Declaration can also be considered as a reflection of norms of customary international law.<sup>26</sup> In any event, as a resolution adopted by the General Assembly with the approval of an overwhelming majority of Member States, the Declaration represents a commitment on the part of the United Nations and Member States to its provisions, within the framework of the obligations established by the United Nations Charter to promote and protect human rights on a non-discriminatory basis.

42. While the adoption of the Declaration marks the height of decades of standard-setting regarding the rights of indigenous peoples, it is also important to note that the Organization of American States continues to be involved in the process of developing an American declaration of the rights of indigenous peoples. As was the case during the drafting of the United Nations Declaration, indigenous peoples are actively involved in the search for a common consensus with States regarding this instrument.

43. The United Nations Declaration reflects the existing international consensus regarding the individual and collective rights of indigenous peoples in a way that is coherent with, and expands

---

<sup>24</sup> Art. 5. See also art. 18 (affirming the right to participate in "the decision-making in matters which would affect their rights").

<sup>25</sup> Art. 19 ("States shall consult and cooperate in good faith with the indigenous peoples concerned ... in order to obtain their free, prior and informed consent before adopting and implementing legislative or administrative measures that may affect them"). For an analysis of the principle of free, prior and informed consent, see observations concerning Ecuador (A/HRC/9/9/Add.1).

<sup>26</sup> See S. James Anaya and Siegfried Wiessner, "OP-ED: The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: Towards Re-empowerment", *Jurist* (3 October 2007).

upon, the provisions of ILO Convention No. 169, as well as with other developments, including the interpretations of other human rights instruments by international bodies and mechanisms. As the most authoritative expression of this consensus, the Declaration provides a framework of action towards the full protection and implementation of these rights.

#### **IV. MECHANISMS TO OPERATIONALIZE THE RIGHTS AFFIRMED IN THE DECLARATION ON THE RIGHTS OF INDIGENOUS PEOPLES**

##### **A. States**

44. The seventh preambular paragraph of the Declaration emphasizes the “urgent need to respect and promote the inherent rights of indigenous peoples”. Like any other human rights instrument does, the Declaration confers a pivotal role to State actors in the promotion and protection of the rights affirmed therein. The central role of the State is further reinforced by the essentially reparative orientation of the instrument, which requires States to take affirmative measures to attack the systemic problems that indigenous peoples face in the enjoyment of their human rights in ways that are consistent with their specific cultural characteristics and their own expressed wishes.

##### **The call for positive or special measures**

45. The Declaration requires that “States, in consultation and cooperation with indigenous peoples, shall take the appropriate measures, including legislative measures, to achieve the ends of this Declaration” (art. 38). This general mandate is further elaborated on in other provisions, with specific affirmative measures required from States in connection with almost all the rights affirmed in the Declaration.

46. The kind of State action required to operationalize the rights affirmed in the Declaration thus entails an ambitious programme of legal and policy reform, institutional action and reparations for past wrongs, involving a myriad of State actors within their respective spheres of competence. The former chair of the Working Group on Indigenous Populations, Ms. Erica-Irene Daes, described this process as “belated State-building”, a process “through which indigenous peoples are able to join with all the other peoples that make up the State on mutually-agreed upon and just terms, after many years of isolation and exclusion”.<sup>27</sup> This spirit of cooperation and mutual understanding between States and indigenous peoples is a theme throughout the Declaration, including in the provision which underlines the value of historical and modern treaties or compacts as mechanisms to advance relations of cooperation between indigenous peoples and States (art. 37).

---

<sup>27</sup> Erica-Irene A. Daes, “Some Considerations on the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination”, 3 *Transn'l L. & Contemp. Probs.* 1, 9 (1993).

47. The positive or special measures required to operationalize the Declaration need to reach the existing local institutional arrangements and policy frameworks, which in some cases may have to be reformed to accommodate the particular needs of indigenous peoples, as underlined in the Declaration. Depending on the local context, specific policies, programmes and institutions may be required to promote the concerted action of government agencies regarding indigenous peoples. In those countries where they already exist, their terms of reference and goals should be framed by rights and principles affirmed in the Declaration.

48. As part of the general activities under its six mandated areas (economic and social development, culture, environment, education, health and human rights), the sessions of the Permanent Forum and expert meetings organized by its secretariat have produced an important body of specific recommendations that can be a useful tool for States in the planning and implementation of the measures required to operationalize the Declaration. Particularly tailored to State policies are, for instance, the Permanent Forum's recommendations on the establishment of "comprehensive national indigenous education policies".<sup>28</sup>

49. Together with the call for specific State action, articles 4 and 39 of the Declaration jointly call upon States to provide financial and technical support for the operation of indigenous self-governance institutions, without prejudice to the support provided through international cooperation. The need for such support naturally follows from the effective recognition of indigenous peoples' self-governing or autonomous systems which necessarily connect to the wider political and institutional structures of the countries in which these peoples live. In addition, this State support helps empower indigenous peoples in their autonomous management and provision of social services, such as in the area of education, which also contributes to the fulfilment of the States' general obligations with regard to the economic, social and cultural rights of citizens.

### **Legal reform and judicial action**

50. Implementing the Declaration will normally require or may be facilitated by the adoption of new laws or the amendment of existing legislation at the domestic level, as envisaged by article 38 of the Declaration which calls for appropriate "legislative measures". Also normally required will be new regulatory frameworks, which in most countries are still lacking or are insufficient. It is important to note that the legal and institutional transformations required by the Declaration are usually not sufficiently addressed solely by enacting specific "indigenous laws", as many States have done, but rather will normally also involve the transformation of broader legal structures in key areas.

51. This is true, for instance, in relation to the provisions of the Declaration regarding indigenous peoples' rights to "autonomy or self-government in matters relating to their internal and local affairs" (art. 4) and to "maintain and strengthen their distinct political, legal, economic, social and cultural institutions" (art. 5), including in the administration of justice (arts. 34-35).

---

<sup>28</sup> E/2004/43/E/C.19/2004/23, para. 19.

Indigenous systems of autonomy or self-government carry a number of implications for broader State governance that have not been fully acknowledged in most countries, where indigenous autonomy or self-government still operates de facto and without the proper legal guarantees. The same holds true in relation to indigenous rights over their lands, territories and natural resources, as affirmed in articles 26 to 28 and related provisions of the Declaration. While these rights are generally recognized in many countries, their realization implies a whole package of legal and administrative transformations, particularly regarding property and natural resources law and administration.

52. In November 2007, Bolivia adopted a law to give full legal effect to the provisions of the Declaration in domestic law.<sup>29</sup> Similar initiatives have been introduced in the legislative bodies of other countries. The Bolivian law represents an important initiative insofar as it signals the commitment of the State to implement the Declaration. However, such measures alone should not be seen as sufficient to fully operationalize the rights affirmed in the Declaration in the multiple specific areas in which government regulation and administration touch indigenous peoples' concerns.

53. In a number of cases, the recognition of indigenous peoples and their rights as mandated by the Declaration may require changes of a constitutional nature. Based on this understanding, the Declaration has already been used as a normative reference in recent or ongoing constitutional revision processes, such as in Bolivia, Ecuador and Nepal.

54. Domestic courts also play a key role in operationalizing the rights of indigenous peoples as affirmed in international standards. Domestic courts should endeavour to conform their decisions to the Declaration in cases concerning indigenous peoples. Even if not empowered to directly apply the Declaration, domestic courts may and should use the Declaration as an interpretive guide in applying provisions of domestic law. A good practice in this regard is the recent decision of the Supreme Court of Belize in the case of *Maya villages v. Attorney General*, a case in which the Court used the Declaration and other international sources to guide its interpretation of the Constitution of Belize to uphold the rights of Maya villages over their traditional land.<sup>30</sup>

55. Legal recognition and judicial action are only potential preconditions for operationalizing the indigenous peoples' rights under the Declaration at the local level. The former Special Rapporteur noted that recent processes of constitutional and legal reform in various countries have not necessarily led to actual changes in the daily lives of indigenous peoples, and an "implementation gap" continues to exist between "legislation and the day-to-day reality".<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Ley N° 3760, Gaceta Oficial N° 3039 (7 de noviembre de 2007).

<sup>30</sup> *Manuel Coy et al. v. The Attorney General of Belize et al.*, Supreme Court of Belize, Claims No. 171 and 172 (19 October 2007).

<sup>31</sup> E/CN.4/2006/78, para. 5.



Bridging this gap requires the concerted, goal-oriented action of a myriad of governmental actors within the scope of their respective fields of competence, and involves a mixture of political will, technical capacity, and financial commitment.

### **Mainstreaming and awareness-raising**

56. While the operationalization of the Declaration requires State action in the form of policies, programmes, institutions and legal reforms that are specific to indigenous peoples, the principles and rights set forth in the Declaration should be mainstreamed into the different operative sectors of government, and should be taken into consideration in the wider policy-making processes and in the establishment of programmatic priorities.

57. This is particularly important in areas, emphasized in the Declaration, in which the realization of indigenous peoples' rights is inextricably connected to general State policies, such as in the areas of education, culture, or health, and in State development strategies and plans. In this regard, the Permanent Forum and United Nations agencies such as ILO and UNDP have played a leading role in cooperating with States in mainstreaming the rights of indigenous peoples into national poverty reduction strategies aimed at meeting the Millennium Development Goals.<sup>32</sup>

58. In order to effectively mainstream the Declaration into general State policies and to promote the legal and institutional changes required to operationalize it, Governments should ensure that the different actors involved are aware of the Declaration and sufficiently understand its provisions. Accordingly, States should make efforts to raise awareness and provide technical training to government officials, members of the legislative branch and of national human rights institutions, judicial authorities and all other relevant actors, including civil society and indigenous peoples themselves.

59. The Special Rapporteur fully acknowledges the serious technical difficulties, as well as the economic, social, and political obstacles, that States encounter in undertaking the kind of systemic action and reforms required to fully and effectively respect the rights of indigenous peoples and to reverse the long-standing patterns of abuse and discrimination that they face. In the light of such difficulties, the United Nations system has considered that the situation of indigenous peoples is a matter of global concern and of urgent priority, and is deemed to play an important role in supporting State action towards the implementation of the Declaration.

### **B. The United Nations system**

60. In its twentieth preambular paragraph, the Declaration emphasizes that "the United Nations has an important and continuing role in promoting and protecting the rights of indigenous peoples". The United Nations special role had previously been affirmed by the

---

<sup>32</sup> E/2005/43-E/C.19/2005/9, paras. 17-21.

General Assembly with the solemn proclamation of the International Year of the World's Indigenous People in 1993,<sup>33</sup> and subsequently, with the proclamation of the First Decade of the World's Indigenous Peoples (1994-2004)<sup>34</sup> and the Second Decade and plan of action.<sup>35</sup>

61. In view of this special role, the Declaration in article 41 explicitly calls upon the organs and specialized agencies of the United Nations system "to contribute to the full realization" of the Declaration, including, inter alia, through the mobilization of "financial cooperation and technical assistance". Article 42 further underlines the role of United Nations bodies and specialized agencies, calling on them to "promote respect for and full applications of the provisions" of the Declaration and provide "follow-up" for its effective application. This is a joint task that pertains specially to United Nations human rights bodies and mechanisms, including but not limited to those with a particular mandate regarding the rights of indigenous peoples, as well as to the various United Nations programmes which in some way touch upon indigenous issues.

### **Human rights bodies and mechanisms**

62. As seen, United Nations human rights mechanisms and bodies have played a crucial role in promoting and protecting the rights of indigenous peoples, while contributing to the development of a common normative understanding concerning the minimum content of these rights. Currently the most authoritative expression of this common understanding, the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples constitutes an important tool in the regular promotional and protective activities of these bodies within their respective mandates and normative frames of reference.

63. The recently inaugurated mechanism of the Universal Periodic Review (UPR) of the Human Rights Council is an important tool in promoting the rights affirmed in the Declaration. Given the complementary and interrelated character of international human rights law, as well as the existing and developing jurisprudence on various human rights treaties by international bodies and mechanisms, it is clear that the provisions of the Declaration should factor into the interpretation of States' international human rights obligations and the evaluation of the positive developments and challenges faced when implementing them. It is foreseeable that, as the Declaration is gradually mainstreamed and operationalized in the practice of both States and human rights bodies and mechanisms, it will become entrenched in the UPR process, contributing to defining the human rights obligations of the States under review and guiding the recommendations of the Human Rights Council's Working Group on the Universal Periodic Review with regard to indigenous peoples.

---

<sup>33</sup> General Assembly resolution 45/164.

<sup>34</sup> General Assembly resolution 48/163.

<sup>35</sup> General Assembly resolution 59/174.

64. The normative effect of the Declaration is not limited to the United Nations human rights system, but also influences as it should the action of regional human rights bodies. In the past, the text of the draft United Nations declaration was used by the Inter-American Commission on Human Rights as evidence of the content of indigenous rights under general principles of international law.<sup>36</sup> In its decision in *Saramaka People v. Suriname*, the Inter-American Court referred to the Declaration, in relation to the American Convention on Human Rights, to uphold and define grounds for the rights of indigenous and tribal peoples over the natural resources existing within their territories.<sup>37</sup> The Declaration may be expected to have a similar normative impact within the African and European human rights systems when indigenous issues in connection with relevant treaties are addressed.

### **United Nations mechanisms that specifically concern indigenous peoples**

65. Within the United Nations system, existing mechanisms with mandates specifically regarding indigenous peoples include: the United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues; the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples, and the mandate of the Special Rapporteur. These mechanisms have special roles in promoting the operationalization of the Declaration.

66. Article 42 of the Declaration expressly mentions the Permanent Forum on Indigenous Issues as having a responsibility to promote full implementation of the Declaration. As a subsidiary body of the Economic and Social Council, the Permanent Forum has in the Declaration an essential instrument for the fulfilment of its threefold mandate of providing “expert advice and recommendations on indigenous issues to the Council, as well as to programmes, funds and agencies of the United Nations”; of promoting “the integration and coordination of activities relating to indigenous issues within the United Nations system”; and of preparing and disseminating “information on indigenous issues”.<sup>38</sup>

67. In its first session after the Declaration was adopted, the Permanent Forum hailed the adoption of the Declaration and pledged “its commitment to making it a living document throughout its work”.<sup>39</sup> The Permanent Forum further affirmed the Declaration as its legal framework, and it has started to apply specific provisions thereof in formulating its own recommendations regarding its substantive mandated areas, as well as in the Forum’s work under

---

<sup>36</sup> *Marie and Carrie Dann v. United States*, Report No. 75/02, Case 11.140 (2002), para. 118; *Maya Indigenous Communities of the Toledo District v. Belize*, Report No. 40/04, Case 12.053 (2004), para. 118.

<sup>37</sup> See para. 28 above.

<sup>38</sup> Economic and Social Council resolution 2000/22, para. 2.

<sup>39</sup> E/2008/43-E/C.19/2008/13, para. 128.

its thematic discussions and other priorities.<sup>40</sup> The Permanent Forum has furthermore started to look at States as direct partners in a “constructive dialogue” on the “achievements, challenges and future action required in relation to indigenous peoples’ issues in each country under the Declaration”.<sup>41</sup>

68. The preamble of Human Rights Council resolution 6/26 establishing the new Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples in December 2007 expressly refers to the Declaration.<sup>42</sup> This reference provides the Expert Mechanism with a clear normative frame of reference for the fulfilment of its mandate to provide the Council with “thematic expertise” on the rights of indigenous peoples, particularly through studies and research-based advice.<sup>43</sup> The studies to be undertaken by the Expert Mechanism will therefore be of key importance in operationalizing the rights affirmed in the Declaration and in mainstreaming them into the Council’s general activities on the promotion and protection of human rights.

69. The second mechanism of the Human Rights Council with a specific mandate on indigenous issues is the mandate of the Special Rapporteur, which, as discussed, entrusts the mandate-holder with the responsibility of promoting the Declaration and other relevant international instruments related to the rights of indigenous peoples. The Special Rapporteur fully acknowledges the need for close cooperation and partnership with the Permanent Forum and the Expert Mechanism with a view to working together in the important task of promoting the operationalization of the rights affirmed in the Declaration. The Special Rapporteur is sincerely committed to this task as part of his forthcoming activities.

### **Specialized agencies**

70. The specialized agencies and United Nations programmes and funds are explicitly considered by the Declaration as important actors for the implementation of the Declaration. The Declaration specifically calls for the engagement of the specialized agencies in the fields of “financial cooperation and technical assistance” (art. 41), and further calls upon the mainstreaming of Declaration into the agencies’ action at the local level (art. 42). In addition, the Declaration requires that the work of the agencies should ensure the “participation of indigenous peoples on issues affecting them” (art. 41).

71. As seen, the important role of specialized agencies in promoting the rights of indigenous peoples is underlined by the establishment of the Permanent Forum with a particulate mandate entrusted to it by the Economic and Social Council to interact with United Nations agencies in the mainstreaming of indigenous issues within the United Nations system. In 2001 the agencies

---

<sup>40</sup> Ibid., para. 132.

<sup>41</sup> Ibid., para. 133.

<sup>42</sup> Second preambular paragraph.

<sup>43</sup> Para. 1.

established the Inter-Agency Support Group on Indigenous Issues, which acts as a clearing house coordinating the action of its different members to support the Permanent Forum's work. In recent years, some of the agencies members of the Group have adopted new policies, programmes or guidelines or amended existing ones regarding indigenous peoples in ways that are generally - but not necessarily fully - consistent with the principles and rights affirmed in the Declaration. These include, inter alia, the UNDP "Policy of Engagement" with indigenous peoples (2001), the World Bank Operational Policy and Bank Policy on Indigenous Peoples (OP/BP 4.10) (2005), and, at the regional level, the Inter-American Development Bank's Operational Policy on Indigenous Peoples (OP-765) (2006).

72. Once the Declaration was adopted, the Permanent Forum called upon the specialized agencies to "review their policies and programmes in order to comply with the provisions contained in the Declaration", with a particular emphasis on ensuring respect for the rights to self-determination and free, prior and informed consent.<sup>44</sup> An encouraging initiative in this regard is the adoption in February 2008 of the United Nations Development Group's Guidelines for Indigenous Peoples' Issues. These guidelines are intended to assist the United Nations system to mainstream the rights of indigenous peoples in operational activities and programmes at the country level. In addition, UN-Habitat and UNDP are currently engaging in the development of internal policies regarding indigenous peoples, within the framework of the Declaration.

73. The implications of the Declaration for the work of the specialized agencies were analysed by the former Special Rapporteur in his report on the human rights-based approach to development (A/HRC/6/15). He identified international agencies as distinct duty-bearers in this regard, calling upon them to "refrain from supporting programmes and projects which, either directly or indirectly, are or could be conducive to the violations of the rights of indigenous peoples" (para. 72). He further recommended that development cooperation partners should "ensure that their activities help strengthen dialogue and cooperative relations between indigenous peoples and the Governments of the countries in which those peoples live, identifying priority areas and the necessary resources to ensure the effective exercise" of their rights (para. 74).

### **C. Indigenous peoples**

74. The objective stated in the eighteenth preambular paragraph of the Declaration of enhancing "harmonious and cooperative relations between the State and indigenous peoples" involves indigenous communities, authorities and organizations as fundamental actors in realizing the rights affirmed in this instrument. The Declaration's affirmation of the right to self-determination and extension of that right into the different spheres of indigenous life requires positive engagement, in a spirit of partnership, by both States and indigenous peoples, without which the Declaration would never be effective.

---

<sup>44</sup> E/2008/43-E/C.19/2008/13, para. 136.

75. Therefore, wide affirmation of the rights of indigenous peoples in the Declaration does not only create positive obligations for States, but also bestows important responsibilities upon the rights-holders themselves. This interaction between the affirmation of rights and the assumption of responsibilities is particularly crucial in areas in which the Declaration affirms for indigenous peoples a large degree of autonomy in managing their internal and local affairs.

76. Positive action by indigenous peoples themselves is by definition required for the exercise of their rights to maintain and develop institutions and mechanisms of self-governance. The Declaration simultaneously acknowledges the economic implications of indigenous self-government or autonomy, affirming indigenous peoples' rights to State financial and technical assistance and international cooperation in order to exercise their rights and fulfil their responsibilities in this regard (arts. 4 and 39).

77. Notably, indigenous peoples are called upon to exercise responsibilities for the preservation, exercise and development of their cultural heritage and expressions.<sup>45</sup> The Declaration further acknowledges indigenous peoples' inter-generational responsibilities, including environmental stewardship, with regard to their traditional lands, territories and resources (arts. 25 and 29).

78. In exercising their rights and responsibilities under the Declaration, indigenous peoples themselves should be guided by the normative tenets of the Declaration. Implementation of the Declaration will invariably require indigenous peoples' good faith, active participation in a spirit of mutual cooperation, when States consult as they must with indigenous peoples on matters affecting their rights with a view to obtaining their free, prior and informed consent. The objective for both parties in such consultations should be to reach a mutual agreement that builds harmonious partnerships.

79. The implementation of the Declaration by indigenous peoples may also require them to develop or revise their own institutions, traditions or customs through their own decision-making procedures. The Declaration recalls that the functioning of indigenous institutions should be "in accordance with international human rights standards" (art. 34) and calls for particular attention "to the rights and special needs of indigenous elders, women, youth, children and persons with disabilities", including in the elimination of all forms of discrimination and violence against indigenous children and women (art. 22). With an appropriate understanding of these provisions, the Declaration is a powerful tool in the hands of indigenous peoples to mainstream human rights within their respective societies in ways that are respectful to their cultures and values.

---

<sup>45</sup> Article 12 (1) (right to indigenous religious and spiritual traditions); article 13 (1) (right to their languages, literature and philosophies); article 31 (1) (right to their traditional knowledge and technologies).

#### **D. Civil society**

80. Finally, the kind of systemic changes required to operationalize the Declaration at the local level cannot be ultimately achieved without involvement of society at large and engagement of social sectors such as the educational system, the media, the arts, religious groups, and the business community, for example.

81. Societal involvement is prerequisite for eliminating entrenched discrimination and prejudices against indigenous peoples, particularly in the fields of education, culture and information. In this regard, the Declaration mandates that indigenous peoples' "cultures, traditions, histories and aspirations ... shall be appropriately reflected in education and public information" (art. 15, para. 1), which is further extended to "privately owned media" (art. 16, para. 2). The respect for indigenous peoples' cultural property and traditional knowledge further touches upon the activities of other societal actors, including churches, academic and research institutions, and museums.

82. In view of their impacts on the activities and daily life of indigenous peoples, local and transnational business enterprises also have an important responsibility to respect and promote the rights and principles of the Declaration. This is particularly relevant in relation to the guarantees set forth in article 32 of the Declaration regarding development or resource extraction projects affecting indigenous territories. In this connection, the Permanent Forum has called upon transnational corporations to respect the standards affirmed in the Declaration.<sup>46</sup>

83. In a similar vein, the Declaration should be promoted and respected by non-governmental development actors when their activities are related to indigenous peoples. As it does for State and international agencies, the Declaration not only provides NGOs with a set of clear programmatic priorities in their development activities affecting indigenous peoples, but also with a set of guidelines that should regulate the design and implementation of these activities.<sup>47</sup> In addition, the adoption of the Declaration should encourage the mainstreaming of the rights of indigenous peoples into the activities of international and national human rights NGOs.

84. In the recent past, a number of local and international NGOs have played a central role in specifically supporting indigenous peoples' demands and promoting the respect for their rights, for which they should be credited. They should be now seen as key actors in disseminating the content of the Declaration and in facilitating a constructive dialogue among States, indigenous peoples and other relevant stakeholders in order to promote its implementation. Some of these organizations are already engaged in such activities, which should be supported by States and the donor community at large.

---

<sup>46</sup> E/2008/43-E/C.19/2008/13, para. 26.

<sup>47</sup> United Nations Development Group, Guidelines on Indigenous Peoples' Issues, February 2008.

## V. CONCLUSIONS

85. **The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples represents an authoritative common understanding, at the global level, of the minimum content of the rights of indigenous peoples, upon a foundation of various sources of international human rights law. The product of a protracted drafting process involving the demands voiced by indigenous peoples themselves, the Declaration reflects and builds upon human rights norms of general applicability, as interpreted and applied by United Nations and regional treaty bodies, as well as on the standards advanced by ILO Convention No. 169 and other relevant instruments and processes.**

86. **Accordingly, the Declaration does not attempt to bestow indigenous peoples with a set of special or new human rights, but rather provides a contextualized elaboration of general human rights principles and rights as they relate to the specific historical, cultural and social circumstances of indigenous peoples. The standards affirmed in the Declaration share an essentially remedial character, seeking to redress the systemic obstacles and discrimination that indigenous peoples have faced in their enjoyment of basic human rights. From this perspective, the standards of the Declaration connect to existing State obligations under other human rights instruments.**

87. **For the Declaration to be fully operative, States must pursue a range of affirmative, special measures that engage the various institutions of law-making and public administration. This involves a complex process of legal and institutional reform, judicial action, specific policies, and special reparations procedures. It is a process that requires States' full political engagement and financial commitment, and which is not free from obstacles and difficulties of all sorts.**

88. **The United Nations system, including human rights bodies and mechanisms, specialized agencies and mechanisms with indigenous-specific mandates (the Permanent Forum, the Expert Mechanism and the Special Rapporteur), plays a central role in promoting the implementation of the Declaration at the local level. The principles and rights affirmed in the Declaration constitute or add to the normative frameworks for the activities of United Nations human rights institutions, mechanisms and specialized agencies as they relate to indigenous peoples, including with regard to development cooperation targeted for the benefit of indigenous peoples and other activities that may in some way affect indigenous interests.**

89. **Because implementing the Declaration depends on the establishment of strong partnerships between States and indigenous peoples, in which both must assume responsibilities, indigenous peoples invariably are crucial actors in the operationalization**



**of the Declaration. Most of the provisions of the Declaration, including the articles that elaborate on the elements of indigenous self-determination in the areas of self-government and autonomy, cultural integrity and social areas, require the active, good faith engagement of indigenous peoples with States and the broader political and societal structures.**

**90. Civil society actors, including the educational sector and the media, religious groups, non-governmental organizations and the private sector, further have roles in supporting the broad societal changes required to meet the challenges involved in making the United Nations Declaration a living reality.**

-----

---

**Versión editada de  
antemano**

Distr.  
GENERAL

A/HRC/9/9  
11 de agosto de 2008

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

---

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS  
Noveno 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, S. James Anaya\***

**Resumen**

Este informe se presenta de conformidad con la resolución 6/12 del Consejo de Derechos Humanos, y es el primer informe del profesor S. James Anaya en su calidad de Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. En la resolución se pide al Relator Especial que, entre otras cosas, promueva la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y otros instrumentos internacionales relativos a la promoción de los derechos de los pueblos indígenas. Sobre esa base, el Relator Especial presenta un análisis de la Declaración, en el contexto de otros instrumentos internacionales relacionados específicamente con los pueblos indígenas y de los instrumentos de derechos humanos de aplicación general. Reflejando el acervo internacional común de opiniones relativas a los derechos de los pueblos indígenas, la Declaración profundiza en las normas generales de derechos humanos aplicables al contexto específico de los pueblos indígenas, destacando de modo particular las medidas correctivas necesarias para enfrentarse a la expresión contemporánea de la denegación histórica de sus derechos. La última sección del informe analiza las diferentes medidas necesarias para observar y para hacer efectivos los derechos proclamados en la Declaración, un proceso que entraña el empeño conjunto de los Estados, el sistema de las Naciones Unidas, los indígenas y los agentes pertinentes de la sociedad civil.

---

\* Este informe se ha presentado con retraso debido a la brevedad del período entre el nombramiento del Relator Especial y la fecha límite de presentación del informe.

## ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN .....	1 - 5	3
I. RESUMEN DE LAS ACTIVIDADES .....	6 - 13	4
A. Actividades llevadas a cabo por el Relator Especial.....	6 - 7	4
B. Actividades futuras .....	8 - 13	4
II. ÁMBITO ABARCADO POR EL MANDATO DEL RELATOR ESPECIAL.....	14 - 17	6
III. DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y EL ACERVO MÁS AMPLIO DE FUENTES INTERNACIONALES PERTINENTES.....	18 - 43	6
A. Instrumentos que no se refieren específicamente a los pueblos indígenas y normativa de derechos humanos de aplicación general .....	20 - 30	7
B. Convenios de la Organización Internacional del Trabajo .....	31 - 33	11
C. El carácter y el contenido general de la Declaración.....	34 - 43	12
IV. MECANISMOS PARA HACER EFECTIVOS LOS DERECHOS PROCLAMADOS EN LA DECLARACIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.....	44 - 84	14
A. Estados .....	44 - 59	14
B. Sistema de las Naciones Unidas.....	60 - 73	18
C. Pueblos indígenas.....	74 - 79	22
D. Sociedad civil.....	80 - 84	23
V. CONCLUSIONES.....	85 - 90	24

## INTRODUCCIÓN

1. El mandato del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas fue establecido inicialmente en 2001 por la Comisión de Derechos Humanos en su resolución 2001/57 y fue ampliado posteriormente por la Comisión en su resolución 2004/62, por la Asamblea General en su resolución 60/251 y por el Consejo de Derechos Humanos en su resolución 5/1. El 28 de septiembre de 2007, el Consejo de Derechos Humanos decidió en su resolución 6/12 renovar el mandato del Relator Especial por un período adicional de tres años, así como llevar a cabo una actualización del mandato establecido por la resolución inicial de la Comisión.

2. El 28 de marzo de 2008, en su séptimo período de sesiones, el Consejo decidió nombrar al profesor S. James Anaya, de los Estados Unidos de América, para que ocupara el cargo de Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Una vez cumplidos los requisitos formales establecidos en el Código de conducta para los titulares de mandatos de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos (resolución 5/2, párr. 5), el profesor Anaya asumió su mandato el 1º de mayo de 2008.

3. El presente documento constituye el primer informe presentado por el Relator Especial al Consejo de Derechos Humanos, y en él su autor desea comunicar varias reflexiones en lo que atañe a hacer efectivas las normas de derechos humanos proclamadas en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y en otros instrumentos internacionales pertinentes. El informe está integrado por cuatro partes. En la sección I se ofrece una breve descripción de las actividades llevadas a cabo por el Relator Especial del 1º de mayo al 1º de agosto de 2008, incluido un plan general de actividades propuestas para el siguiente año. En la sección II se hace un examen del mandato del Relator Especial conforme a la resolución 6/12 y en relación con la Declaración. En la sección III se hace un análisis de la Declaración en el contexto de otros instrumentos y fuentes de la normativa de derechos humanos que tienen relación con los derechos de los pueblos indígenas. En la última sección se hace una evaluación de los diferentes mecanismos necesarios para promover la aplicación de la Declaración.

4. El anexo 1 al presente informe contiene un resumen de las comunicaciones enviadas a los gobiernos y de las respuestas recibidas de ellos, así como las observaciones hechas por el Relator Especial. El anexo 2 es el informe del anterior titular del mandato, el profesor Rodolfo Stavenhagen, sobre su misión oficial a Bolivia del 25 de noviembre al 7 de diciembre de 2007<sup>1</sup>.

5. El Relator Especial desea expresar su reconocimiento por la confianza que en él ha puesto el Consejo de Derechos Humanos con respecto a la realización de su tarea y desea asimismo manifestar su agradecimiento a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y a su personal por su valiosa ayuda, de igual modo que a los expertos individuales que le han asistido en la preparación de este informe. También desea manifestar su reconocimiento al Programa de derecho y política de los pueblos indígenas de la

---

<sup>1</sup> Una nota preliminar con las conclusiones principales del anterior Relator Especial con respecto a su misión a Bolivia se presentó al Consejo durante su sexto período de sesiones (A/HRC/6/15/Add.2).

Universidad de Arizona por el apoyo institucional que le ha proporcionado. Finalmente, el Relator Especial desea expresar su inmensa gratitud y admiración por la labor llevada a cabo por el anterior titular del mandato, el profesor Rodolfo Stavenhagen. El Relator Especial tratará de desempeñar su tarea dando continuidad a los logros y enfrentándose a los retos de estos últimos siete años con humildad y sentido del deber profundos.

## **I. RESUMEN DE LAS ACTIVIDADES**

### **A. Actividades llevadas a cabo por el Relator Especial**

6. Desde que asumió su cargo el 1º de mayo de 2008, el Relator Especial ha entablado un diálogo inicial con representantes de varios gobiernos, organizaciones indígenas y organizaciones no gubernamentales (ONG), así como con expertos y miembros de la Secretaría y de los órganos de las Naciones Unidas, como el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y el Mecanismo de Expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas, y con representantes de los organismos especializados, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Banco Mundial.

7. A raíz de la iniciativa del Presidente de la Asamblea Constituyente del Ecuador y de varias organizaciones indígenas y como parte del programa de asistencia técnica del PNUD en el país, el Relator Especial visitó el Ecuador los días 28 y 29 de mayo de 2008 con miras a contribuir a los debates en curso en el país con respecto al proceso de reforma constitucional. Durante su visita de trabajo, el Relator Especial tuvo oportunidad de entablar un diálogo constructivo con miembros de la Asamblea Constituyente, expertos y representantes de las organizaciones indígenas y de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). El Relator Especial comunicó al Gobierno algunas observaciones relativas a las cuestiones planteadas durante su visita de trabajo, teniendo presentes las normas internacionales pertinentes (véase A/HRC/9/9/Add.1).

### **B. Actividades futuras**

8. En los días 14 a 25 de agosto de 2008, el Relator Especial realizará una visita oficial al Brasil, en el marco de la invitación abierta hecha por el Gobierno de ese país a los procedimientos especiales de las Naciones Unidas y a solicitud de varias organizaciones indígenas. Asimismo, el Relator Especial está llevando a cabo en la actualidad un diálogo con el Gobierno de Nepal sobre la posibilidad de realizar una misión oficial a ese país en los próximos meses, así como con otros gobiernos, como los de la Federación de Rusia, Indonesia y la República del Congo.

9. Sobre la base de una recomendación hecha por el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, el Relator Especial, junto con el Relator Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, participará en la consulta regional de ONG de Asia y el Pacífico sobre "La violencia contra las indígenas en Asia y el Pacífico". Esa consulta está siendo organizada por el Foro de Asia y el Pacífico sobre la mujer, el derecho y el desarrollo, y se celebrará en Nueva Delhi los días 15 y 16 de octubre de 2008.

10. Con objeto de mejorar la eficacia de los órganos pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas que tienen mandatos específicos relacionados con los derechos de los pueblos indígenas y de promover la cooperación entre esos órganos, el Relator Especial está proporcionando asistencia en la organización de una reunión de trabajo con miembros del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y del Mecanismo de Expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas. La organización de esa reunión, que se celebrará en Madrid en febrero de 2009, está a cargo del Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas y el Grupo de Trabajo Intercultural Almaciga.

11. El Relator Especial está firmemente decidido a hacer participar a todos los agentes pertinentes en un diálogo constructivo sobre las cuestiones urgentes que preocupan a los pueblos indígenas, como la cuestión de las empresas transnacionales. Basándose en otras iniciativas en ese ámbito, incluidos un seminario de expertos organizado por el ACNUDH que se celebrará próximamente y una solicitud del Foro Permanente para que se lleve a cabo un estudio sobre las empresas transnacionales y otras empresas, el Relator Especial tiene previsto participar en una reunión técnica relativa a las experiencias, las mejores prácticas y los modelos posibles de solución de conflictos surgidos por la extracción comercial de recursos naturales en territorios indígenas. Esa reunión, que promoverá un diálogo entre los gobiernos, las ONG indígenas y las empresas transnacionales, está siendo organizada por el Centro UNESCO de Catalunya y por Kredha (Consejo internacional de la paz para los Estados, los pueblos y las minorías) y se tiene previsto que se celebre en septiembre de 2009 en Sitges (España).

12. Como ya había observado el anterior Relator Especial, el reconocimiento de los regímenes jurídicos indígenas y su armonización con el ordenamiento jurídico estatal es otra de las cuestiones que plantean retos complejos que es preciso abordar para asegurar el disfrute pleno por los pueblos indígenas de sus derechos<sup>2</sup>. A fin de proporcionar asistencia y promover iniciativas prácticas para enfrentarse a esos retos, el Relator Especial tiene previsto establecer junto con el Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos una asociación para la investigación de los ordenamientos jurídicos plurales. Esto consistirá en un proceso consultivo de investigación entre una variada serie de agentes con el objetivo de examinar los arreglos jurisdiccionales vigentes y las mejores prácticas existentes y elaborar propuestas orientadas a la acción para dar un reconocimiento efectivo a los regímenes jurídicos indígenas.

13. Finalmente, basándose en las experiencias del anterior Relator Especial y de otros titulares de mandatos de procedimientos especiales, el Relator Especial está elaborando métodos de trabajo destinados a fomentar la eficiencia de su tramitación de las numerosas comunicaciones que recibe en que se denuncian presuntas violaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Esos métodos de trabajo serán receptivos respecto de los pueblos indígenas cuyos derechos humanos supuestamente están siendo violados, proporcionándoles un conducto útil para el examen adecuado de sus preocupaciones legítimas; permitirán la determinación y evaluación de las causas últimas o sistémicas de las violaciones de los derechos humanos y no sólo de las manifestaciones inmediatas de los problemas subyacentes; y harán que los Estados y otros agentes interesados entablen un diálogo constructivo para encontrar soluciones a situaciones problemáticas, basándose en los avances y prácticas idóneas pertinentes que ya se han logrado.

---

<sup>2</sup> E/CN.4/2004/80.

## **II. ÁMBITO ABARCADO POR EL MANDATO DEL RELATOR ESPECIAL**

14. La Comisión de Derechos Humanos, en su resolución 2001/57, estableció el mandato del Relator Especial con la facultad de, entre otras cosas, "recabar, solicitar, recibir e intercambiar información y comunicaciones de todas las fuentes pertinentes" en relación con las violaciones de los derechos humanos de "los propios indígenas, sus comunidades y organizaciones" y "formular recomendaciones y propuestas... para prevenir y remediar" esas violaciones (párr. 1). Asimismo, en la resolución se invita al Relator Especial a que "tenga en cuenta una perspectiva de género" y a que preste especial atención a la situación de las mujeres y los niños indígenas (párrs. 2 y 3).

15. En su resolución 6/12, el Consejo de Derechos Humanos amplió el alcance de la resolución inicial de la Comisión añadiendo directrices para que el Relator Especial cooperara con los Estados, los pueblos indígenas, los órganos de las Naciones Unidas, los órganos regionales y las ONG, y prestara especial atención a los obstáculos que impedían el disfrute pleno por los indígenas de sus derechos humanos y a las prácticas óptimas para superar esos obstáculos. Es muy significativo que en la resolución 6/12 también se pida al Relator Especial que "promueva la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y los instrumentos internacionales relativos a la promoción de los derechos de los pueblos indígenas cuando proceda" (párr. 1 g)), dando de ese modo a las actividades del Relator Especial un marco normativo claro.

16. Al revisar el mandato original del Relator Especial, el Consejo destacó la función que éste tiene en la promoción y facilitación de un diálogo con los gobiernos, los pueblos indígenas y otros interesados a fin de encontrar medios eficaces para hacer plenamente efectivos los derechos de los pueblos indígenas proclamados en la Declaración y en otros instrumentos internacionales, con el espíritu de respeto, cooperación y entendimiento mutuo en que se basa la Declaración.

17. Una de las tareas principales del Relator Especial en el desempeño de esa función es contribuir a un mejor entendimiento por el Consejo y por todas las partes interesadas de las repercusiones jurídicas, políticas, económicas e institucionales del reconocimiento internacional de los derechos de los pueblos indígenas. Teniendo presente ese objetivo, el informe inicial del Relator Especial está dirigido a poner en relación la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, el instrumento más reciente y de mayor autoridad en lo que respecta a los derechos de esos pueblos reconocidos en el plano internacional, con el acervo más amplio de normas e instrumentos internacionales pertinentes relativos a los derechos humanos, así como a examinar los medios que pueden adoptarse para hacer operativa y poner en práctica de modo pleno la Declaración.

## **III. DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y EL ACERVO MÁS AMPLIO DE FUENTES INTERNACIONALES PERTINENTES**

18. Durante los tres decenios últimos, las reivindicaciones de reconocimiento de los pueblos indígenas en todo el mundo han llevado al surgimiento gradual de un conjunto de opiniones relativas al contenido de los derechos de esos pueblos basadas en principios arraigados de la normativa y la política internacionales de derechos humanos. Ese entendimiento normativo

común ha sido promovido por procesos internacionales y regionales de establecimiento de normas; por la práctica de los órganos, mecanismos y organismos especializados internacionales que se ocupan de los derechos humanos; y por un número considerable de conferencias internacionales y de reuniones de expertos. El surgimiento de ese entendimiento común también ha influido en la amplia difusión de prácticas estatales y de reformas constitucionales, legislativas e institucionales en el plano nacional y ha recibido apoyo de ese proceso. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas es el más importante acontecimiento internacional a ese respecto al condensar el entendimiento ampliamente compartido respecto de los derechos de los pueblos indígenas que ha ido acumulándose a lo largo de decenios sobre la base de las fuentes existentes de normas internacionales en materia de derechos humanos.

19. En la presente sección se proporciona una breve síntesis de las fuentes y del contenido general de las normas internacionales vigentes que proclaman y promueven los derechos de los pueblos indígenas. Esas fuentes incluyen, además de la Declaración, instrumentos internacionales que no se refieren específicamente a los pueblos indígenas y normas de derechos humanos de aplicación general, especialmente en lo que atañe a su aplicación por los órganos y mecanismos de derechos humanos con autoridad para ello en las ocasiones en que se ocupan de asuntos relativos a los indígenas, así como los convenios de la Organización Internacional del Trabajo que se refieren a los pueblos indígenas<sup>3</sup>.

#### **A. Instrumentos que no se refieren específicamente a los pueblos indígenas y normativa de derechos humanos de aplicación general**

20. Sin duda, los indígenas, como individuos y como pueblos, tienen los mismos derechos que les son reconocidos a todos los individuos y pueblos. El artículo 1 de la Declaración proclama de modo explícito ese principio básico, al establecer que "los indígenas tienen derecho, como pueblos o como individuos, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y las normas internacionales de derechos humanos". Desde ese punto de vista, los principios y normas generales de derechos humanos se aplican también a los pueblos indígenas y deben interpretarse y aplicarse dependiendo de las circunstancias históricas, culturales, sociales y económicas específicas de esos pueblos.

21. Ese es el criterio adoptado desde hace mucho tiempo por los órganos y mecanismos internacionales en su interpretación autorizada de los instrumentos universales o regionales y de la normativa de derechos humanos de aplicación general. Los órganos de las Naciones Unidas establecidos en virtud de tratados han contribuido considerablemente al entendimiento normativo común de los derechos de los pueblos indígenas en su aplicación de los tratados de derechos humanos que les dieron origen. Esa labor se ha llevado a cabo mediante la evaluación de los

---

<sup>3</sup> El primer informe presentado por el Relator Especial a la Comisión de Derechos Humanos contenía un análisis inicial de la normativa internacional y nacional relativa a los derechos de los pueblos indígenas (E/CN.4/2002/97, párrs. 6 a 33). El Relator Especial complementó posteriormente ese informe poniendo de relieve en particular los procesos nacionales de reforma legislativa y constitucional, las decisiones judiciales y la práctica de los órganos internacionales de derechos humanos. Véase E/CN.4/2006/78, párrs. 7 a 13.



informes de los Estados partes, los procedimientos de presentación de denuncias o la emisión de observaciones o recomendaciones interpretativas.

22. Desde finales del decenio de 1980, el Comité de Derechos Humanos asumió una función dirigente en la constitución de un acervo jurisprudencial en relación con los derechos de los pueblos indígenas al amparo de diversas disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como los derechos a la intimidad y a la familia y, de modo especial, los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas. La Observación general N° 23 (1994) del Comité relativa al artículo 27 del Pacto establece una interpretación amplia de la norma internacional de la integridad cultural en el contexto de los pueblos indígenas, considerando que esa norma abarca todos los aspectos de la cultura indígena, incluidos los derechos a las tierras y a los recursos<sup>4</sup>. En su labor conforme al procedimiento de presentación de informes, el Comité de Derechos Humanos también ha examinado aspectos de la participación política, el autogobierno y la autonomía de los indígenas en el marco de la cláusula sobre libre determinación del artículo 1 del Pacto.

23. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha contribuido a promover el entendimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos que tienen los Estados partes en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial con respecto a los pueblos indígenas. En 1997, el Comité adoptó su Recomendación general N° XXIII relativa a los derechos de los pueblos indígenas en que se interpreta la norma de no discriminación en el sentido de que protege aspectos de la identidad cultural y el idioma, el desarrollo económico y social, la participación efectiva y los derechos sobre las tierras, los territorios y los recursos de los indígenas. Posteriores recomendaciones generales del Comité se han ocupado de la discriminación de género o basada en el género que sufren las mujeres indígenas y de la discriminación de los pueblos indígenas en la administración de justicia, incluido el no reconocimiento de los regímenes jurídicos indígenas<sup>5</sup>. Sobre la base de esas interpretaciones de la Convención, el Comité ha desempeñado un papel cada vez más activo en la lucha contra varias formas de discriminación de los pueblos indígenas en su labor de examen de los informes de los Estados partes en la Convención. La mayoría de las situaciones nacionales específicas de que se ha ocupado o se está ocupando el Comité en virtud de su procedimiento de alerta temprana y medidas urgentes están relacionadas con comunidades y pueblos indígenas.

24. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también ha determinado que algunos de los derechos proclamados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales tienen repercusiones normativas concretas para los pueblos indígenas. Entre esos derechos figuran el derecho a una vivienda adecuada, incluida la protección jurídica

---

<sup>4</sup> Párrs. 24 y 25.

<sup>5</sup> Recomendación general N° XXV (2000), párr. 2; Recomendación general N° XXXI, párrs. 27, 36 y 41.

contra los desalojos forzosos<sup>6</sup>; a una alimentación adecuada<sup>7</sup>; a una educación sin discriminación<sup>8</sup>; al disfrute del más alto nivel posible de salud<sup>9</sup>; al agua<sup>10</sup>; y a beneficiarse de las producciones científicas, literarias o artísticas<sup>11</sup>.

25. Los artículos 29 y 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño se ocupan de modo concreto de los derechos de los niños indígenas a disfrutar de su propia cultura, religión e idioma. Sobre la base de esas y de otras disposiciones de la Convención, el Comité de los Derechos del Niño ha dedicado una atención considerable a las necesidades y circunstancias concretas de los niños indígenas durante su examen de la aplicación de la Convención<sup>12</sup>. El Comité contra la Tortura, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares también han prestado atención específica a la situación de los indígenas durante sus exámenes periódicos de la aplicación por los Estados de sus convenciones respectivas. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer también se ha ocupado de las circunstancias especiales con que se enfrentan las indígenas en su Recomendación general N° 24 (1999) sobre la mujer y la salud<sup>13</sup>.

26. Además de las actividades de los mecanismos de las Naciones Unidas relativos a los derechos humanos, se han incluido disposiciones directamente relacionadas con los derechos humanos de los indígenas en las declaraciones y exposiciones programáticas hechas en las conferencias mundiales de las Naciones Unidas a lo largo de los últimos años. En particular, en la Declaración y Programa de Acción de Viena, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos exhortó a los Estados a que tomaran "medidas positivas concertadas, acordes con el derecho internacional, a fin de garantizar el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las poblaciones indígenas, sobre la base de la igualdad y la no discriminación, y reconocer el valor y la diversidad de sus diferentes identidades, culturas y sistemas de organización social"<sup>14</sup>.

---

<sup>6</sup> Observación general N° 7, párr. 10.

<sup>7</sup> Observación general N° 12, párr. 13.

<sup>8</sup> Observación general N° 13, párr. 50.

<sup>9</sup> Observación general N° 14, párrs. 12 b) y 27.

<sup>10</sup> Observación general N° 15, párrs. 7 y 16.

<sup>11</sup> Observación general N° 17 (2006), párrs. 9, 32, 45 y 18 b) iii).

<sup>12</sup> Véanse en particular las recomendaciones hechas el día de debate general sobre los derechos de los niños indígenas, 3 de octubre de 2003.

<sup>13</sup> Párr. 6.

<sup>14</sup> Párr. 20.

27. La contribución de los pueblos indígenas a la diversidad cultural y al patrimonio inmaterial universal ha sido reconocida en instrumentos recientemente adoptados por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)<sup>15</sup>. Asimismo, los principios que se derivan de los derechos de los pueblos indígenas en relación con tierras, territorios y recursos se han incorporado a varios instrumentos internacionales relativos al medio ambiente<sup>16</sup>. Entre ellos figuran las disposiciones del apartado j) del artículo 8 del Convenio sobre la Diversidad Biológica en que se proclama el derecho de los pueblos indígenas a sus conocimientos tradicionales, lo que ha llevado a establecer un mecanismo de seguimiento en el que participan los pueblos indígenas. Las preocupaciones de los pueblos indígenas también están en el centro de los debates en curso de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual relativos a la protección de los conocimientos tradicionales, los recursos genéticos y las expresiones culturales tradicionales.

28. En el plano regional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han desempeñado un papel pionero en el desarrollo de un acervo diferenciado de jurisprudencia en relación con los derechos de los pueblos indígenas del continente americano, con un importante efecto normativo en otras regiones. Esos organismos han interpretado la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos en un modo que tiene en cuenta las circunstancias específicas de los pueblos indígenas y las comunidades tribales, reafirmando en relación con ellos el derecho a la vida, incluida una existencia colectiva digna<sup>17</sup>; el derecho a la propiedad de las tierras, los territorios y los recursos naturales<sup>18</sup>, incluidos los derechos de consulta y consentimiento<sup>19</sup>; y el derecho a la participación política de conformidad con sus pautas culturales<sup>20</sup>. Un compromiso especial en favor de la promoción y protección de los

---

<sup>15</sup> UNESCO, Declaración sobre la Diversidad Cultural (2001), art. 4; Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (2003), sexto párrafo del preámbulo.

<sup>16</sup> Declaración autorizada, sin fuerza jurídica obligatoria, de principios para un consenso mundial respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo (1992), párrs. 2, 5 y 6, y 12; Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992), art. 3; Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África (1994), art. 10.2.e.

<sup>17</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Masacre de Plan de Sánchez* (Guatemala), serie C (Nº 105) (2004).

<sup>18</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Comunidad Indígena Awas Tingni Mayagna (Sumo) c. Nicaragua*, serie C (Nº 79) (2001); *Comunidad Moiwana c. Suriname*, serie C (Nº 124) (2005); *Comunidad Indígena Yakye Axa c. el Paraguay*, serie C (Nº 125) (2005); *Comunidad Indígena Sawhoyamaya c. el Paraguay*, serie C (Nº 146) (2006).

<sup>19</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Yatama c. Nicaragua*, serie C (Nº 127) (2005).

<sup>20</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Pueblo Saramaka c. Suriname*, serie C (Nº 172) (2007).

derechos de los pueblos indígenas se ha incorporado también al artículo 9 de la Carta Democrática Interamericana de la Organización de los Estados Americanos (2001).

29. En 2000, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos decidió establecer un grupo de trabajo sobre pueblos y comunidades indígenas como parte de su sistema de procedimientos temáticos especiales. En el primer informe temático elaborado por el Grupo de Trabajo se hizo una interpretación de varias disposiciones de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, así como de la jurisprudencia de la Comisión, de modo congruente con la concepción predominante en el plano internacional de los derechos de los pueblos indígenas<sup>21</sup>. Desde entonces, el Grupo de Trabajo ha proseguido sus actividades relacionadas con las cuestiones indígenas, incluida la realización de varias visitas a países.

30. La práctica de los órganos y mecanismos internacionales en los últimos decenios ha contribuido notablemente al logro de un entendimiento general de los derechos de los pueblos indígenas sobre la base de la normativa general de derechos humanos y de una amplia serie de instrumentos internacionales. La interpretación autorizada de esa normativa ha contribuido a la cristalización gradual de un entendimiento común a escala mundial del contenido mínimo de los derechos de esos pueblos desde el punto de vista del derecho y la política internacionales. Ese entendimiento común se ha puesto de manifiesto y se ha reforzado y perfeccionado con la adopción de instrumentos internacionales centrados de modo específico en los derechos de los pueblos indígenas.

### **B. Convenios de la Organización Internacional del Trabajo**

31. La OIT ha sido históricamente la primera organización internacional en promover de modo específico normas y políticas internacionales en relación con los pueblos indígenas. Continuando iniciativas anteriores, la OIT adoptó en 1957 el Convenio N° 107 relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y otras poblaciones tribales y semitribales en los países independientes. Aunque ese Convenio reflejaba en parte los criterios paternalistas y orientados a la asimilación predominantes en aquel momento, su impulso protector contribuyó a poner de manifiesto la necesidad de que la comunidad internacional prestara su atención y cooperación a la cuestión de los pueblos indígenas.

32. A mediados del decenio de 1980, la Conferencia Internacional del Trabajo decidió revisar el Convenio N° 107 mediante un nuevo instrumento, lo que dio como resultado la adopción en 1989 del Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Esa decisión puso de manifiesto la evolución del entendimiento normativo respecto de los derechos de los pueblos indígenas que se estaba produciendo en aquel momento, especialmente sobre la base de las deliberaciones celebradas en las Naciones Unidas relativas a la elaboración de una declaración sobre los derechos de los indígenas. Como paso muy importante en la consolidación del régimen internacional contemporáneo sobre los pueblos indígenas, el Convenio N° 169 lleva a cabo un reconocimiento notable de los derechos colectivos de los pueblos indígenas en sectores fundamentales, como integridad cultural; consulta y participación;

---

<sup>21</sup> *Report of the African Commission's Working Group of Experts on Indigenous Populations/Communities*, adoptado por la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos en su 28° período ordinario de sesiones (2005).

autogobierno y autonomía; derechos a tierras, territorios y recursos; y no discriminación en las esferas social y económica. Las normas enunciadas en ese Convenio se han desarrollado posteriormente mediante la práctica interpretativa de los órganos de supervisión de la OIT, especialmente la Comisión de Expertos y las comisiones tripartitas del Consejo de Administración que llevan a cabo sus actividades en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT.

33. La mayoría de los Estados de América Latina, y algunos Estados de otras regiones, han ratificado el Convenio N° 169, con un total de 19 ratificaciones hasta la fecha. A pesar del número relativamente pequeño de ratificaciones de fuera del hemisferio occidental, el soporte normativo y los principios concretos relativos a los derechos humanos de ese Convenio han actuado y siguen actuando como un poderoso catalizador en la consolidación en el plano internacional del entendimiento normativo común respecto de los derechos de los pueblos indígenas. Esto se pone de manifiesto en numerosos procesos de reforma constitucional, legislativa e institucional en el plano nacional -incluido en Estados que no son parte en el Convenio- así como en el desarrollo de otros instrumentos, programas y políticas en el plano internacional.

### **C. El carácter y el contenido general de la Declaración**

34. La adopción en 1989 del Convenio N° 169 de la OIT y la influencia posterior de las deliberaciones celebradas en las Naciones Unidas con respecto a la iniciativa de elaborar una declaración sobre los derechos de los indígenas contribuyeron al proceso que desembocó finalmente en la aprobación por las Naciones Unidas, el 13 de septiembre de 2007, de la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas. Las prolongadas negociaciones a lo largo de más de dos decenios y medio que culminaron con la aprobación de la Declaración contaron con la participación de los Estados, los pueblos indígenas y expertos independientes en un profundo debate multilateral que permitió que surgiera en el plano internacional un conjunto de opiniones comunes sobre los derechos de los pueblos indígenas.

35. La Declaración fue aprobada por la Asamblea General en su resolución 61/295 con los votos de una mayoría abrumadora de los Estados Miembros, a saber, 143 votos a favor, 4 en contra y 11 abstenciones. Aunque en sus declaraciones de explicación del voto los cuatro Estados que votaron en contra de la aprobación de la Declaración (Australia, Canadá, Estados Unidos de América y Nueva Zelanda) mostraron su desacuerdo con artículos específicos o sus preocupaciones respecto del proceso de aprobación, también expresaron una aceptación general de los principios y valores básicos enunciados en ella.

36. La justificación normativa básica de la Declaración figura en el sexto párrafo del preámbulo en que se reconoce que "los pueblos indígenas han sufrido injusticias históricas como resultado, entre otras cosas, de la colonización y de haber sido desposeídos de sus tierras, territorios y recursos, lo que les ha impedido ejercer, en particular, su derecho al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades e intereses". De ese modo, el preámbulo de la Declaración pone de relieve el objetivo fundamentalmente reparador del instrumento. Lejos de establecer derechos especiales, la Declaración apunta a reparar las consecuencias actuales de la denegación histórica del derecho a la libre determinación y de otros derechos humanos fundamentales consagrados en instrumentos internacionales de aplicación general.

37. La Declaración establece en su artículo 3 el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, en términos que reiteran las disposiciones comunes del artículo 1 de los dos Pactos Internacionales de 1966. Como reflejo de la situación del derecho internacional contemporáneo en relación con ese principio y con las exigencias de los pueblos indígenas mismos, la enunciación de la libre determinación contenida en la Declaración se considera compatible con el principio de la integridad territorial y la unidad política de los Estados<sup>22</sup>.

38. La Declaración presenta una detallada lista de los derechos que constituyen "las normas mínimas para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas del mundo" (art. 43). La Declaración reafirma los derechos individuales fundamentales a la igualdad y la no discriminación, a la vida y la integridad personal, a la libertad, a la nacionalidad y al acceso a la justicia, y exhorta a que se preste particular atención a los derechos y necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidad indígenas<sup>23</sup>. Al mismo tiempo, la Declaración establece derechos de carácter colectivo en relación con el autogobierno y las instituciones políticas, jurídicas, sociales y culturales autónomas; la integridad cultural, incluidos los objetos culturales y espirituales, los idiomas y otras expresiones culturales; las tierras, territorios y recursos naturales; los servicios sociales y el desarrollo; los tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos; y la cooperación transfronteriza.

39. Junto con la enunciación de los aspectos de la libre determinación relativos al mantenimiento de esferas de autonomía, la Declaración también refleja el entendimiento común de que la libre determinación de los pueblos indígenas entraña al mismo tiempo una participación y una interacción con las estructuras sociales más amplias en los países en que viven. A ese respecto, la Declaración establece el derecho de los pueblos indígenas a "participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado"<sup>24</sup> y a ser consultados en relación con las decisiones que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado<sup>25</sup>.

40. La Declaración no enuncia ni crea derechos especiales distintos de los derechos humanos fundamentales que se consideran de aplicación universal, sino que más bien profundiza en esos derechos fundamentales desde las circunstancias culturales, históricas, sociales y económicas específicas de los pueblos indígenas. Esos derechos incluyen las normas básicas de la igualdad y la no discriminación, así como otros derechos humanos de aplicación general en ámbitos como la

---

<sup>22</sup> Art. 46.1.

<sup>23</sup> Art. 22.1.

<sup>24</sup> Art. 5. Véase también el artículo 18 en que se establece el derecho a participar en "la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos".

<sup>25</sup> Art. 19 ("Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado".) Para un análisis del principio del consentimiento libre, previo e informado, véanse las observaciones relativas al Ecuador (A/HRC/9/9/Add.1).

cultura, la salud o la propiedad, que se reconocen en otros instrumentos internacionales y son de aplicación universal.

41. Aunque es evidente que no tiene el carácter vinculante que posee un tratado, la Declaración se refiere a obligaciones preexistentes de los Estados en relación con los derechos humanos, como ha demostrado la labor de los órganos de las Naciones Unidas establecidos en virtud de tratados y otros mecanismos de derechos humanos, y por lo tanto puede considerarse que encarna en determinado grado los principios generales del derecho internacional. Además, en la medida en que tienen conexión con una pauta de práctica internacional y estatal continuada, algunos aspectos de las disposiciones de la Declaración también pueden considerarse que reflejan las normas del derecho internacional consuetudinario<sup>26</sup>. En cualquier caso, como resolución aprobada por la Asamblea General con los votos de una mayoría abrumadora de Estados Miembros, la Declaración representa un compromiso asumido por las Naciones Unidas y sus Estados Miembros dentro del marco de obligaciones establecido por la Carta de las Naciones Unidas para promover y proteger los derechos humanos de modo no discriminatorio.

42. Aunque la aprobación de la Declaración señala la culminación de decenios de establecimiento de normas en relación con los derechos de los pueblos indígenas, también es importante señalar que la Organización de los Estados Americanos prosigue en su empeño de elaborar una declaración americana de los derechos de los pueblos indígenas. Como sucedió respecto del proceso de elaboración de la Declaración de las Naciones Unidas, los pueblos indígenas participan activamente en la búsqueda de un consenso con los Estados en relación con ese instrumento.

43. La Declaración de las Naciones Unidas pone de manifiesto el consenso internacional que existe en relación con los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas en un modo que es congruente con las disposiciones del Convenio N° 169 de la OIT y que las enriquece, así como con otras disposiciones, incluidas las interpretaciones hechas respecto de otros instrumentos de derechos humanos por los organismos y mecanismos internacionales. Como la expresión más autorizada de ese consenso, la Declaración establece un marco de acción para la protección y aplicación plenas de esos derechos.

#### **IV. MECANISMOS PARA HACER EFECTIVOS LOS DERECHOS PROCLAMADOS EN LA DECLARACIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

##### **A. Estados**

44. El séptimo párrafo del preámbulo de la Declaración proclama la "urgente necesidad de respetar y promover los derechos de los pueblos indígenas". Al igual que todos los demás instrumentos de derechos humanos, la Declaración confiere un papel central a las entidades estatales en la promoción y la protección de los derechos que proclama. El papel protagonista del Estado queda reforzado por la orientación básicamente reparadora del instrumento en

---

<sup>26</sup> Véase S. James Anaya y Siegfried Wiessner, "OP-ED: The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: Towards Re-empowerment", *Jurist* (3 de octubre de 2007).

cuestión, que exige que los Estados tomen medidas positivas para poner remedio a los problemas sistémicos con que se enfrentan los pueblos indígenas en el disfrute de sus derechos humanos, en formas que sean congruentes con sus características culturales concretas y con los deseos que expresen.

### **Llamamiento a la adopción de medidas positivas o especiales**

45. La Declaración establece que "los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adoptarán las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, para alcanzar los fines de la presente Declaración" (art. 38). Otras disposiciones del texto detallan más este mandato general y exigen a los Estados medidas positivas concretas en relación con casi todos los derechos establecidos en la Declaración.

46. La aplicación de los derechos consagrados en la Declaración exige, pues, que los Estados pongan en marcha un programa ambicioso de reformas jurídicas y políticas y de intervenciones institucionales y reparaciones por las injusticias cometidas en el pasado, en las que se involucre a un gran número de entidades estatales que actúen en sus respectivas áreas de competencia. La antigua Presidenta del Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas, la Sra. Erica-Irene Daes, calificó este proceso de "segunda fundación del Estado gracias a la cual se brinda a los pueblos indígenas la oportunidad de unirse a todos los demás pueblos que constituyen el Estado en condiciones justas y mutuamente convenidas, después de muchos años de aislamiento y exclusión"<sup>27</sup>. Este espíritu de cooperación y mutuo entendimiento entre Estados y pueblos indígenas está presente en toda la Declaración, incluida la disposición que subraya el valor de los tratados y pactos históricos y modernos como mecanismos para el avance de las relaciones de cooperación entre pueblos indígenas y Estados (art. 37).

47. Las medidas positivas o especiales necesarias para hacer efectiva la Declaración deben abarcar las disposiciones institucionales y los marcos de política nacionales existentes, que en algunos casos tal vez sea necesario reformar para dar cabida a las necesidades particulares de los pueblos indígenas, tal y como señala la Declaración. En función del contexto nacional, pueden necesitarse políticas, programas e instituciones concretos para fomentar la acción concertada de los organismos gubernamentales en relación con los pueblos indígenas. En los países en que ya existan, sus cometidos y sus objetivos deben quedar encuadrados en los derechos y los principios instituidos en la Declaración.

48. Las reuniones del Foro Permanente y las reuniones de expertos organizadas por su secretaría, que forman parte de las actividades generales de los seis ámbitos de su mandato (desarrollo económico y social, cultura, medio ambiente, educación, salud y derechos humanos), han producido una importante serie de recomendaciones concretas que pueden ser de utilidad para los Estados en la planificación y la aplicación de las medidas necesarias para hacer efectiva la Declaración. Las recomendaciones del Foro Permanente sobre el establecimiento de "políticas

---

<sup>27</sup> Erica-Irene A. Daes, "Some Considerations on the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination", en *Transnational Law and Contemporary Problems*, vol. 3, N° 1, 1993.



nacionales integrales relativas a la enseñanza de los indígenas"<sup>28</sup>, por ejemplo, están especialmente adaptadas a las políticas estatales.

49. Además de hacer un llamamiento para que los Estados efectúen acciones concretas, los artículos 4 y 39 de la Declaración instan a los Estados a proporcionar asistencia financiera y técnica para el funcionamiento de las instituciones indígenas de autogobierno, sin perjuicio del apoyo que puedan recibir a través de la cooperación internacional. La necesidad de tal asistencia es una conclusión natural del reconocimiento efectivo de los sistemas de autonomía o autogobierno de los pueblos indígenas, que están necesariamente relacionados con las estructuras generales de tipo político e institucional de los países en los que viven estos pueblos. Además, este apoyo del Estado contribuye a la emancipación de los pueblos indígenas a través de sus sistemas autónomos de gestión y de prestación de servicios sociales, como en el ámbito de la enseñanza, lo que también contribuye al cumplimiento de las obligaciones generales de los Estados con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales de los ciudadanos.

### **Reforma jurídica y acciones judiciales**

50. Para aplicar la Declaración normalmente es necesaria o conveniente la aprobación de nuevas leyes o la enmienda de la legislación vigente en el ámbito nacional, tal y como prevé el artículo 38 de la propia Declaración, que insta a tomar las "medidas legislativas" adecuadas. Normalmente también hacen falta nuevos marcos normativos, que en muchos países aún son insuficientes o inexistentes. Es importante señalar que, para llevar a cabo las reformas jurídicas e institucionales que exige la Declaración, normalmente no basta con aprobar "leyes indígenas" concretas, como han hecho numerosos Estados, sino que en ámbitos clave también es preciso transformar las estructuras jurídicas generales.

51. Por ejemplo, éste es el caso en relación con las disposiciones de la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas "a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales" (art. 4) y a "conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales" (art. 5), incluida la administración de justicia (arts. 34 y 35). Los sistemas indígenas de autonomía y autogobierno comportan una serie de implicaciones para la gobernanza general del Estado que no se han reconocido plenamente en la mayoría de países, donde la autonomía o el autogobierno indígena aún funciona de forma oficiosa y sin las garantías jurídicas apropiadas. Lo mismo puede decirse respecto de los derechos de los indígenas a sus tierras, territorios y recursos naturales, proclamados en los artículos 26 a 28 y en disposiciones conexas de la Declaración. Si bien estos derechos se encuentran reconocidos en general en muchos países, su aplicación comporta toda una serie de reformas jurídicas y administrativas, particularmente en lo tocante a las leyes y la administración de la propiedad y los recursos naturales.

52. En noviembre de 2007, Bolivia aprobó una ley que dio plena validez legal a las disposiciones de la Declaración en su legislación nacional<sup>29</sup>. Otros países han tomado iniciativas similares en sus órganos legislativos. La ley boliviana representa una importante iniciativa en

---

<sup>28</sup> E/2004/43-E/C.19/2004/23, párr. 19.

<sup>29</sup> Ley N° 3760, *Gaceta Oficial* N° 3039 (7 de noviembre de 2007).

tanto que muestra el compromiso del Estado con la aplicación de la Declaración. Sin embargo, tales medidas no deben considerarse suficientes en sí mismas para hacer totalmente efectivos los derechos proclamados en la Declaración en los múltiples ámbitos concretos en que la regulación y la administración gubernamentales afectan a los intereses de los pueblos indígenas.

53. En una serie de casos, el reconocimiento de los pueblos indígenas y de sus derechos que la Declaración proclama pueden exigir cambios de naturaleza constitucional. Sobre esta base, la Declaración ya se ha utilizado como referencia normativa en procesos de revisión constitucional recientes o en curso, como en los casos de Bolivia, el Ecuador, y Nepal.

54. Los tribunales nacionales también desempeñan un papel crucial en el proceso de hacer efectivos los derechos de los pueblos indígenas establecidos por las normas internacionales. Los tribunales nacionales deberían hacer lo necesario para adaptar sus decisiones a la Declaración en los casos en que afecten a pueblos indígenas. Aun si no tienen competencia para aplicar directamente la Declaración, los tribunales nacionales pueden y deben emplearla como guía en la interpretación de las disposiciones de la legislación interna del país. Un buen ejemplo en este sentido es el reciente fallo de la Corte Suprema de Belice en la causa *Comunidades mayas c. el Fiscal General*, una causa en que esa Corte utilizó la Declaración y otras fuentes internacionales como guía de su interpretación de la Constitución de Belice en una decisión en favor de los derechos de las comunidades mayas sobre sus tierras tradicionales<sup>30</sup>.

55. El reconocimiento jurídico y la acción judicial son sólo condiciones previas potenciales para hacer efectivos a escala nacional los derechos de los pueblos indígenas proclamados por la Declaración. El antiguo Relator Especial señaló que los recientes procesos de reforma constitucional y normativa de varios países no se han traducido necesariamente en cambios reales en la vida cotidiana de los pueblos indígenas y que continúa existiendo una "brecha de implementación" entre "la legislación y la realidad cotidiana"<sup>31</sup>. Para superar esta brecha es necesaria la participación concertada y orientada a la consecución de objetivos de un gran número de instancias gubernamentales en el ámbito de sus respectivas competencias, y es precisa una combinación de voluntad política, capacidad técnica y respaldo financiero.

### **Integración y concienciación**

56. Si bien la aplicación de la Declaración requiere que el Estado se implique por medio de políticas, programas, instituciones y reformas legislativas específicas para los pueblos indígenas, los principios y los derechos proclamados en la Declaración deberían integrarse en los distintos sectores operativos del gobierno y deberían tenerse en cuenta en los procesos generales de diseño de políticas y en la definición de prioridades programáticas.

57. Ello resulta especialmente importante en ámbitos, destacados en la Declaración, en los que la implantación de los derechos de los pueblos indígenas va ineluctablemente relacionada con las políticas generales del Estado, como en los de la enseñanza, la cultura o la salud, y en los planes

---

<sup>30</sup> *Manuel Coy y otros c. el Fiscal General de Belice*, Tribunal Supremo de Belice, causas Nos. 171 y 172 (19 de octubre de 2007).

<sup>31</sup> E/CN.4/2006/78, párr. 5.

y estrategias de desarrollo del Estado. En este sentido, el Foro Permanente y organismos de las Naciones Unidas como la OIT y el PNUD han desempeñado un papel importante en la cooperación con los Estados para la integración de los derechos de los pueblos indígenas en estrategias nacionales de lucha contra la pobreza dirigidas a cumplir los objetivos de desarrollo del Milenio<sup>32</sup>.

58. A fin de integrar eficazmente la Declaración en políticas generales del Estado y de promover los cambios jurídicos e institucionales necesarios para hacerla efectiva, los gobiernos deberían velar por que las distintas partes interesadas conozcan la Declaración y comprendan sus disposiciones de forma suficiente. En consecuencia, los Estados deberían emprender iniciativas de sensibilización y de formación técnica de funcionarios gubernamentales, miembros del poder legislativo y de instituciones nacionales de derechos humanos, autoridades judiciales y todas las demás partes pertinentes, incluida la sociedad civil y los propios pueblos indígenas.

59. El Relator Especial reconoce en toda su magnitud las graves dificultades técnicas y los obstáculos económicos, sociales y políticos que deben afrontar los Estados para emprender las acciones y reformas sistémicas necesarias para respetar de forma plena y eficaz los derechos de los pueblos indígenas y para poner fin a las discriminaciones y abusos que éstos han sufrido sistemáticamente durante mucho tiempo. A la luz de tales dificultades, el sistema de las Naciones Unidas ha dictaminado que la situación de los pueblos indígenas es una cuestión de interés global y de alta prioridad, y desempeñará un papel importante en el apoyo a las actividades de los Estados que conduzcan a la aplicación de la Declaración.

## **B. Sistema de las Naciones Unidas**

60. En el vigésimo párrafo del preámbulo de la Declaración se destaca que "corresponde a las Naciones Unidas desempeñar un papel importante y continuo de promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas". El papel especial de las Naciones Unidas ya fue proclamado por la Asamblea General con la proclamación solemne del Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo en 1993<sup>33</sup> y, posteriormente, con la del Primer Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (1994-2004)<sup>34</sup>, del Segundo Decenio y del plan de acción<sup>35</sup>.

61. A la vista de este papel especial, el artículo 41 de la Declaración hace un llamamiento explícito a los órganos y organismos especializados de las Naciones Unidas para que contribuyan a "la plena aplicación" de la Declaración, mediante la movilización, entre otras cosas, de "la cooperación financiera y la asistencia técnica". El artículo 42 subraya también el papel de los órganos y los organismos especializados de las Naciones Unidas, a los que insta a promover "el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración" y a velar "por su eficacia". Es ésta una empresa conjunta que corresponde especialmente a los órganos y

---

<sup>32</sup> E/2005/43-E/C.19/2005/9, párrs. 17 a 21.

<sup>33</sup> Resolución 45/164 de la Asamblea General.

<sup>34</sup> Resolución 48/163 de la Asamblea General.

<sup>35</sup> Resolución 59/174 de la Asamblea General.

mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, incluidos entre otros los que poseen un mandato especial con respecto a los derechos de los pueblos indígenas, así como los diversos programas de las Naciones Unidas relacionados en una u otra forma con cuestiones indígenas.

### **Órganos y mecanismos de derechos humanos**

62. Como se ha visto, los órganos y mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas han desempeñado un papel crucial en la promoción y la protección de los derechos de los pueblos indígenas, al mismo tiempo que han contribuido al desarrollo de un entendimiento normativo común sobre el contenido mínimo de tales derechos. Al ser en la actualidad la expresión investida de mayor autoridad de este entendimiento común, la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas constituye una herramienta importante en las actividades ordinarias de promoción y protección que estos órganos emprenden en relación con sus respectivos mandatos y marcos normativos de referencia.

63. El recientemente inaugurado mecanismo del Examen Periódico Universal (EPU) del Consejo de Derechos Humanos es una herramienta importante para la promoción de los derechos proclamados por la Declaración. Dado el carácter complementario e interrelacionado de las normas internacionales de derechos humanos, así como de la jurisprudencia existente y en desarrollo en relación con diversos tratados de derechos humanos establecida por órganos y mecanismos internacionales, resulta obvio que las disposiciones de la Declaración deberían tenerse en cuenta en la interpretación de las obligaciones internacionales de los Estados en materia de derechos humanos y en la evaluación de los avances positivos y los desafíos que se producen a la hora de su aplicación. Es previsible que, a medida que la Declaración se integre gradualmente y se haga efectiva en la práctica de los Estados y de los órganos y mecanismos de derechos humanos, pase a formar parte del proceso del EPU, y contribuya a definir las obligaciones de derechos humanos de los Estados examinados y a guiar las recomendaciones del Grupo de Trabajo del Consejo de Derechos Humanos sobre el Examen Periódico Universal con respecto a los pueblos indígenas.

64. El efecto normativo de la Declaración no está limitado al sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, sino que también influye debidamente en las actividades de los organismos regionales de derechos humanos. El texto del proyecto de declaración de las Naciones Unidas ya fue utilizado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como prueba de cuál era el contenido de los derechos indígenas dimanante de los principios generales del derecho internacional<sup>36</sup>. En su resolución de la causa *Pueblo saramaka c. Suriname*, la Corte Interamericana hizo referencia a la Declaración en relación con la Convención Americana sobre Derechos Humanos para reafirmar y definir los fundamentos de los derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre los recursos naturales que existan en sus territorios<sup>37</sup>. Es de esperar que la Declaración tenga un impacto normativo similar en los sistemas de derechos humanos de África y Europa cuando se aborden cuestiones indígenas en relación con los tratados pertinentes.

---

<sup>36</sup> *Marie y Carrie Dann c. los Estados Unidos*, Informe N° 75/02, causa N° 11140 (2002), párr. 118; *Comunidades indígenas mayas del Distrito de Toledo c. Belice*, Informe N° 40/04, causa N° 12053 (2004), párr. 118.

<sup>37</sup> Véase el párrafo 28 *supra*.

## **Mecanismos de las Naciones Unidas relacionados específicamente con los pueblos indígenas**

65. Dentro del sistema de las Naciones Unidas, los mecanismos existentes con mandatos específicamente relacionados con los pueblos indígenas son: el Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas; el Mecanismo de Expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas; y el mandato del Relator Especial. Estos mecanismos desempeñan papeles especiales en el fomento de la implantación de la Declaración.

66. El artículo 42 de la Declaración menciona expresamente que el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas tiene la responsabilidad de promover la plena aplicación de la Declaración. Como órgano subsidiario del Consejo Económico y Social, el Foro tiene en la Declaración un instrumento esencial para el cumplimiento de su triple mandato consistente en proporcionar "asesoramiento especializado" y formular "recomendaciones sobre las cuestiones indígenas al Consejo, así como a los programas, fondos y organismos de las Naciones Unidas"; promover la "integración y coordinación de las cuestiones indígenas dentro del sistema de las Naciones Unidas"; y preparar y difundir "información sobre las cuestiones indígenas"<sup>38</sup>.

67. El Foro Permanente celebró la aprobación de la Declaración y se comprometió a "convertirla en un documento vivo en toda su labor" en el primer período de sesiones que mantuvo después de que se aprobase dicho texto<sup>39</sup>. El Foro Permanente afirmó también que la Declaración sería su marco jurídico y ha comenzado ya a aplicar algunas disposiciones concretas de ella en la formulación de sus propias recomendaciones sobre sus ámbitos sustantivos, así como en su labor en relación con el tema especial de cada período de sesiones y con los temas y prioridades actuales<sup>40</sup>. Además, el Foro Permanente considera a los Estados socios directos en un "diálogo constructivo" sobre "los logros, los problemas y las medidas futuras necesarias en relación con los pueblos indígenas de cada país, de conformidad con la Declaración"<sup>41</sup>.

68. El preámbulo de la resolución 6/36 del Consejo de Derechos Humanos, que en diciembre de 2007 estableció el nuevo Mecanismo de Expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas, hace referencia expresa a la Declaración<sup>42</sup>. Dicha referencia proporciona al Mecanismo de Expertos un marco normativo claro para el cumplimiento de su mandato de proporcionar al Consejo "conocimientos temáticos especializados" sobre los derechos de los pueblos indígenas de la manera y en la forma solicitadas por el Consejo<sup>43</sup>. Los estudios que realice el Mecanismo de Expertos serán, por lo tanto, cruciales en el proceso de hacer efectivos los derechos

---

<sup>38</sup> Resolución 2000/22 del Consejo Económico y Social, párr. 2

<sup>39</sup> E/2008/43-E/C.19/2008/13, párr. 128.

<sup>40</sup> *Ibid.*, párr. 132.

<sup>41</sup> *Ibid.*, párr. 133.

<sup>42</sup> Segundo párrafo del preámbulo.

<sup>43</sup> Párr. 1.

proclamados en la Declaración y de integrarlos en las actividades generales del Consejo sobre la promoción y la protección de los derechos humanos.

69. El segundo mecanismo del Consejo de Derechos Humanos con un mandato específico sobre cuestiones indígenas es el mandato del Relator Especial, que, como se ha visto, confía a su titular la responsabilidad de promover la Declaración y otros instrumentos internacionales pertinentes en el ámbito de los derechos de los pueblos indígenas. El Relator Especial reconoce plenamente la necesidad de cooperar estrechamente con el Foro Permanente y con el Mecanismo de Expertos con vistas a colaborar en la importante tarea de promover la instauración efectiva de los derechos proclamados en la Declaración. El Relator Especial está totalmente consagrado a esta labor que forma parte de sus actividades venideras.

### **Organismos especializados**

70. Los organismos especializados y los programas y fondos de las Naciones Unidas aparecen señalados explícitamente en la Declaración como elementos importantes para la aplicación. La Declaración pide expresamente la participación de los organismos especializados en los campos de "la cooperación financiera y la asistencia técnica" (art. 41), así como la integración de la Declaración en las actividades de los organismos en el plano local (art. 42). Además, la Declaración precisa que el trabajo de los organismos especializados debería "asegurar la participación de los pueblos indígenas en relación con los asuntos que les conciernan" (art. 41).

71. Como ya se ha visto, el importante papel de los organismos especializados en la promoción de los derechos de los pueblos indígenas se ha visto realizado con el establecimiento del Foro Permanente, al que el Consejo Económico y Social confiere el mandato concreto de interactuar con los organismos de las Naciones Unidas para la integración de las cuestiones indígenas en todo el sistema de las Naciones Unidas. En 2001 los organismos establecieron el Grupo Interinstitucional de apoyo al Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, que funciona como centro de coordinación entre las actividades de sus diferentes miembros para apoyar la labor del Foro Permanente. Durante los últimos años, algunos de los organismos miembros del Grupo han adoptado nuevas políticas, programas y directrices o han enmendado las que ya poseían de manera que en general -aunque no necesariamente de forma completa- resultan congruentes con los principios y los derechos consagrados por la Declaración. Entre ellos pueden mencionarse la "Política de compromiso" del PNUD con los pueblos indígenas (2001), la Política operacional del Banco Mundial sobre pueblos indígenas (OP/BP 4.10) (2005), y, a escala regional, la Política operativa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre pueblos indígenas (OP-765) (2006).

72. Una vez aprobada la Declaración, el Foro Permanente pidió a los organismos especializados de las Naciones Unidas que examinasen "sus políticas y programas a fin de cumplir las disposiciones de la Declaración" haciendo hincapié en que se garantice el respeto del derecho a la libre determinación y al consentimiento libre, previo e informado<sup>44</sup>. Una iniciativa alentadora en este sentido ha sido la aprobación en febrero de 2008 de las Directrices del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo relativas a las cuestiones de los pueblos indígenas. Estas directrices procuran ayudar al sistema de las Naciones Unidas a integrar los derechos de

---

<sup>44</sup> E/2008/43-E/C.19/2008/13, párr. 137.

los pueblos indígenas en las actividades y programas operacionales en el plano nacional. Además, ONU-Hábitat y el PNUD trabajan en la actualidad en el desarrollo, dentro del marco de la Declaración, de políticas internas relativas a los pueblos indígenas.

73. Las repercusiones de la Declaración para la labor de los organismos especializados fueron analizadas por el Relator Especial en su informe relativo al enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos (A/HRC/6/15), en el que identificó a los organismos internacionales como garantes de este proceso y los instó a "abstenerse de apoyar proyectos y programas que, directa o indirectamente, puedan contribuir o contribuyan a la violación de los derechos de los pueblos indígenas" (párr. 72). Recomendó también que los socios en la cooperación para el desarrollo velen "para que sus actividades refuercen las relaciones de diálogo y colaboración entre los pueblos indígenas y los gobiernos de los países en los que viven, identificando las áreas prioritarias y los recursos necesarios para hacer efectivos" sus derechos (párr. 74).

### **C. Pueblos indígenas**

74. Para alcanzar la meta de fomentar las "relaciones armoniosas y de cooperación entre los Estados y los pueblos indígenas" que establece el decimoctavo párrafo del preámbulo de la Declaración, es fundamental que las comunidades indígenas, las autoridades y las organizaciones se involucren en la tarea de hacer efectivos los derechos proclamados en este instrumento. El reconocimiento que se hace en la Declaración del derecho a la libre determinación y la extensión de ese derecho a las distintas esferas de la vida indígena hacen necesaria la participación positiva, con un espíritu de colaboración, tanto de los Estados como de los pueblos indígenas, sin la cual la Declaración jamás podrá ser eficaz.

75. Por lo tanto, la amplia proclamación de los derechos de los pueblos indígenas hecha en la Declaración no sólo comporta obligaciones positivas para los Estados, sino que también confiere importantes responsabilidades a los beneficiarios de esos derechos. Esta interacción entre la proclamación de derechos y la asunción de responsabilidades es especialmente crucial en ámbitos en que la Declaración establece un alto grado de autonomía de los pueblos indígenas para dirimir sus cuestiones internas y locales.

76. La acción positiva de los pueblos indígenas es necesaria por definición para el ejercicio de sus derechos respecto a mantener y desarrollar instituciones y mecanismos de autogobierno. La Declaración reconoce al mismo tiempo las repercusiones económicas de la autonomía o el autogobierno indígena, y proclama el derecho de los pueblos indígenas a recibir asistencia financiera y técnica de los Estados y por conducto de la cooperación internacional para ejercer sus derechos y cumplir sus responsabilidades en este sentido (arts. 4 y 39).

77. En particular, se insta a los pueblos indígenas a que ejerzan la responsabilidad de preservar, practicar y desarrollar su patrimonio y sus expresiones culturales<sup>45</sup>. La Declaración reconoce también las responsabilidades intergeneracionales de los pueblos indígenas, incluido el

---

<sup>45</sup> Artículo 12.1 (Derecho a las tradiciones religiosas y espirituales indígenas); art. 13.1 (Derecho a sus idiomas, literatura y filosofía); art. 31.1 (Derecho a sus conocimientos y tecnologías tradicionales).

cuidado del medio ambiente, con respecto a sus tierras, territorios y recursos tradicionales (arts. 25 y 29).

78. En el ejercicio de los derechos y las atribuciones que les confiere la Declaración, los propios pueblos indígenas deberían guiarse por los principios normativos de ésta. Para aplicar la Declaración será siempre imprescindible que los pueblos indígenas participen de forma activa, de buena fe y con un espíritu cooperativo en las consultas que los Estados deberán formularles sobre las cuestiones que afecten a sus derechos con miras a obtener su consentimiento libre, previo e informado. El objetivo de ambas partes en ese tipo de consultas debería ser el logro de acuerdos que den lugar a una colaboración armoniosa.

79. La aplicación de la Declaración por los pueblos indígenas puede también requerir que éstos desarrollen o revisen sus propias instituciones, tradiciones y costumbres mediante sus propios procedimientos de toma de decisiones. La Declaración recuerda que el funcionamiento de las instituciones indígenas debe tener lugar "de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos" (art. 34) e insta a que se preste atención especial "a los derechos y necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidad indígenas" y a la eliminación de todas las formas de discriminación y violencia contra niños y mujeres indígenas (art. 22). La comprensión adecuada de estas disposiciones convierte a la Declaración en un poderoso instrumento en manos de los pueblos indígenas para integrar los derechos humanos en sus sociedades de una forma respetuosa con sus culturas y valores.

#### **D. Sociedad civil**

80. Por último, los cambios del sistema necesarios para hacer efectiva la Declaración en el plano nacional no pueden lograrse sin involucrar al conjunto de la sociedad y a sectores sociales como el sistema educacional, los medios de comunicación, las artes, los grupos religiosos y la comunidad empresarial, por ejemplo.

81. La participación de la sociedad es imprescindible para eliminar los prejuicios y la discriminación arraigados que puedan existir contra los pueblos indígenas, especialmente en los ámbitos de la enseñanza, la cultura y la información. En este sentido, la Declaración reconoce que los pueblos indígenas tienen derecho a que "sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones queden debidamente reflejadas en la educación y la información pública" (art. 15, párr. 1), lo cual también se extiende a los "medios de información privados" (art. 16, párr. 2). El respeto por el patrimonio cultural y el conocimiento tradicional de los pueblos indígenas también es aplicable a las actividades de otros elementos de la sociedad como las iglesias, las instituciones académicas y de investigación y los museos.

82. Debido al impacto que tienen en las actividades y la vida cotidiana de los pueblos indígenas, las empresas nacionales y transnacionales también tienen una importante responsabilidad de respetar y promover los derechos y los principios de la Declaración. Ello es especialmente pertinente en relación con las garantías dispuestas en el artículo 32 de la Declaración sobre los proyectos de extracción de recursos o de desarrollo que afecten a



territorios indígenas. En relación con ello, el Foro Permanente ha pedido a las empresas transnacionales que respeten las normas consagradas en la Declaración<sup>46</sup>.

83. Asimismo, la Declaración debería ser objeto de promoción y respeto por parte de las entidades de desarrollo no gubernamentales cuando sus actividades guarden relación con los pueblos indígenas. Al igual que sucede con los organismos estatales e internacionales, la Declaración no sólo ofrece a las ONG una serie de prioridades programáticas claras en sus actividades de desarrollo que afecten a los pueblos indígenas, sino también un conjunto de directrices que deberían regular el diseño y la puesta en marcha de dichas actividades<sup>47</sup>. Además, la aprobación de la Declaración debería alentar la integración de los derechos de los pueblos indígenas en las actividades de las ONG nacionales e internacionales de derechos humanos.

84. Durante el pasado reciente, algunas ONG nacionales e internacionales han desempeñado un papel protagónico en el apoyo específico a las demandas de los pueblos indígenas y en la promoción del respeto por sus derechos, y su aportación debería tenerse en cuenta. En la actualidad deberían ser consideradas como elementos clave en la difusión del contenido de la Declaración y en el proceso de facilitar un diálogo constructivo entre Estados, pueblos indígenas y demás partes interesadas para promover su aplicación. Algunas de estas organizaciones ya están ocupadas con tales actividades, que deberían recibir el apoyo de los Estados y de la comunidad de donantes en general.

## V. CONCLUSIONES

**85. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas representa un entendimiento común fehaciente, en el plano global, del contenido mínimo de los derechos de los pueblos indígenas, que se fundamenta en diversas fuentes de normas internacionales de derechos humanos. Producto de un prolongado proceso de redacción, la Declaración refleja normas de derechos humanos de aplicación general, y a la vez las enriquece, según se interpretan y aplican por los órganos establecidos en virtud de tratados regionales y de las Naciones Unidas, así como las normas establecidas por el Convenio N° 169 de la OIT y por otros instrumentos y procesos pertinentes.**

**86. En consecuencia, la Declaración no se propone conferir a los pueblos indígenas una serie de derechos humanos especiales o nuevos, sino que ofrece una versión de los principios y las normas generales de derechos humanos contextualizada respecto de las circunstancias concretas históricas, culturales y sociales de los pueblos indígenas. Las normas proclamadas por la Declaración comparten un carácter básicamente reparador, ya que tratan de poner remedio a los obstáculos y la discriminación sistémicos a los que se han enfrentado los pueblos indígenas para disfrutar de sus derechos humanos básicos. Desde esta perspectiva, el contenido de la Declaración está vinculado a las**

---

<sup>46</sup> E/2008/43-E/C.19/2008/13, párr. 26.

<sup>47</sup> Directrices del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo relativas a las cuestiones de los pueblos indígenas, febrero de 2008.

obligaciones ya contraídas por los Estados en virtud de otros instrumentos de derechos humanos.

**87. Para que la Declaración se haga plenamente efectiva, los Estados deben tomar una serie de medidas afirmativas especiales que involucren a las distintas instituciones legislativas y de la administración pública. Ello comporta un complejo proceso de reforma jurídica e institucional, acción judicial, políticas específicas y procedimientos reparadores especiales. Se trata de un proceso que precisa de un compromiso político y financiero total de los Estados que no estará exento de obstáculos y dificultades de todo tipo.**

**88. El sistema de las Naciones Unidas, incluidos los órganos y mecanismos de derechos humanos, los organismos especializados y los mecanismos con mandatos específicos que guarden relación con cuestiones indígenas (el Foro Permanente, el Mecanismo de Expertos y el Relator Especial), desempeña un papel crucial en promover la aplicación de la Declaración en el plano nacional. Los principios y derechos proclamados en la Declaración constituyen el marco normativo, o se añaden a él, de las actividades de las instituciones, mecanismos y organismos especializados de derechos humanos de las Naciones Unidas relacionados con los pueblos indígenas, inclusive en lo que atañe a la cooperación para el desarrollo en beneficio de los pueblos indígenas y a otras actividades que puedan afectar de alguna forma a los intereses de éstos.**

**89. Dado que la aplicación de la Declaración depende del establecimiento de relaciones de cooperación sólidas entre los Estados y los pueblos indígenas, en las que ambas partes deben asumir responsabilidades, los pueblos indígenas tienen siempre una importancia crucial en la tarea de hacer efectiva la Declaración. La mayoría de las disposiciones de la Declaración, incluidos los artículos que enriquecen los elementos de libre determinación de los pueblos indígenas en los ámbitos del autogobierno y la autonomía, la integridad cultural y los sectores sociales, requieren la colaboración activa y de buena fe de los pueblos indígenas con los Estados y las estructuras políticas y sociales de carácter general.**

**90. Sectores de la sociedad civil como el educacional, los medios de comunicación, los grupos religiosos, las ONG y las empresas cumplen una misión de apoyo a los amplios cambios sociales necesarios para afrontar los desafíos que planteará convertir la Declaración de las Naciones Unidas en una viva realidad.**

-----



**Assemblée générale**

Distr.  
GÉNÉRALE

A/HRC/9/9  
11 août 2008

FRANÇAIS  
Original: ANGLAIS

CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME  
Neuvième session  
Point 3 de l'ordre du jour

**PROMOTION ET PROTECTION DE TOUS LES DROITS DE L'HOMME,  
CIVILS, POLITIQUES, ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS,  
Y COMPRIS LE DROIT AU DÉVELOPPEMENT**

**Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme  
et des libertés fondamentales des populations autochtones,  
M. S. James Anaya \***

**Résumé**

Le présent rapport, soumis conformément à la résolution 6/12 du Conseil des droits de l'homme, est le premier présenté par M. S. James Anaya en sa qualité de Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones. Selon la résolution, le Rapporteur spécial est invité notamment à promouvoir la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et les autres instruments internationaux favorisant l'avancement des droits des peuples autochtones. C'est dans cet esprit que le Rapporteur spécial livre ici une analyse de la Déclaration, dans le contexte d'autres instruments internationaux concernant spécifiquement les peuples autochtones et des instruments relatifs aux droits de l'homme d'application générale. Reflétant la perception commune internationale des droits des peuples autochtones, la Déclaration développe des normes humaines générales en tant qu'elles s'appliquent spécifiquement à la situation des peuples autochtones, en se focalisant tout particulièrement sur les mesures à prendre pour obvier au déni de leurs droits qui traverse leur histoire. La dernière partie du rapport traite des diverses mesures à mettre en œuvre pour donner effet aux droits consacrés par la Déclaration, processus qui exige un effort commun de la part des États, des organismes des Nations Unies, des peuples autochtones eux-mêmes et des acteurs concernés de la société civile.

---

\* Le présent rapport a été soumis tardivement en raison du court délai séparant la désignation du Rapporteur spécial de la date limite fixée pour sa présentation.

## TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
INTRODUCTION .....	1 – 5	3
I. RÉSUMÉ DES ACTIVITÉS .....	6 – 13	4
A. Activités menées par le Rapporteur spécial .....	6 – 7	4
B. Activités futures .....	8 – 13	4
II. PORTÉE DU MANDAT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL .....	14 – 17	5
III. LA DÉCLARATION SUR LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES ET LES AUTRES NORMES INTERNATIONALES PERTINENTES .....	18 – 43	6
A. Instruments ne concernant pas spécifiquement les peuples autochtones et normes relatives aux droits de l’homme d’application générale .....	20 – 30	7
B. Conventions de l’Organisation internationale du Travail .....	31 – 33	11
C. Nature et contenu général de la Déclaration .....	34 – 43	11
IV. DISPOSITIFS DESTINÉS À DONNER EFFET AUX DROITS INSCRITS DANS LA DÉCLARATION SUR LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES .....	44 – 84	14
A. États .....	44 – 59	14
B. Organismes des Nations Unies .....	60 – 73	18
C. Peuples autochtones .....	74 – 79	21
D. Société civile .....	80 – 84	23
V. CONCLUSIONS .....	85 – 90	24

## Introduction

1. Le mandat du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones a été établi à l'origine en 2001 par la Commission des droits de l'homme (résolution 2001/57), puis prorogé par la Commission (résolution 2004/62), l'Assemblée générale (résolution 60/251) et le Conseil des droits de l'homme (résolution 5/1). Le 28 septembre 2007, le Conseil des droits de l'homme a décidé de proroger le mandat du Rapporteur spécial pour une nouvelle période de trois ans, en remaniant la résolution initiale de la Commission (résolution 6/12).
2. Le 28 mars 2008, à sa septième session, le Conseil a décidé de désigner M. S. James Anaya (États-Unis d'Amérique) nouveau titulaire du mandat. Après avoir satisfait aux formalités énoncées dans le Code de conduite pour les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme (résolution 5/2, par. 5), M. Anaya a pris ses fonctions le 1<sup>er</sup> mai 2008.
3. Le présent rapport est le premier soumis au Conseil par le Rapporteur spécial, lequel y expose quelques réflexions sur la mise en œuvre des normes relatives aux droits de l'homme inscrites dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et dans d'autres instruments internationaux applicables. Il se compose de quatre parties. La section I contient une brève description des activités menées par le Rapporteur spécial entre le 1<sup>er</sup> mai et le 1<sup>er</sup> août 2008 et notamment un projet de plan de travail général pour l'année à venir. La section II donne un aperçu du mandat du Rapporteur spécial dans le cadre de la résolution 6/12 et du Conseil et de la Déclaration. La section III est consacrée à une analyse de la Déclaration au regard d'autres instruments et normes en matière de droits de l'homme concernant les droits des peuples autochtones. La section IV traite des différents mécanismes à mettre en mouvement pour promouvoir l'application de la Déclaration.
4. L'additif 1 au présent rapport renferme un résumé des communications transmises aux gouvernements et des réponses reçues, ainsi que des observations du Rapporteur spécial. L'additif 2 est le rapport de l'ancien titulaire du mandat, M. Rodolfo Stavenhagen, sur la mission officielle qu'il a effectuée en Bolivie du 25 novembre au 7 décembre 2007<sup>1</sup>.
5. Le Rapporteur spécial sait gré au Conseil des droits de l'homme de la confiance qu'il lui a témoignée en le désignant à ce poste et tient à remercier le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) et son personnel pour leur dévouement, de même que les experts qui l'ont assisté dans l'établissement du présent rapport. Il tient également à remercier de son appui l'Indigenous Peoples Law and Policy Program de l'Université de l'Arizona. Enfin, le Rapporteur spécial tient à dire sa profonde gratitude et son admiration à l'ancien titulaire du mandat, M. Rodolfo Stavenhagen, pour le travail qu'il a accompli. Le Rapporteur spécial s'attachera, en toute humilité et avec détermination, à inscrire son action dans le prolongement de la mission engagée il y a sept ans.

---

<sup>1</sup> Une note préliminaire sur la mission en Bolivie de l'ancien Rapporteur spécial a été présentée au Conseil lors de sa sixième session (A/HRC/6/15/Add.2).

## I. RÉSUMÉ DES ACTIVITÉS

### A. Activités menées par le Rapporteur spécial

6. Depuis son entrée en fonctions le 1<sup>er</sup> mai 2008, le Rapporteur spécial a ouvert un dialogue préliminaire avec les représentants de plusieurs gouvernements, organisations de peuples autochtones et organisations non gouvernementales, ainsi qu'avec des experts et des membres du personnel du secrétariat et organismes des Nations Unies, dont l'Instance permanente sur les questions autochtones et le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones, et des représentants du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et d'institutions spécialisées, notamment l'Organisation internationale du Travail (OIT) et la Banque mondiale.

7. À l'initiative du Président de l'Assemblée constituante de l'Équateur et de diverses organisations autochtones et dans le cadre du programme d'assistance technique du PNUD dans le pays, le Rapporteur spécial a effectué les 28 et 29 mai 2008 une visite de travail en Équateur, afin de contribuer au débat en cours sur la révision constitutionnelle. Il a eu l'occasion de nouer un dialogue constructif avec des membres de l'Assemblée constituante, des experts et des représentants d'organisations autochtones et de la Confédération équatorienne des nationalités autochtones (CONAIE). Le Rapporteur spécial a formulé à l'intention du Gouvernement un certain nombre d'observations sur quelques-unes des questions soulevées au cours de sa visite, à la lumière des normes internationales pertinentes (voir A/HRC/9/9/Add.1).

### B. Activités futures

8. Le Rapporteur spécial effectuera du 14 au 25 août 2008 une visite officielle au Brésil, dans le cadre de l'invitation permanente adressée par le Gouvernement aux titulaires de mandat au titre des procédures spéciales et à la demande de plusieurs organisations autochtones. En outre, le Rapporteur spécial a engagé un dialogue avec le Gouvernement népalais sur l'éventualité d'une mission officielle au Népal dans les mois à venir, de même qu'avec d'autres gouvernements, y compris ceux de la Fédération de Russie, de l'Indonésie et de la République du Congo.

9. Suite à une recommandation de l'Instance permanente, le Rapporteur spécial, accompagné du Rapporteur spécial sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, participera à une consultation régionale des organisations non gouvernementales Asie-Pacifique consacrée à la violence contre les femmes autochtones dans la région et organisée sous l'égide de Asia Pacific Forum on Women, Law and Development, qui se tiendra à New Delhi les 15 et 16 octobre 2008.

10. Soucieux de renforcer d'une part l'efficacité des mécanismes des Nations Unies chargés spécifiquement de protéger les droits des peuples autochtones et d'autre part la coordination entre eux, le Rapporteur spécial apporte son concours aux préparatifs d'une réunion de travail avec des membres de l'Instance permanente et du Mécanisme d'experts, organisée sous les auspices de International Work Group on Indigenous Affairs et Almaciga Intercultural Work Group et qui se tiendra à Madrid en février 2009.

11. Le Rapporteur spécial est résolu à amener tous les acteurs concernés à engager un dialogue constructif sur les questions urgentes qui préoccupent les peuples autochtones, dont celle des

sociétés transnationales. Dans le prolongement d'autres initiatives connexes, dont le prochain séminaire d'experts organisé par le HCDH et une demande de l'Instance permanente touchant la réalisation d'une étude sur les sociétés transnationales et autres entreprises commerciales, le Rapporteur spécial compte prendre part à une réunion technique sur l'expérience acquise, les meilleures pratiques suivies et les modèles susceptibles d'être appliqués en matière de règlement des conflits nés de l'extraction à des fins commerciales de ressources naturelles sur des territoires autochtones. La réunion, qui favorisera un dialogue entre gouvernements, organisations non gouvernementales de peuples autochtones et sociétés transnationales, est organisée par le Centre UNESCO de Catalunya et Kreddha (Conseil international des États, peuples et minorités) et devrait se tenir en septembre 2009 à Sitges, en Espagne.

12. Comme l'ancien Rapporteur spécial l'a noté, la question de la reconnaissance des systèmes juridiques autochtones et de leur harmonisation avec l'ordre juridique de l'État est une autre question éminemment complexe à laquelle il importe de s'attaquer pour garantir aux peuples autochtones le plein exercice des droits de l'homme<sup>2</sup>. Pour contribuer à la mise au point d'initiatives pratiques dans ce sens et les encourager, le Rapporteur spécial envisage d'établir avec le Conseil international pour l'étude des droits de l'homme un partenariat en vue de la réalisation de travaux de recherche sur divers ordres juridiques, qui comprendront des consultations avec un échantillon représentatif des parties prenantes aux fins de passer en revue les arrangements juridictionnels existants, analyser les meilleures pratiques et formuler des propositions pragmatiques pour la reconnaissance effective des systèmes juridiques autochtones.

13. Enfin, s'inspirant de l'expérience de l'ancien Rapporteur spécial et d'autres titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, le Rapporteur spécial a entrepris d'élaborer des méthodes de travail qui l'aident à traiter avec plus d'efficacité les nombreuses communications qu'il reçoit dénonçant des violations des droits de l'homme dont des peuples autochtones seraient victimes. Ces méthodes de travail devront permettre d'être à l'écoute des peuples autochtones dont les droits fondamentaux seraient violés, en ce sens qu'elles constitueraient pour eux un moyen utile de voir leurs intérêts légitimes pris dûment en considération; de répertorier et d'évaluer les causes profondes ou structurelles de ces violations et non uniquement les manifestations immédiates des problèmes sous-jacents; et d'amener les États et les autres parties concernées à engager un dialogue constructif en vue de trouver des solutions, en tirant parti des progrès accomplis et des bonnes pratiques avérées.

## II. PORTÉE DU MANDAT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

14. Par sa résolution 2001/57, la Commission des droits de l'homme a défini le mandat du Rapporteur spécial et l'a chargé notamment de «recueillir, solliciter, recevoir et échanger des renseignements et des communications émanant de toutes les sources pertinentes» faisant état de violations des droits fondamentaux commises à l'encontre «des populations autochtones elles-mêmes et de leurs communautés et organisations», et de «formuler des recommandations et des propositions ... destinées à prévenir les violations ... et à prévoir des réparations pour ces violations» (par. 1). Elle l'a en outre invité à opter dans l'accomplissement de son mandat «pour une approche sexospécifique» et à prêter une attention particulière à la situation des femmes et des enfants autochtones (par. 2 et 3).

---

<sup>2</sup> E/CN.4/2004/80.

15. Par sa résolution 6/12, le Conseil a élargi le mandat confié à l'origine par la Commission au Rapporteur spécial, en lui donnant pour instruction de travailler en coopération avec les États, les peuples autochtones, les organismes des Nations Unies et les organismes régionaux, de même qu'avec les organisations non gouvernementales, et à se pencher en particulier à la fois sur les obstacles empêchant les peuples autochtones de jouir pleinement des droits fondamentaux et sur les meilleures pratiques à mettre en œuvre pour surmonter ces obstacles. Fait significatif, il lui a en outre demandé de «promouvoir la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et les instruments internationaux favorisant la promotion des droits des peuples autochtones, s'il y a lieu» (par. 1 g)), inscrivant ainsi le mandat du Rapporteur spécial dans un cadre normatif précis.

16. En remaniant le mandat initial du Rapporteur spécial, le Conseil a mis en exergue son rôle visant à encourager et faciliter un dialogue avec les gouvernements, les peuples autochtones et autres parties prenantes afin de déterminer les moyens de donner pleinement effet aux droits des peuples autochtones inscrits dans la Déclaration et autres instruments internationaux, dans l'esprit de respect, de coopération et de compréhension mutuelle qui traverse la Déclaration.

17. Une des tâches principales du Rapporteur spécial en l'occurrence consiste à aider le Conseil et toutes les parties concernées à mieux comprendre les implications juridiques, politiques, économiques et institutionnelles que comporte la reconnaissance internationale des droits des peuples autochtones. C'est dans cette perspective que le Rapporteur spécial, dans son rapport initial, s'emploie à rattacher la Déclaration sur les droits des peuples autochtones, qui est l'acte par excellence le plus récent consacrant les droits des peuples autochtones reconnus internationalement, à l'ensemble plus vaste des normes et instruments relatifs aux droits de l'homme pertinents et à examiner les moyens de mettre la Déclaration pleinement en pratique.

### **III. LA DÉCLARATION SUR LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES ET LES AUTRES NORMES INTERNATIONALES PERTINENTES**

18. Les revendications en faveur de la reconnaissance des peuples autochtones qui se sont manifestées de par le monde au cours des trois dernières décennies ont donné lieu, progressivement, à l'émergence de vues convergentes sur le contenu de leurs droits, fondées sur des principes ancrés de longue date dans le droit international relatif aux droits de l'homme et l'action conduite en la matière. Cette prise de conscience commune a été favorisée par les activités normatives menées aux niveaux international et régional, par la pratique des organismes et mécanismes internationaux de défense des droits de l'homme et des institutions spécialisées, ainsi que par les nombreuses conférences et réunions d'experts tenues au niveau international. Elle s'est amplement concrétisée dans la pratique des États et dans des réformes constitutionnelles, législatives et institutionnelles opérées au niveau national, qui l'ont à leur tour étayée. La Déclaration sur les droits des peuples autochtones est l'élément majeur de cette évolution au plan mondial, en ce sens qu'elle reflète la perception largement partagée des droits des peuples autochtones qui s'est développée au fil des ans à partir des sources préexistantes du droit international relatif aux droits de l'homme.

19. La présente section donne un bref aperçu des sources et du contenu général des normes internationales en vigueur qui affirment et promeuvent les droits des peuples autochtones, notamment, outre la Déclaration, les instruments internationaux qui ne concernent pas spécifiquement les peuples autochtones et les normes en matière de droits de l'homme



d'application générale, tels qu'ils sont appréhendés par les organismes et mécanismes compétents lorsqu'ils traitent de questions autochtones, et les conventions de l'Organisation internationale du Travail qui s'adressent aux peuples autochtones<sup>3</sup>.

**A. Instruments ne concernant pas spécifiquement les peuples autochtones et normes relatives aux droits de l'homme d'application générale**

20. À l'évidence, les autochtones et les peuples autochtones jouissent des mêmes droits que ceux qui sont reconnus à tous les individus et peuples. L'article premier de la Déclaration réaffirme explicitement ce principe de base, dans les termes suivants: «Les peuples autochtones ont le droit, à titre collectif ou individuel, de jouir pleinement de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales reconnus par la Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme et le droit international relatif aux droits de l'homme.» Il s'ensuit que tous les principes et toutes les normes en matière de droits de l'homme à caractère général s'appliquent dans des conditions d'égalité aux peuples autochtones et qu'ils doivent être interprétés et appliqués eu égard aux circonstances historiques, culturelles, sociales et économiques qui leur sont propres.

21. C'est cette démarche que les organismes et mécanismes internationaux suivent depuis longtemps lorsqu'ils sont appelés à interpréter des instruments à vocation universelle ou régionale et des normes relatives aux droits de l'homme d'application générale. Par leurs travaux dans leurs domaines de compétence respectifs, les organes des Nations Unies créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ont grandement contribué à cette interprétation commune des droits des peuples autochtones. Ils l'ont fait à travers l'examen des rapports des États parties et de communications, ou la formulation d'observations ou de recommandations interprétatives.

22. Depuis la fin des années 80, le Comité des droits de l'homme joue un rôle de premier plan dans la constitution d'une doctrine sur les droits des peuples autochtones, à partir de plusieurs dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dont celles concernant le droit à la vie privée et à une vie de famille et en particulier les droits des personnes appartenant à des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques. Dans son Observation générale n° 23 (1994), qui porte sur l'article 27 du Pacte, le Comité donne une interprétation large de la norme internationale relative à l'intégrité culturelle en ce qui concerne les peuples autochtones, en déclarant que cette norme englobe la culture sous toutes ses formes, y compris les droits fonciers et le droit aux ressources<sup>4</sup>. Au cours de l'examen des rapports des États parties, le Comité des droits de l'homme a examiné en outre certains aspects de la participation des peuples autochtones à la vie politique et de leur droit d'être autonomes et de s'administrer

---

<sup>3</sup> Dans son premier rapport à la Commission des droits de l'homme, l'ancien Rapporteur spécial a donné un aperçu préliminaire des normes internationales et nationales qui concernent les droits des peuples autochtones (E/CN.4/2002/97, par. 6 à 33). Il l'a complété par la suite, en s'attachant tout particulièrement aux processus de réformes législatives et constitutionnelles au niveau national, à la jurisprudence et à la pratique des organismes internationaux de protection des droits de l'homme (voir E/CN.4/2006/78, par. 7 à 13).

<sup>4</sup> Par. 7.

eux-mêmes, eu égard au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes énoncé à l'article premier du Pacte.

23. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a contribué à mieux faire comprendre les obligations incombant aux États parties à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale vis-à-vis des peuples autochtones. En 1997, le Comité a adopté la recommandation générale XXIII concernant les droits des populations autochtones, dans laquelle il a interprété le principe de non-discrimination comme étant un principe destiné à protéger l'identité culturelle et la langue des peuples autochtones, leur développement économique et social, leur participation effective à la vie publique et leurs droits sur les terres, territoires et ressources. Dans des recommandations générales adoptées ultérieurement, le Comité a traité de la dimension sexiste de la discrimination raciale à l'encontre des femmes autochtones et de la discrimination raciale dans l'administration de la justice à l'encontre des peuples autochtones, dont le déni de leurs systèmes juridiques<sup>5</sup>. Fort de ces interprétations de la Convention, le Comité, à l'occasion de l'examen des rapports périodiques des États parties à la Convention, a joué un rôle de plus en plus actif dans la lutte contre diverses formes de discrimination à l'encontre des peuples autochtones. La plupart des situations qu'il a examinées ou qu'il examine dans le cadre de sa procédure d'alerte ou de sa procédure d'urgence concernent des communautés et des peuples autochtones.

24. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, de son côté, a recensé les implications pour les peuples autochtones sur le plan normatif de plusieurs des droits consacrés dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Il s'agit notamment du droit à un logement suffisant, y compris la protection juridique contre les expulsions forcées<sup>6</sup>, du droit à une nourriture suffisante<sup>7</sup>, du droit à l'éducation sans discrimination aucune<sup>8</sup>, du droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint<sup>9</sup>, du droit à l'eau<sup>10</sup>, et du droit de chacun de bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont il est l'auteur<sup>11</sup>.

25. Les articles 29 et 30 de la Convention relative aux droits de l'enfant concernent spécifiquement le droit des enfants autochtones d'avoir leur propre culture, religion et langue. C'est sur la base de ces dispositions et d'autres encore de la Convention que le Comité des droits de l'enfant, lors de l'examen de la mise en œuvre de la Convention, a été très attentif aux besoins

---

<sup>5</sup> Recommandation générale XXV (2000), par. 2; Recommandation générale XXXI, par. 27, 36 et 41.

<sup>6</sup> Observation générale n° 7, par. 10.

<sup>7</sup> Observation générale n° 12, par. 13.

<sup>8</sup> Observation générale n° 13 par. 50.

<sup>9</sup> Observation générale n° 14, par. 12 b) et 27.

<sup>10</sup> Observation générale n° 15, par. 7 et 16.

<sup>11</sup> Observation générale n° 17, 2006, par. 9, 32, 45 et 18 b) iii).

et à la situation des enfants autochtones<sup>12</sup>. Le Comité contre la torture, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et le Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille se sont, eux aussi, intéressés tout particulièrement à la situation des autochtones à l'occasion de l'examen des rapports périodiques des États parties sur la mise en œuvre des instruments concernés. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a en outre analysé la situation particulière des femmes autochtones dans sa recommandation générale XXIV (1999), qui concerne les femmes et la santé<sup>13</sup>.

26. Parallèlement à ces interprétations qui visent les peuples autochtones, des déclarations et programmes d'action issus de conférences internationales thématiques organisées sous l'égide de l'ONU ces dernières années renferment des dispositions ayant un lien direct avec leurs droits fondamentaux. En particulier, dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne, la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, s'agissant des peuples autochtones, a invité les États à «prendre des mesures constructives concertées pour leur garantir le respect de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales, en se fondant sur l'égalité et la non-discrimination, et [à] reconnaître la valeur et la diversité de leurs identités, de leurs cultures et de leur organisation sociale<sup>14</sup>».

27. Deux instruments adoptés récemment par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) reconnaissent l'apport des peuples autochtones à la diversité culturelle et à la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel à travers le monde<sup>15</sup>. D'autre part, des dispositions énonçant des principes découlant des droits des peuples autochtones en rapport avec les terres, les territoires et les ressources ont été incluses dans un certain nombre d'instruments internationaux qui traitent de questions d'environnement<sup>16</sup>. Il s'agit notamment de l'article 8 j) de la Convention sur la diversité biologique, où sont affirmés les droits des peuples autochtones sur leurs connaissances traditionnelles et qui prévoit la mise en place de mécanismes de suivi spécifiques associant les peuples autochtones. Les intérêts des peuples autochtones sont également au cœur des discussions en cours à l'Organisation mondiale

---

<sup>12</sup> Voir en particulier les recommandations issues de la Journée de débat général sur les droits des enfants autochtones, le 3 octobre 2003.

<sup>13</sup> Par. 6.

<sup>14</sup> Par. 20.

<sup>15</sup> Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle (2001), art. 4; Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel (2003), sixième alinéa du préambule.

<sup>16</sup> La Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts (1992), par. 2, 5 et 6, 12; Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (1992), art. 3; Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse ou la désertification, en particulier en Afrique (1994), art. 10, par. 2, alinéa e.

de la propriété intellectuelle sur la protection du savoir traditionnel, des ressources génétiques et des expressions culturelles traditionnelles.

28. Au niveau régional, la Commission interaméricaine des droits de l'homme et la Cour interaméricaine des droits de l'homme ont fait œuvre de pionnier en constituant une doctrine spécifique sur les droits des peuples autochtones du continent américain, œuvre qui a fait des émules dans d'autres régions du monde. La Commission et la Cour ont donné de la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme et de la Convention américaine relative aux droits de l'homme une interprétation qui tient compte de la situation particulière des peuples autochtones et des communautés tribales, affirmant leur droit à la vie, notamment le droit à mener en collectivité une existence digne<sup>17</sup>; le droit de propriété sur les terres, territoires et ressources naturelles<sup>18</sup>, dont le droit d'être consultés et de donner leur consentement<sup>19</sup>; et le droit de participer à la vie politique conformément à leur schéma culturel<sup>20</sup>. Il y a lieu de citer aussi à cet égard l'engagement spécial de promouvoir et de protéger les droits des peuples autochtones qui ressort de l'article 9 de la Charte démocratique interaméricaine adoptée par l'Organisation des États américains en 2001.

29. En 2000, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a décidé de constituer, dans le cadre de ses procédures thématiques spéciales, un groupe de travail d'experts sur les populations/communautés autochtones. Dans son premier rapport thématique, le Groupe de travail a interprété plusieurs dispositions de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, de même que la doctrine de la Commission, à la lumière de la perception des droits des peuples autochtones qui prévaut internationalement<sup>21</sup>. Depuis, le Groupe de travail poursuit ses travaux sur les questions autochtones, y compris à la faveur de visites sur le terrain.

30. La pratique suivie ces dernières décennies par les organismes et mécanismes internationaux a considérablement contribué à appréhender les droits des peuples autochtones eu égard aux normes générales relatives aux droits de l'homme et à divers instruments internationaux. L'interprétation autorisée de ces normes a, à son tour, contribué à construire progressivement une conception commune universelle du contenu minimum des droits des

---

<sup>17</sup> Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Masacre de Plan de Sánchez* (Guatemala), Series C (n° 105) (2004).

<sup>18</sup> Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Awas Tingni Mayagna (Sumo) Indigenous Community v. Nicaragua*, Series C (n° 79) (2001); *Moiwana Community v. Surinam*, Series C (n° 124) (2005); *Yakye Axa Indigenous Community v. Paraguay*, Series C (n° 125) (2005); *Sawhoyamaya Indigenous Community v. Paraguay*, Series C (n° 146) (2006).

<sup>19</sup> Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Yatama v. Nicaragua*, Series C (n° 127) (2005).

<sup>20</sup> Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Saramaka People v. Surinam*, Series C (n° 172) (2007).

<sup>21</sup> Rapport du Groupe de travail d'experts de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples sur les populations/communautés autochtones, adopté par la Commission lors de sa vingt-huitième session ordinaire (2005).

peuples autochtones sur le plan du droit international et des principes. Cette conception commune transparait, renforcée et développée, dans des instruments internationaux consacrés spécifiquement aux droits des peuples autochtones qui ont été adoptés.

## **B. Conventions de l'Organisation internationale du Travail**

31. L'OIT a été historiquement la première organisation internationale à donner une impulsion à l'élaboration de normes et de principes internationaux concernant spécifiquement les peuples autochtones. Prolongeant des initiatives prises antérieurement, elle a adopté en 1957 la Convention (n° 107) concernant la protection et l'intégration des populations aborigènes et autres populations tribales et semi-tribales dans les pays indépendants. Quoique reflétant quelque peu les présupposés paternalistes et assimilationnistes de l'époque, la Convention a néanmoins permis, en insistant sur l'élément protection, de souligner la nécessité pour la communauté internationale de s'intéresser aux besoins des peuples autochtones et de coopérer pour y répondre.

32. Vers le milieu des années 80, la Conférence internationale du Travail, ayant décidé de réviser la Convention n° 107 et d'élaborer un nouvel instrument, a adopté la Convention (n° 169) concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants. Cette décision reflétait l'évolution de la conception normative des droits des peuples autochtones qui se dessinait à l'époque, notamment à travers des débats au sein des organismes des Nations Unies, dans le sens de l'élaboration d'une déclaration sur les droits des autochtones. Marquant une étape importante dans l'affermissement du régime international contemporain des droits des peuples autochtones, la Convention n° 169 reconnaît en des termes explicites les droits collectifs des peuples autochtones dans des domaines clefs, notamment le droit à l'intégrité culturelle, le droit d'être consultés et de participer aux affaires, le droit d'être autonomes et de s'administrer eux-mêmes, les droits sur les terres, les territoires et les ressources et le droit de ne pas faire l'objet de discrimination dans les sphères sociales et économiques. Les normes inscrites dans la Convention ont été par la suite développées, à travers l'interprétation qu'en ont donnée les organes de contrôle du BIT, notamment le Comité d'experts et les comités tripartites du Conseil d'administration agissant en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT.

33. La plupart des pays d'Amérique latine, et aussi certains pays d'autres régions du monde, ont ratifié la Convention n° 169, le nombre total de ratifications s'élevant actuellement à 19. Malgré le nombre assez restreint de ratifications émanant de pays situés hors de l'hémisphère occidental, les principes généraux et spécifiques en matière de droits de l'homme qui sous-tendent la Convention ont joué et continuent de jouer un rôle de catalyseur puissant dans la consolidation, au niveau international, de la conception normative commune des droits des peuples autochtones. En témoignent les nombreuses réformes constitutionnelles, législatives et institutionnelles opérées au niveau national – y compris dans des États qui ne sont pas formellement parties à la Convention – et l'élaboration d'autres instruments, programmes et politiques à vocation internationale.

## **C. Nature et contenu général de la Déclaration**

34. L'élaboration de la Convention (n° 169) de l'OIT adoptée en 1989, tout en ayant été influencée par les débats qui avaient eu lieu au sein des organismes des Nations Unies à propos de l'initiative tendant à mettre au point une déclaration des droits des autochtones, a, à son tour,

contribué au processus qui a finalement abouti à l'adoption, le 13 septembre 2007, de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Les longues négociations qui se sont étendues sur plus de vingt-cinq ans et qui se sont concrétisées par l'adoption de la Déclaration ont réuni États, peuples autochtones et experts indépendants dans un débat multilatéral approfondi, qui a joué un rôle décisif dans l'émergence, au plan international, d'une perception commune des droits des peuples autochtones.

35. Par sa résolution 61/295, l'Assemblée générale a adopté la Déclaration à une écrasante majorité, par 143 voix, contre 4 et 11 abstentions. Dans leurs explications de vote, les quatre pays qui ont voté contre (Australie, Canada, États-Unis d'Amérique et Nouvelle-Zélande) ont exprimé leur désaccord avec le libellé d'articles spécifiques ou leurs préoccupations face au processus d'adoption, mais ils ont néanmoins déclaré accepter de façon générale les principes et valeurs clefs énoncés dans la Déclaration.

36. La justification essentielle de la Déclaration se trouve dans le sixième alinéa du préambule, dans laquelle l'Assemblée générale reconnaît que «les peuples autochtones ont subi des injustices historiques à cause, entre autres, de la colonisation et de la dépossession de leurs terres, territoires et ressources, ce qui les a empêchés d'exercer, notamment, leur droit au développement conformément à leurs propres besoins et intérêts». Il est ainsi souligné, dès le préambule, que la Déclaration vise principalement à remédier à la situation créée. Elle n'établit pas de droits spéciaux *per se*; elle a pour objectif de réparer les conséquences historiques persistantes du déni du droit à l'autodétermination et d'autres droits fondamentaux inscrits dans les instruments internationaux d'application générale.

37. À l'article 3, est affirmé le droit des peuples autochtones à l'autodétermination en des termes qui reprennent l'idée énoncée à l'article premier commun aux deux Pactes internationaux de 1966. Exprimant l'état du droit international contemporain en la matière et les revendications des peuples autochtones eux-mêmes, cette affirmation du droit à l'autodétermination est jugée compatible avec le principe d'intégrité territoriale et d'unité politique des États<sup>22</sup>.

38. À partir de là, la Déclaration énumère dans le détail les droits qui constituent «les normes minimales nécessaires à la survie, à la dignité et au bien-être des peuples autochtones du monde» (art. 43). Elle réaffirme les droits fondamentaux de l'individu à l'égalité et à la non-discrimination, à la vie et à l'intégrité de la personne, à la liberté, à une nationalité et à l'accès à la justice; et elle prévoit qu'une attention particulière doit être accordée aux droits et aux besoins spéciaux des anciens, des femmes, des jeunes, des enfants et des personnes handicapées autochtones<sup>23</sup>. Parallèlement, elle énonce des droits reconnus à titre collectif aux peuples autochtones, comme le droit de s'administrer eux-mêmes et d'avoir des institutions politiques, juridiques, sociales et culturelles autonomes; le droit à l'intégrité culturelle, y compris en ce qui concerne les biens culturels et spirituels, la langue et d'autres expressions culturelles; le droit à des terres, territoires et ressources naturelles; le droit à des services sociaux et le droit au développement; le droit de conclure des traités, des accords et autres arrangements constructifs; et le droit d'entretenir des liens de coopération au-delà des frontières.

---

<sup>22</sup> Art. 46, par. 1.

<sup>23</sup> Art. 22, par. 1.

39. En même temps qu'elle précise les domaines dans lesquels les peuples autochtones, dans l'exercice de leur droit à l'autodétermination, doivent jouir de l'autonomie, la Déclaration reflète l'idée communément partagée que ce droit suppose parallèlement le droit de s'engager et d'intervenir à l'intérieur des institutions qui structurent l'ensemble de la société dans les pays dans lesquels ils vivent. C'est ainsi qu'elle consacre le droit des peuples autochtones «si tel est leur choix, de participer pleinement à la vie politique, économique, sociale et culturelle de l'État»<sup>24</sup>; et d'être consultés avant que des décisions qui les concernent soient adoptées, afin d'obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause<sup>25</sup>.

40. La Déclaration n'affirme ni n'établit de droits spéciaux distincts des droits fondamentaux réputés être d'application universelle; en revanche elle précise ces derniers en les situant dans les sphères culturelle, historique, sociale et économique propres aux peuples autochtones. Il s'agit notamment des principes fondamentaux d'égalité et de non-discrimination, ainsi que d'autres droits fondamentaux d'application générale dans des domaines comme la culture, la santé ou la propriété, qui sont inscrits dans d'autres instruments internationaux et qui sont d'application universelle.

41. Bien qu'assurément elle n'ait pas force obligatoire au même titre qu'un traité, la Déclaration renvoie aux obligations des États à l'égard des droits de l'homme déjà existantes, telles qu'elles ressortent des travaux des organes conventionnels et autres mécanismes de défense des droits de l'homme mis en place au sein des Nations Unies et, dans ce sens, on peut dire qu'elle incorpore dans une certaine mesure des principes généraux de droit international. De surcroît, dès lors qu'ils se rapportent à une pratique internationale et étatique constante, certains éléments des dispositions de la Déclaration peuvent aussi être considérés comme reflétant des normes de droit international coutumier<sup>26</sup>. Quoi qu'il en soit, en tant que résolution adoptée par l'Assemblée générale à l'écrasante majorité des États membres, la Déclaration engage l'Organisation des Nations Unies et ses États Membres, eu égard aux obligations définies par la Charte des Nations Unies touchant la promotion et la protection des droits de l'homme sans discrimination d'aucune sorte.

42. L'adoption de la Déclaration couronne des décennies de travaux normatifs dans le domaine des droits des peuples autochtones, mais il y a lieu de noter aussi que l'Organisation des États américains continue de travailler à l'élaboration d'une déclaration américaine sur les droits des peuples autochtones. Comme cela a été le cas à l'occasion de la rédaction de la Déclaration des

---

<sup>24</sup> Art. 5. Voir aussi l'article 18 (qui affirme le droit des peuples autochtones de participer «à la prise de décisions sur des questions qui peuvent concerner leurs droits»).

<sup>25</sup> Art. 19 («Les États se concertent et coopèrent de bonne foi avec les peuples autochtones intéressés ... avant d'adopter et d'appliquer des mesures législatives ou administratives susceptibles de concerner les peuples autochtones, afin d'obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.»). Pour une analyse du principe de consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, voir les observations concernant l'Équateur (A/HRC/9/9/Add.1).

<sup>26</sup> Voir S. James Anaya et Siegfried Wiessner, «OP-ED: The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: Towards Re-empowerment», *Jurist* (3 octobre 2007).

Nations Unies, les peuples autochtones prennent une part active à la recherche d'un consensus avec les États sur cet instrument.

43. La Déclaration des Nations Unies reflète le consensus international qui existe sur les droits individuels et collectifs des peuples autochtones, dans une démarche qui va dans le même sens que les dispositions de la Convention (n° 169) de l'OIT, tout en les développant, et qui s'inscrit aussi dans la logique d'autres travaux, notamment l'interprétation d'autres instruments relatifs aux droits de l'homme donnée par des organismes et mécanismes internationaux. En tant qu'expression autorisée aboutie de ce consensus, la Déclaration offre un cadre d'action orienté vers la pleine protection et la mise en œuvre intégrale de ces droits.

#### **IV. DISPOSITIFS DESTINÉS À DONNER EFFET AUX DROITS INSCRITS DANS LA DÉCLARATION SUR LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES**

##### **A. États**

44. Au septième alinéa du préambule de la Déclaration, l'accent est mis sur «la nécessité urgente de respecter et de promouvoir les droits intrinsèques des peuples autochtones». Comme n'importe quel autre instrument relatif aux droits de l'homme, la Déclaration confère aux États un rôle clef dans la promotion et la protection des droits qui y sont affirmés. Ce rôle se trouve encore renforcé par le fait que la Déclaration est essentiellement axée sur les mesures que les États sont priés de prendre pour remédier aux problèmes structurels qui entravent l'exercice par les peuples autochtones de leurs droits fondamentaux, tout en respectant leurs caractéristiques culturelles propres et leurs souhaits.

##### **Mesures volontaristes ou spéciales**

45. La Déclaration prévoit que «les États prennent, en consultation et en coopération avec les peuples autochtones, les mesures appropriées, y compris législatives, pour atteindre les buts de la présente Déclaration» (art. 38). Cette proposition générale est développée dans d'autres dispositions, qui énoncent les mesures volontaristes attendues de la part des États à propos de la plupart des droits inscrits dans la Déclaration.

46. C'est ainsi que le type de mesure que les États sont priés de prendre pour donner effet aux droits affirmés dans la Déclaration appelle la mise en œuvre d'un programme ambitieux de réformes sur le plan juridique et sur le plan des principes, de mesures d'ordre institutionnel et de mesures de réparation pour les préjudices passés, qui devrait mobiliser de multiples acteurs étatiques dans leurs domaines de compétence respectifs. L'ancienne Présidente du Groupe de travail sur les populations autochtones, M<sup>me</sup> Erica-Irene A. Daes, a qualifié ce processus de «“construction tardive de l'État” en vertu de laquelle les peuples autochtones – après avoir été longtemps isolés et exclus – seraient à même de s'associer à tous les autres peuples qui constituent l'État, dans des conditions justes et acceptées par tous»<sup>27</sup>. Cet esprit de coopération et

---

<sup>27</sup> Erica-Irene A. Daes, «Some Considerations on the Rights of Indigenous Peoples to Self-Determination», dans *Transnational Law and Contemporary Problems*, vol. 3, n° 1, 9 (1993).



de compréhension mutuelle entre les États et les peuples autochtones imprègne la Déclaration d'un bout à l'autre et se reflète notamment dans la disposition qui souligne la valeur des traités ou autres accords anciens et contemporains en tant que mécanismes de nature à servir la cause des relations de coopération entre les peuples autochtones et les États (art. 37).

47. Les mesures volontaristes ou spéciales requises pour donner effet aux dispositions de la Déclaration doivent s'étendre aux dispositifs institutionnels et aux cadres de politique générale existant sur le plan local et qui devront peut-être dans certains cas être réformés pour tenir compte des besoins particuliers des peuples autochtones, comme souligné dans la Déclaration. En fonction du contexte local, il conviendra peut-être de mettre en place des politiques, des programmes et des institutions spécifiques pour appuyer l'action concertée des pouvoirs publics en faveur des peuples autochtones. Dans les pays où ces politiques, programmes et institutions existent déjà, les mandats et objectifs respectifs devraient être adaptés aux droits et aux principes énoncés dans la Déclaration.

48. Dans le cadre des activités générales menées dans les six domaines dans lesquels elle est compétente (développement économique et social, culture, environnement, éducation, santé et droits de l'homme), l'Instance permanente, aidée par des groupes d'experts, a élaboré un large ensemble de recommandations spécifiques dont les États peuvent utilement se servir pour définir et mettre en œuvre les mesures requises pour donner effet à la Déclaration. Il en est ainsi par exemple des recommandations sur la mise au point d'une «politique nationale d'ensemble pour l'éducation des autochtones»<sup>28</sup>.

49. En sus des mesures spécifiques qui leur sont demandées, les États sont invités, aux termes des articles 4 et 39 de la Déclaration, lus conjointement, à fournir une assistance financière et technique au titre du fonctionnement des institutions autochtones autonomes, sans préjudice de l'appui apporté dans le cadre de la coopération internationale. Cette demande découle en toute logique de la reconnaissance effective des systèmes d'administration autonome des peuples autochtones, lesquels sont forcément reliés aux structures politiques et institutionnelles plus larges des pays dans lesquels ils vivent. En outre, cette assistance de l'État permettra aux peuples autochtones de disposer des moyens de gérer et de fournir de façon autonome des services sociaux, par exemple dans le domaine de l'éducation, et aux États eux-mêmes de satisfaire aux obligations générales qu'ils ont à l'égard de la protection des droits économiques, sociaux et culturels des citoyens.

### **Réforme législative et justice**

50. Pour mettre en œuvre la Déclaration ou en faciliter le processus, les États devront normalement adopter de nouvelles lois ou modifier des lois en vigueur, comme envisagé à l'article 38 de la Déclaration, par lequel ils sont invités à prendre des mesures appropriées «y compris législatives». Il faudra aussi normalement de nouvelles mesures réglementaires, lesquelles, dans la plupart des pays, font défaut ou sont insuffisantes. Il est important de noter que les réformes législatives et institutionnelles que la mise en œuvre de la Déclaration nécessite ne se limitent généralement pas à la seule promulgation d'une «législation autochtone»

---

<sup>28</sup> E/2004/43-E/C.19/2004/23, par. 19.

spécifique, ce dont de nombreux États se sont contentés; elles devront concerner aussi normalement les mécanismes juridiques d'ensemble dans des secteurs clefs.

51. Cela est vrai par exemple s'agissant des dispositions de la Déclaration sur le droit des peuples autochtones «d'être autonomes et de s'administrer eux-mêmes pour tout ce qui touche à leurs affaires intérieures et locales» (art. 4) et «de maintenir et de renforcer leurs institutions politiques, juridiques, économiques, sociales et culturelles distinctes» (art. 5), y compris en ce qui concerne l'administration de la justice (art. 34 et 35). Les systèmes permettant aux peuples autochtones d'être autonomes ou de s'administrer eux-mêmes ont un certain nombre de répercussions sur la conduite des affaires publiques dans leur ensemble, répercussions qui n'ont pas été pleinement prises en considération dans la plupart des pays, où ces systèmes continuent de fonctionner de facto sans bénéficier de garanties juridiques appropriées. Cela vaut aussi pour les droits des autochtones sur leurs terres, territoires et ressources naturelles, tels qu'ils sont affirmés aux articles 26 à 28 et dans les dispositions connexes de la Déclaration. En général, ces droits sont reconnus dans de nombreux pays, mais leur mise en œuvre suppose tout un ensemble de réformes d'ordre juridique et administratif, en ce qui concerne en particulier le droit à la propriété et aux ressources naturelles.

52. En novembre 2007, la Bolivie a adopté une loi pour donner plein effet aux dispositions de la Déclaration dans le droit interne<sup>29</sup>. Dans d'autres pays, le parlement est saisi de projets de loi allant dans le même sens. La loi édictée en Bolivie est une initiative importante à cet égard, car elle témoigne de la volonté de l'État d'appliquer la Déclaration. Mais de telles mesures ne sauraient suffire à elles seules à donner plein effet aux droits affirmés dans la Déclaration dans les multiples domaines spécifiques dans lesquels les règlements et autres textes administratifs des pouvoirs publics concernent la vie des peuples autochtones.

53. Dans un certain nombre de cas, la reconnaissance des peuples autochtones et de leurs droits tels qu'ils sont énoncés dans la Déclaration demandera peut-être une réforme constitutionnelle. C'est dans ce sens que la Déclaration a déjà servi de cadre de référence normatif dans le contexte de processus de réforme constitutionnelle menés à bien récemment ou en cours, par exemple en Bolivie, en Équateur et au Népal.

54. Les juridictions nationales jouent aussi un rôle clef dans la mise en œuvre des droits des peuples autochtones tels qu'ils sont consacrés par les normes internationales. Elles devraient s'attacher à aligner leurs décisions sur la Déclaration dans les affaires impliquant les peuples autochtones. Et même si elles ne sont pas habilitées à appliquer directement la Déclaration, elles pourraient et devraient s'en servir en tant qu'outil d'interprétation pour appliquer le droit interne. Il y a lieu de citer comme bonne pratique à cet égard la décision prise récemment par la Cour suprême du Belize dans l'affaire *Maya villages v. Attorney General*, affaire dans laquelle la Cour s'est inspirée de la Déclaration et d'autres sources internationales pour interpréter la Constitution du Belize et se prononcer en faveur des droits des villages mayas sur leurs terres traditionnelles<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Loi n° 3760, Gaceta Oficial n° 3039 (7 novembre 2007).

<sup>30</sup> *Manuel Coy et al. v. The Attorney General of Belize et al.*, Cour suprême du Belize, requêtes n°s 171 et 172 (19 octobre 2007).

55. La reconnaissance en droit et les décisions de justice ne constituent que potentiellement des conditions préalables à la mise en œuvre au niveau local des droits des peuples autochtones inscrits dans la Déclaration. L'ancien Rapporteur spécial a noté que les processus de réforme constitutionnelle et législative engagés récemment dans plusieurs pays n'ont pas forcément eu pour résultat de changer dans les faits la vie quotidienne des peuples autochtones et qu'un «déficit de mise en œuvre» continue d'exister entre «la législation et la réalité quotidienne»<sup>31</sup>. Comblé ce déficit requiert une action concertée et pragmatique de la part d'une multitude d'acteurs étatiques agissant dans leurs domaines de compétence respectifs et suppose une combinaison de volonté politique, de capacités techniques et de ressources financières.

### **Intégration et sensibilisation**

56. Alors que la mise en œuvre de la Déclaration exige une action de l'État sous forme de politiques, programmes, institutions et réformes législatives visant spécifiquement les peuples autochtones, les principes et les droits qui y sont inscrits devraient trouver leur place dans les différents domaines d'action des pouvoirs publics et être pris en considération dans le cadre plus large de l'élaboration des politiques et dans la définition des priorités programmatiques.

57. Cela est particulièrement important dans les domaines, mis en avant dans la Déclaration, dans lesquels l'exercice par les peuples autochtones de leurs droits est inextricablement lié à l'action gouvernementale en général, par exemple en matière d'éducation, de culture et de santé ou encore de développement. À cet égard, l'Instance permanente et des organismes du système des Nations Unies comme l'OIT et le PNUD ont joué un rôle de premier plan et coopéré avec les États pour incorporer les droits des peuples autochtones dans les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté destinées à répondre aux objectifs du Millénaire pour le développement<sup>32</sup>.

58. Pour intégrer de fait la Déclaration dans l'action générale des pouvoirs publics et faciliter les réformes législatives et institutionnelles requises pour la mettre en œuvre, les gouvernements devraient veiller à ce que les différents acteurs impliqués aient connaissance de la Déclaration et comprennent suffisamment bien ses dispositions. Dans cet esprit, ils devraient s'attacher à sensibiliser les agents de l'État, les parlementaires et les membres des institutions nationales de défense des droits de l'homme, les autorités judiciaires et tous les autres acteurs concernés, y compris la société civile et les peuples autochtones eux-mêmes, et à leur dispenser une formation technique.

59. Le Rapporteur spécial est tout à fait conscient des difficultés sérieuses d'ordre technique et des obstacles économiques, sociaux et politiques auxquels les États se heurtent lorsqu'ils lancent le type de mesures et de réforme structurelles requises pour respecter pleinement et dans les faits les droits des peuples autochtones et remédier aux injustices et discriminations dont ceux-ci souffrent depuis de trop nombreuses années. Vu ces difficultés, les organismes des Nations Unies ont estimé que la situation des peuples autochtones est l'affaire de tous et une question de priorité absolue, et ils sont censés apporter tout leur concours aux États dans cette tâche.

---

<sup>31</sup> E/CN.4/2006/78, par. 5.

<sup>32</sup> E/2005/43-E/C.19/2005/9, par. 17 à 21.

## **B. Organismes des Nations Unies**

60. Au vingtième alinéa du préambule de la Déclaration, il est souligné que «l'Organisation des Nations Unies a un rôle important et continu à jouer dans la promotion et la protection des droits des peuples autochtones». Ce rôle particulier avait été déjà affirmé par l'Assemblée générale, lors de la proclamation solennelle de l'Année internationale des populations autochtones (1993)<sup>33</sup>, et plus tard lors de la proclamation de la première Décennie internationale des populations autochtones (1994-2004)<sup>34</sup> et de la deuxième Décennie internationale des populations autochtones et du plan d'action<sup>35</sup>.

61. C'est compte tenu de ce rôle particulier qui incombe à l'ONU qu'aux termes de l'article 41 de la Déclaration, les organes et les institutions spécialisées du système des Nations Unies sont explicitement invités à contribuer «à la pleine mise en œuvre des dispositions» de la Déclaration, par la mobilisation, notamment, «de la coopération financière et de l'assistance technique». En outre, l'article 42 insiste sur le rôle des organes de l'ONU et des institutions spécialisées, qui sont appelés à favoriser «le respect et la pleine application des dispositions» de la Déclaration et à veiller à en «assurer» l'efficacité. Cette tâche commune revient tout particulièrement aux organismes et mécanismes des Nations Unies pour la protection des droits de l'homme, notamment mais non exclusivement à ceux qui ont un mandat spécifique s'agissant des droits des peuples autochtones, et aux divers programmes des Nations Unies qui d'une manière ou d'une autre traitent de questions autochtones.

### **Organismes et mécanismes pour la défense des droits de l'homme**

62. Comme indiqué plus haut, les mécanismes et organismes des Nations Unies chargés de la défense des droits de l'homme ont joué un rôle crucial dans la promotion et la protection des droits des peuples autochtones, tout en contribuant à l'émergence, sur le plan normatif, d'une conception commune quant au contenu minimum de ces droits. Actuellement, en tant qu'expression autorisée aboutie de cette conception, la Déclaration sur les droits des peuples autochtones constitue pour ces organismes et mécanismes un outil important dans l'exercice courant de leurs mandats respectifs.

63. Le système nouvellement lancé de l'Examen périodique universel, qui relève du Conseil des droits de l'homme, est un moyen fort utile de promouvoir les droits affirmés dans la Déclaration. Compte tenu de la complémentarité et de l'interdépendance du droit international relatif aux droits de l'homme, ainsi que de la doctrine, établie et en gestation, d'organismes et mécanismes internationaux touchant divers instruments relatifs aux droits de l'homme, il est évident que les dispositions de la Déclaration devraient jouer dans l'interprétation des obligations internationales à l'égard des droits de l'homme incombant aux États et dans l'évaluation des succès et des problèmes qu'ils ont rencontrés à l'occasion de leur exécution. Il est à prévoir que la Déclaration, à mesure qu'elle sera effectivement intégrée dans la pratique

---

<sup>33</sup> Résolution 48/133 de l'Assemblée générale.

<sup>34</sup> Résolution 48/163 de l'Assemblée générale.

<sup>35</sup> Résolution 59/174 de l'Assemblée générale.

des États et des organismes et mécanismes de défense des droits de l'homme, s'enracinera dans le processus de l'Examen périodique universel, contribuant par-là à définir les obligations des États soumis à l'Examen à l'égard des droits de l'homme et à éclairer le Groupe de travail sur l'Examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme lorsqu'il sera appelé à formuler des recommandations concernant les peuples autochtones.

64. Sur le plan normatif, la Déclaration n'influe pas que sur les organismes et mécanismes de protection des droits de l'homme du système des Nations Unies; elle est aussi, à juste titre, une source d'inspiration pour les organismes régionaux de défense des droits de l'homme. Il a été donné à la Commission interaméricaine des droits de l'homme d'invoquer le projet de déclaration des Nations Unies en tant qu'élément de preuve du contenu des droits des peuples autochtones en vertu des principes généraux de droit international<sup>36</sup>. Dans la décision qu'elle a rendue en l'affaire *Saramaka People v. Suriname*, la Cour interaméricaine des droits de l'homme s'est référée à la Déclaration, en liaison avec la Convention américaine relative aux droits de l'homme, pour défendre et définir les fondements des droits des peuples autochtones et tribaux sur les ressources naturelles à l'intérieur de leur territoire<sup>37</sup>. On peut s'attendre à ce que la Déclaration ait le même effet au sein des mécanismes africains et européens de défense des droits de l'homme lorsqu'ils seront amenés à examiner, dans le cadre d'instruments pertinents, des questions concernant les peuples autochtones.

#### **Mécanismes des Nations Unies concernant spécifiquement les peuples autochtones**

65. À l'intérieur du système des Nations Unies, les mécanismes concernant spécifiquement les peuples autochtones qui existent sont l'Instance permanente sur les questions autochtones, le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones et l'institution du Rapporteur spécial, autant de dispositifs qui ont des rôles particuliers à jouer dans la promotion de l'application de la Déclaration.

66. Mention expresse est faite à l'article 42 de la Déclaration de l'Instance permanente sur les questions autochtones, appelée à favoriser la pleine application de la Déclaration. Organe subsidiaire du Conseil économique et social, l'Instance permanente dispose avec la Déclaration d'un outil essentiel pour s'acquitter du mandat en trois points qui lui a été confié: fournir «des conseils spécialisés et des recommandations sur les questions autochtones au Conseil ainsi qu'aux programmes, fonds et institutions des Nations Unies»; encourager «l'intégration et la coordination des activités relatives aux questions autochtones au sein du système des Nations Unies»; et élaborer et diffuser «des informations sur les questions autochtones»<sup>38</sup>.

67. Au cours de la première session qu'elle a tenue après l'adoption de la Déclaration, qu'elle a saluée, l'Instance permanente s'est engagée «à en faire un document dont elle tiendra

---

<sup>36</sup> *Marie and Carrie Dann v. United States*, Report No. 75/02, Case 11.140 (2002), para. 118; *Maya Indigenous Communities of the Toledo District v. Belize*, Report No. 40/04, Case 12.053 (2004), para. 118.

<sup>37</sup> Voir le paragraphe 28 ci-dessus.

<sup>38</sup> Résolution 2000/22 du Conseil économique et social, par. 2.

pleinement compte dans l'ensemble de ses travaux»<sup>39</sup>. Elle a en outre affirmé que la Déclaration constituerait son cadre juridique, et elle a commencé à s'appuyer sur certaines de ses dispositions pour élaborer ses propres recommandations dans ses domaines de compétence et développer ses thèmes et ses priorités<sup>40</sup>. Elle a aussi entrepris de nouer des relations de partenariat directes avec les États dans le cadre d'un «dialogue constructif» sur «les progrès réalisés, les défis à relever et les mesures à prendre conformément à la Déclaration» pour ce qui est des peuples autochtones dans chaque pays<sup>41</sup>.

68. Dans le préambule de la résolution 6/36 par laquelle le Conseil des droits de l'homme a établi, en décembre 2007, le nouveau Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones, mention expresse est faite de la Déclaration<sup>42</sup>. Et c'est ainsi, dans ce cadre normatif clair et net, que le Mécanisme d'experts est appelé à s'acquitter de son mandat consistant à apporter au Conseil une «compétence thématique» dans le domaine des droits des peuples autochtones, essentiellement axée sur le conseil fondé sur des études et des travaux de recherche<sup>43</sup>. En conséquence, les études en question revêtiront une importance capitale dans la mise en œuvre des droits affirmés dans la Déclaration et leur prise en considération dans les activités générales du Conseil relatives à la promotion et à la protection des droits de l'homme.

69. Le second mécanisme du Conseil des droits de l'homme doté d'un mandat spécifique pour les questions autochtones est l'institution du Rapporteur spécial, lequel, comme on l'a déjà vu, a pour mission de promouvoir la Déclaration et d'autres instruments internationaux pertinents en ce qui concerne les droits des peuples autochtones. Le Rapporteur spécial reconnaît sans réserve la nécessité de maintenir une coopération et un partenariat étroits avec l'Instance permanente et le Mécanisme d'experts, de manière à faire avancer de concert la mise en œuvre des droits inscrits dans la Déclaration. Le Rapporteur spécial est sincèrement résolu à s'y engager dans le cadre de ses activités futures.

### **Institutions spécialisées**

70. Les institutions spécialisées et les programmes et fonds des Nations Unies apparaissent explicitement dans la Déclaration comme autant d'acteurs de poids dans sa mise en œuvre. Les institutions spécialisées sont expressément invitées à contribuer à la mobilisation «de la coopération financière et de l'assistance technique» (art. 41) et à prendre en compte les dispositions de la Déclaration dans l'action qu'elles mènent au niveau des pays (art. 42). En outre, il leur est demandé d'assurer, dans le cadre de leurs activités, «la participation des peuples autochtones à l'examen des questions les concernant» (art. 41).

---

<sup>39</sup> E/2008/43-E/C.19/2008/13, par. 128.

<sup>40</sup> Ibid., par. 132.

<sup>41</sup> Ibid., par. 133.

<sup>42</sup> Deuxième alinéa du préambule.

<sup>43</sup> Par. 1 du dispositif.

71. Comme déjà indiqué, ce rôle important assigné aux institutions spécialisées dans la promotion des droits des peuples autochtones se trouve confirmé par le mandat que l'Instance permanente a reçu du Conseil économique et social, qu'il l'a chargée d'agir conjointement avec les organismes des Nations Unies en vue d'incorporer les questions autochtones dans les activités de l'ensemble du système des Nations Unies. C'est dans cet esprit qu'a été créé en 2001 le Groupe d'appui interorganisations sur les questions autochtones, avec pour mission de coordonner l'action de ses différents membres de manière à appuyer les travaux de l'Instance permanente. Ces dernières années, certaines des organisations membres du Groupe d'appui ont adopté, sur les questions autochtones, des politiques, des directives ou des programmes nouveaux ou ont modifié ceux qui existaient déjà, en se conformant généralement, mais pas nécessairement pleinement, aux principes et aux droits affirmés dans la Déclaration. Il s'agit notamment de la politique d'engagement en faveur des peuples autochtones du PNUD (2001), de la politique opérationnelle de la Banque mondiale et de la politique opérationnelle de la Banque mondiale sur les peuples autochtones (OP/BP 4.10) (2005), et, au niveau régional, de la politique opérationnelle de la Banque interaméricaine de développement sur les peuples autochtones (OP-765) (2006).

72. Une fois la Déclaration adoptée, l'Instance permanente a prié les institutions spécialisées «d'examiner leurs politiques et programmes afin de se conformer aux dispositions de la Déclaration», et, en particulier, de veiller au respect du droit à l'autodétermination des peuples autochtones et de leur droit de donner un consentement préalable, libre et éclairé<sup>44</sup>. L'adoption en février 2008 par le Groupe des Nations Unies pour le développement des Directives concernant les questions des peuples autochtones constitue dans ce sens une initiative encourageante. Ces directives sont conçues pour aider les organismes des Nations Unies à incorporer les droits des peuples autochtones dans les activités et les programmes opérationnels au niveau national. De même, le Programme des Nations Unies pour les établissements humains ONU-Habitat et le PNUD ont entrepris d'élaborer des politiques internes en faveur des peuples autochtones, dans le cadre de la Déclaration.

73. Dans son rapport axé sur l'approche du développement fondée sur les droits de l'homme et les peuples autochtones, l'ancien Rapporteur spécial a analysé les incidences de la Déclaration sur les travaux des institutions spécialisées (A/HRC/6/15). Considérant que les organismes internationaux ont à cet égard un devoir particulier, il les a appelés à «s'abstenir d'appuyer tout projet ou programme qui, de manière directe ou indirecte, contribue ou est susceptible de contribuer à la violation des droits des peuples autochtones» (par. 72). Il a par ailleurs recommandé aux acteurs de la coopération pour le développement de «veiller à ce que leurs activités renforcent les relations de dialogue et de collaboration entre les peuples autochtones et les gouvernements des pays dans lesquels ils vivent, en identifiant les domaines prioritaires et les ressources nécessaires pour rendre effectifs les droits des peuples autochtones» (par. 74).

### **C. Peuples autochtones**

74. L'objectif consistant à encourager «des relations harmonieuses et de coopération entre les États et les peuples autochtones», tel qu'il est énoncé au dix-huitième alinéa du préambule de la Déclaration, fait des communautés, des dirigeants et des organisations autochtones des acteurs

---

<sup>44</sup> E/2008/43-E/C.19/2008/13, par. 137.

essentiels de la mise en œuvre des droits inscrits dans cet instrument. L'affirmation du droit à l'autodétermination et son extension aux différentes sphères de la vie des peuples autochtones exigent de la part des États et des peuples autochtones des engagements positifs dans un esprit de partenariat, faute de quoi la Déclaration ne se traduira jamais dans les faits.

75. Ainsi, en affirmant les droits des peuples autochtones pris au sens large, la Déclaration non seulement impose aux États des obligations positives, mais encore elle confère d'importantes responsabilités aux titulaires des droits eux-mêmes. Cette articulation entre l'affirmation de droits et l'exercice de responsabilités est particulièrement cruciale dans les domaines dans lesquels la Déclaration reconnaît aux peuples autochtones une large autonomie dans la gestion de leurs affaires internes et locales.

76. Par définition, les peuples autochtones eux-mêmes sont appelés à jouer un rôle actif dans l'exercice de leur droit à mettre en place et à administrer des institutions et des mécanismes autonomes. Parallèlement, la Déclaration reconnaît les incidences économiques qu'entraîne l'exercice par les peuples autochtones du droit d'être autonomes et de s'administrer eux-mêmes, lorsqu'elle affirme leur droit d'avoir accès dans cette perspective à une assistance financière et technique, de la part des États et dans le cadre de la coopération internationale (art. 4 et 39).

77. En particulier, les peuples autochtones sont invités à exercer des responsabilités dans la perpétuation, la manifestation et le développement de leur patrimoine et de leurs expressions culturelles<sup>45</sup>. En outre, la Déclaration reconnaît les responsabilités des peuples autochtones à l'égard des générations futures, s'agissant notamment de la gestion de l'environnement, en ce qui concerne les terres, territoires et ressources traditionnels (art. 25 et 29).

78. Dans l'exercice des droits et responsabilités que la Déclaration leur reconnaît, les peuples autochtones eux-mêmes devraient être guidés par les principes normatifs de la Déclaration, dont l'application appellera invariablement de leur part, bonne foi et participation active dans un esprit de coopération réciproque, lorsque les États, comme il se doit, les consulteront sur des questions les concernant en vue d'obtenir leur consentement préalable, libre et éclairé. Pour les deux parties, ces consultations devraient tendre à parvenir à un accord sur lequel construire un partenariat harmonieux.

79. La mise en œuvre de la Déclaration par les peuples autochtones pourrait les amener à créer ou remanier leurs propres institutions, traditions ou coutumes en faisant appel à leurs propres processus décisionnels. Il est rappelé dans la Déclaration que les institutions autochtones devraient fonctionner «en conformité avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme» (art. 34) et qu'il convient d'accorder une attention particulière «aux droits et aux besoins spéciaux des anciens, des femmes, des jeunes, des enfants et des personnes handicapées», et notamment d'éliminer toutes les formes de discrimination et de violence contre les femmes et les enfants autochtones (art. 22). Avec la Déclaration, dûment interprétée, les peuples autochtones disposent d'un moyen puissant d'asseoir au sein de leurs sociétés respectives les droits de l'homme d'une manière qui respecte leurs cultures et leurs valeurs.

---

<sup>45</sup> Art. 12, par. 1: traditions religieuses et spirituelles autochtones, art. 13, par. 1: langues, littérature et philosophies; art. 31, par. 1: savoir et techniques traditionnels.



#### D. Société civile

80. Enfin, les modifications structurelles à apporter pour donner effet à la Déclaration au niveau local ne sauraient être opérées sans la participation de l'ensemble de la société et sans l'engagement de secteurs comme, par exemple, l'éducation, les médias, les arts, les institutions religieuses et le monde des affaires.

81. La participation de la société est une condition préalable à l'élimination de la discrimination et des préjugés solidement établis auxquels les peuples autochtones sont en butte, notamment dans les domaines de l'éducation, de la culture et de l'information. À cet égard, il est dit dans la Déclaration que les peuples autochtones ont droit à ce que «l'enseignement et les moyens d'information reflètent fidèlement la dignité et la diversité de leurs cultures, de leurs traditions, de leur histoire et de leurs aspirations» (art. 15, par. 1), les moyens d'information englobant les «médias privés» (art. 16, par. 2). Le respect des biens culturels et du savoir traditionnel des peuples autochtones s'impose aussi à d'autres acteurs de la société civile, notamment les Églises, les établissements d'enseignement, les centres de recherche et les musées.

82. Compte tenu de leurs effets sur les activités et la vie quotidienne des peuples autochtones, les entreprises commerciales locales et les sociétés transnationales ont aussi un rôle important à jouer dans le respect et la promotion des droits et des principes visés dans la Déclaration. Cela vaut en particulier pour les garanties énoncées à l'article 32, qui concerne les projets de mise en valeur ou d'extraction des ressources ayant des incidences sur les territoires des peuples autochtones. À cet égard, l'Instance permanente a demandé aux sociétés transnationales de respecter les normes inscrites dans la Déclaration<sup>46</sup>.

83. De la même manière, les organisations non gouvernementales œuvrant en faveur du développement devraient promouvoir et respecter la Déclaration lorsque leurs activités concernent les peuples autochtones. Comme cela est le cas pour les États et les organisations internationales, la Déclaration indique à l'intention des organisations non gouvernementales des priorités programmatiques claires s'agissant de leurs activités de développement touchant les peuples autochtones, et met aussi à leur disposition un ensemble de directives destinées à encadrer la conception et l'exécution de ces activités<sup>47</sup>. En outre, l'adoption de la Déclaration devrait encourager l'incorporation des droits des peuples autochtones dans les activités des organisations non gouvernementales internationales et nationales vouées à la protection des droits de l'homme.

84. Ces dernières années, un certain nombre d'organisations non gouvernementales locales et internationales ont joué un rôle clef important digne d'éloges dans l'appui aux revendications des peuples autochtones et la promotion du respect de leurs droits. Elles devraient désormais être tenues pour des acteurs essentiels dans la diffusion des dispositions de la Déclaration et l'instauration d'un dialogue constructif entre les États, les peuples autochtones et les autres

---

<sup>46</sup> E/2008/43-E/C.19/2008/13, par. 26.

<sup>47</sup> Groupe des Nations Unies pour le développement, Directives concernant les questions des peuples autochtones, février 2008.

parties prenantes en vue d'en faciliter la mise en œuvre. Certaines de ces organisations œuvrent déjà dans ce sens, et les États et l'ensemble des donateurs devraient leur apporter leur soutien.

## V. CONCLUSIONS

85. **La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones traduit une conception commune autorisée, au niveau mondial, du contenu minimum des droits des peuples autochtones, fondée sur diverses sources tirées du droit international des droits de l'homme. Aboutissement d'un très long processus au cours duquel les peuples autochtones eux-mêmes ont pu faire valoir leurs revendications, la Déclaration reflète et développe des normes en matière de droits de l'homme d'application générale, telles qu'elles sont interprétées et appliquées par les organes conventionnels des Nations Unies et les organes conventionnels régionaux, ainsi que les normes énoncées dans la Convention n° 169 de l'OIT et d'autres instruments et processus applicables.**

86. **De ce fait, la Déclaration ne vise pas à conférer aux peuples autochtones des droits fondamentaux spéciaux ou nouveaux; elle développe plutôt des principes et des droits généraux dans le domaine des droits de l'homme en les situant dans le contexte historique, culturel et social propre aux peuples autochtones. Les normes énoncées dans la Déclaration tendent essentiellement à remédier aux obstacles et discriminations structurels auxquels les peuples autochtones se sont heurtés dans l'exercice de leurs droits de l'homme fondamentaux. Dans ce sens, elles sont rattachées aux obligations incombant aux États en vertu d'autres instruments relatifs aux droits de l'homme.**

87. **Pour donner pleinement effet à la Déclaration, les États doivent prendre toute une série de mesures volontaristes, spéciales faisant intervenir le législateur et l'administration publique, dans le cadre d'un processus assurément complexe combinant réformes d'ordre juridique et institutionnel, décisions judiciaires, politiques spécifiques et mesures spéciales de réparation. Il s'agit là d'un processus qui requiert un engagement politique et financier total des États, qui n'est pas sans difficultés de toutes sortes.**

88. **Le système des Nations Unies, notamment les organismes et mécanismes de protection des droits de l'homme, les institutions spécialisées et les titulaires de mandat concernant spécifiquement les questions autochtones (l'Instance permanente, le Mécanisme d'experts et le Rapporteur spécial), joue un rôle central dans la promotion de la mise en œuvre de la Déclaration au niveau local. Les principes et les droits énoncés dans la Déclaration forment ou complètent les cadres normatifs dans lesquels inscrire les activités des organismes et des mécanismes des Nations Unies chargés de la protection des droits de l'homme et des institutions spécialisées en ce qu'elles s'adressent aux peuples autochtones, y compris en ce qui concerne la coopération pour le développement au profit des peuples autochtones et les autres activités susceptibles, d'une manière ou d'une autre, de toucher aux intérêts des peuples autochtones.**

89. **La mise en œuvre de la Déclaration dépendant de l'instauration de partenariats forts entre les États et les peuples autochtones, à l'intérieur desquels les deux parties doivent exercer des responsabilités, les peuples autochtones en sont inéluctablement les acteurs clefs. Pour la plupart d'entre elles, les dispositions de la Déclaration, notamment les articles qui développent les éléments constitutifs du droit des peuples autochtones de**

**disposer d'eux-mêmes et d'être autonomes, y compris relativement à l'intégrité culturelle et dans le domaine social, exigent que les peuples autochtones s'engagent activement et de bonne foi aux côtés des États et des institutions politiques et sociales en général du pays.**

**90. La société civile, notamment le secteur de l'éducation et les médias, les associations religieuses, les organisations non gouvernementales et le secteur privé, a elle aussi un rôle à jouer dans l'appui aux vastes mutations sociales à opérer pour donner réellement effet à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.**

-----