



General Assembly

Distr.: General
7 May 2010

Original: English

Human Rights Council

Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples

Third session

12–16 July 2010

Item 3 of the provisional agenda

**Contribution to the study on indigenous peoples
and the right to participate in decision-making**

Contribution to the study on indigenous peoples and the right to participate in decision-making

Report of the Secretariat*

* Late submission.

Contents

	<i>Paragraphs</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–2	3
II. Review of relevant issues arising out of the work of the treaty bodies	3–13	3
A. General comments	3	3
B. Good examples	4–6	4
C. Challenges	7–13	4
III. Review of relevant issues arising out of the work of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people.....	14–31	7
A. Annual reports	14–21	7
B. Good examples and challenges.....	22–31	9
IV United Nations consultative mechanisms with indigenous peoples at the country and regional levels	32–34	10

I. Introduction

1. In its resolution 12/13, the Human Rights Council requested the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples to carry out a study on indigenous peoples and the right to participate in decision-making and to present a progress report to the Council at its fifteenth session, and a final study to the Council at its eighteenth session.

2. The present report is a contribution of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) to the progress report on the study on indigenous peoples and the right to participate in decision-making. It presents a review of relevant issues, including related good examples and challenges, arising out of the work of the treaty bodies and the mandate of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people. It also presents the activities conducted by OHCHR to promote United Nations consultative mechanisms at the regional and national levels.

II. Review of relevant issues arising out of the work of the treaty bodies

A. General comments

3. A number of general comments and general recommendations adopted by treaty bodies are relevant to the right of indigenous peoples to participate in decision-making. In 1997, in its general comment No. 23 on the rights of minorities (CCPR/C/21/Rev.1/Add.5), the Human Rights Committee noted the need to ensure effective participation of indigenous peoples in decisions that affect them in order for them to enjoy their cultural rights protected under the International Covenant of Civil and Political Rights. In the same year, the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, in its general recommendation No. 23¹ on indigenous peoples, called upon State parties to ensure their effective participation in public life and that no decisions directly relating to their rights and interests were taken without their informed consent. The Committee on Economic, Social and Cultural Rights has, in a number of its general comments (E/C.12/1999/5; E/C.12/2000/4 and E/C.12/2002/11), made reference to the requirement of participation by indigenous peoples in decision-making processes that affect their enjoyment of specific rights. In 2009, in its general comment No. 20 on non-discrimination (E/C.12/GC/20), the Committee called for the ensuring of the right to participate in decision-making of individuals and groups of individuals. More recently, in its general comment No. 21 on the right to participate in cultural life (E/C.12/GC/21), the Committee asked State parties to respect the principle of free, prior and informed consent of indigenous peoples in all matters covered by their specific rights. Finally, also in 2009, the Committee on the Rights of the Child, in its general comment No. 11 on indigenous children and their rights under the Convention (CRC/C/GC/2001/1), called for the participation of and consultation with indigenous peoples, including meaningful participation of indigenous children, in decision-making concerning their rights and interests.

¹ *Official Records of the General Assembly, fifty-second session, Supplement No. 18 (A/52/18), annex V.*

B. Good examples

4. In recent years, several good examples and challenges relating to the right of participation of indigenous peoples have been observed by treaty bodies in their reviews of State party reports.

1. Legal and constitutional reform

5. In many concluding observations, treaty bodies have noted with approval the efforts made by States to introduce constitutional and legal measures that promote the right of participation of indigenous peoples in various forms. For instance, the Human Rights Committee favourably noted the guidelines issued by Costa Rica to judges regarding the need to consult indigenous peoples while dealing with disputes having a bearing on their interests (CCPR/C/CRI/CO/5). In 2007, the Committee on the Elimination of Racial Discrimination commended the rights and principles contained in the new Constitution of 1999 in Venezuela (Bolivarian Republic of), including the right to participate in political life (CERD/C/VEN/CO/18). In 2008, the Committee took positive note of the adoption of the Consultation and Participation Act by Ecuador (CERD/C/ECU/CO/19). With regard to Peru, the Committee welcomed the bill on the consultation and participation of indigenous peoples in environmental matters (CERD/C/PER/CO/14-17). As described by the Committee, the bill provided for the adaptation of other national legislation to reflect the right of indigenous peoples to free, prior and informed consent, and particularly with regard to infrastructure projects or works that might affect their other rights. Finally, also in 2009, the Committee noted the efforts made by Chile to undertake constitutional reform in the area of indigenous rights, particularly with regard to consultations to be held with indigenous peoples (CERD/C/CHL/CO/15-18). In 2008, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights noted with satisfaction the adoption by the Philippines of the Free and Prior Informed Consent Guidelines, which particularly emphasize the right of indigenous peoples to participate in decisions that affect them (E/C.12/PHL/CO/4).

2. Adoption of consultative processes

6. In a number of concluding observations, treaty bodies have positively commented on actual consultative processes undertaken by States with indigenous peoples. In 2009, the Human Rights Committee acknowledged the consultative process initiated by Australia in order to establish a national indigenous representative body to replace the Aboriginal and Torres Islander Commission (CCPR/C/AUS/CO/5). Also in 2009, the Committee noted the efforts of Colombia to conduct consultations with indigenous communities affected by mega-projects relating to infrastructure and natural resource exploitation (CERD/C/COL/CO/14).

C. Challenges

1. Compliance with existing law

7. In numerous concluding observations, treaty bodies have noted with concern the non-compliance with, or non-enforcement of, existing law and policies related to the right of participation of indigenous peoples by State parties. In the case of Colombia in 2009, the Committee on the Elimination of Racial Discrimination noted with concern the frequent violation of the right to prior consultations and consent with regard to mega-projects relating to infrastructure and natural resource exploitation (CERD/C/COL/CO/14). Later that year, the Committee commented that, in the case of Peru, the right of indigenous peoples to be consulted and to provide their informed consent prior to the exploitation of natural resources on their territories was not fully respected in practice

(CERD/C/PER/CO/14-17). In its concluding observations on Chile, the Committee noted with concern the slow pace of the process of undertaking constitutional reform on indigenous peoples' rights (CERD/C/CHL/CO/15-18) and that, in practice, their right to be consulted was not fully respected.

2. Representation in decision-making bodies and participation in political life

8. Treaty bodies have repeatedly observed a significant underrepresentation of indigenous peoples in positions of decision-making and a low level of participation in political life. In its concluding observations for Mexico and Guatemala, in 2006 (CEDAW/C/MEX/CO/6 and CEDAW/C/GUA/CO/6), the Committee on the Elimination of Discrimination against Women expressed concern about the underrepresentation of indigenous women in political and public positions at all levels and commented on the low level of participation in decision-making by indigenous women. In 2007, the Committee again expressed concern about the underrepresentation of women in Colombia, including indigenous women in elected bodies and the judiciary branch (CEDAW/C/COL/CO/6). In the same year, in its concluding observations on Nicaragua, the Committee noted the limited participation of indigenous women in all spheres of life and multiple forms of discrimination being faced by them (CEDAW/C/NIC/CO/6). Also in 2007, in its concluding observations on Suriname, the Committee commented on the continuing underrepresentation of women in political and public life and in decision-making positions (CEDAW/C/SUR/CO/3). Likewise, in 2006, the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, in its concluding observations on El Salvador, noted with concern the low level of indigenous participation in government, the public service and the management of public affairs at all levels (CERD/C/SLV/CO/13). Finally, the Committee, in its concluding observations on Guatemala, expressed concern about the low level of participation in political life and in particular the lack of representation in the Congress by indigenous peoples, especially women (CERD/C/GTM/CO/11).

9. In 2008, the Committee on the Elimination of Racial Discrimination expressed concern at the low level of participation by indigenous peoples in the political life of Nicaragua, in particular in its autonomous regional councils (CERD/C/NIC/CO/14). Subsequently, in its concluding observations on the report of the Russian Federation, the Committee noted a complete lack of representation of indigenous peoples in the State Duma of the Federal Assembly (CERD/C/RUS/CO/19). Also in 2008, the Committee commented on the low level of participation in political life, particularly in Parliament, by indigenous peoples in Namibia (CERD/C/NAM/CO/12). In its concluding observations on Ecuador, the Committee expressed similar concerns (CERD/C/ECU/CO/19). Likewise, the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, in its concluding observations on the same State party (CEDAW/C/ECU/CO/7), reported that indigenous women faced double discrimination and violence owing to their sex and ethnic origin, which acted as obstacles to their de facto enjoyment of full participation in all spheres of life. Finally, in 2009, in its concluding observations on Chile, the Committee on the Elimination of Racial Discrimination once again noted with concern the low level of participation in political life by indigenous peoples and their poor representation in Parliament (CERD/C/CHL/CO/15-18).

10. In a number of its concluding observations (CEDAW/C/AUL/CO/5, CEDAW/C/GUA/CO/6, CEDAW/C/PHI/CO/6, CEDAW/C/COL/CO/6, CEDAW/C/SUR/CO/3, CEDAW/C/ECU/CO/7 and CEDAW/C/URU/CO/7), the Committee on the Elimination of Discrimination against Women has recommended that State parties, in accordance with article 4 (1) of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women and its general recommendation 25, should take measures to ensure an increase in the number of women, especially indigenous women, taking part in public life and decision-making processes. Likewise, the Committee on the

Elimination of Racial Discrimination, in its concluding observations on Ecuador and Chile, recommended that State parties, in compliance with paragraph 4 (d) of its general recommendation No. 23,¹ should redouble their efforts to ensure full participation by indigenous peoples, especially women, in public affairs, and take effective steps to ensure that all indigenous peoples participate in the administration at all levels (CERD/C/ECU/CO/19 and CERD/C/CHL/CO/15-18).

3. Absence of a consultative process to secure free, prior and informed consent

11. On multiple occasions, the treaty bodies have commented on the lack of a consultative process to secure the free, prior and informed consent of indigenous peoples with regard to the exploitation of natural resources on their territories. In 2006, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights expressed concern about reports from Mexico that indigenous communities were not properly consulted and were sometimes forcefully prevented from participating in local assemblies concerning the implementation of certain hydroelectric dam projects (E/C.12/MEX/CO/4). Also in 2006, in its concluding observations on Guatemala (CERD/C/GTM/CO/11), the Committee on the Elimination of Racial Discrimination noted with concern the lack of consultation with or information to indigenous peoples with regard to the granting of mining licences on their territories and the promulgation of a draft legislation adversely affecting their right to participate in decisions affecting them (CERD/C/GTM/CO/11).

12. In 2007, the Committee on the Elimination of Racial Discrimination noted the lack of meaningful consultation carried out by Nigeria with the concerned indigenous communities with regard to the large-scale exploitation of natural resources in the Delta region and other river States (CERD/C/NGA/CO/18). In the same year, the Committee commented on large-scale projects undertaken by the Government of India in territories primarily inhabited by indigenous peoples without seeking their prior informed consent (CERD/C/IND/CO/19). In 2008, the Human Rights Committee commented on the absence of a process of consultation to seek such prior, free and informed consent of indigenous peoples before the exploitation of natural resources in their territories in Panama (CCPR/C/PAN/CO/3). The Committee made the same observation in its concluding observations on Nicaragua (CCPR/C/NIC/CO/3). Also in 2008, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights expressed regret at the absence of a consultation process to seek indigenous peoples' free, prior and informed consent for the exploitation of natural resources within their territories in Nepal (E/C.12/NPL/CO/2). In the same year, in its final observations on Ecuador, the Committee on the Elimination of Racial Discrimination reiterated its concern that, in practice, the right of the indigenous peoples to be consulted prior to the exploitation of natural resources in their territories was not fully respected (CERD/C/ECU/CO/19). In 2009, in its final observations on Suriname, the Committee expressed concern over the fact that mining licences continued to be granted by the concerned ministry without prior consultations with or providing information to indigenous peoples (CERD/C/SUR/CO/12). In its concluding observations on the country report of Colombia, the Committee observed that the right to prior consultations and consent was not respected in conjunction with mega-projects relating to infrastructure and natural resource exploitation (CERD/C/COL/CO/14). Furthermore, in its final observations on Peru and Chile, the Committee noted that, in some cases, the right of indigenous peoples to be consulted and to give their informed prior consent to the exploitation of natural resources in their territories had not been fully respected (CERD/C/PER/CO/14-17 and CERD/C/CHL/CO/15-18).

13. Treaty bodies have also expressed concern over the lack of consultation with indigenous communities with regard to a number of other areas affecting their rights. In its concluding observations on the United Republic of Tanzania, the Human Rights Committee asked the State party to consult the indigenous communities before deciding to establish

game reserves, granting licences for hunting or other projects on their land (CCPR/C/TZA/CO/4). Also in 2006, the Committee recommended that Canada should adopt measures ending discrimination suffered by indigenous women in consultation with indigenous peoples (CCPR/C/CAN/CO/5). The Committee on the Elimination of Racial Discrimination recommended, in its 2006 concluding observations on Guyana (CERD/C/GUY/CO/14), that the representatives of indigenous communities should be consulted and their informed consent sought in any decision-making processes directly affecting their rights and interests. In its final observations on the United States of America, in 2008, the Committee recommended that the State party should recognize the right of indigenous peoples to participate in decisions that affect them, and consult and cooperate in good faith with the indigenous peoples concerned before adopting and implementing any activity in areas of spiritual and cultural significance to them (CERD/C/USA/CO/6). Also in 2008, in its final observations on the Russian Federation, the Committee recommended that the State party should ensure the participation of indigenous people's representatives in decision-making bodies, such as legislative bodies, to ensure their effective participation in any decision-making processes affecting their rights and legitimate interests (CERD/C/RUS/CO/19). In 2009, while making recommendations to Colombia, the Committee underlined the importance of consultation with relevant indigenous communities in the elaboration of development plans and affirmative action policies affecting them (CERD/C/COL/14).

III. Review of relevant issues arising out of the work of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people

A. Annual reports

14. In 2002, the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people submitted his first thematic report (E/CN.4/2002/97). While providing an overview of the main human rights issues concerning indigenous peoples, he first analysed existing international legal instruments, making specific reference to the duty to consult with indigenous peoples under the International Labour Organization Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries (Convention No. 169) and the recommendation that States allow active participation of indigenous peoples under Agenda 21. In his conclusions, he identified certain topics of special concern, including the participation of indigenous peoples in decision-making processes, autonomic arrangements, governance and policymaking, with special regard for the full implementation of civil and political rights.

15. In his second thematic report, submitted in 2003, on the impact of large-scale development projects on human rights and fundamental freedoms of indigenous peoples (E/CN.4/2003/90), the Special Rapporteur found that the right of free, informed and prior consent by indigenous peoples continued to be a crucial issue owing to general non-compliance with it in the case of decisions concerning large-scale development projects in indigenous territories. In order to bring about a change in the situation, the Special Rapporteur stated that free, prior and informed consent was essential for the human rights of indigenous peoples in relation to major development projects. Furthermore, he stated that the free participation of indigenous peoples as equal partners and citizens in the decision-making processes was a crucial aspect of the effective enjoyment of their human rights. As a good example, he cited the efforts of Canada to ensure the participation of indigenous peoples in development.

16. In his subsequent thematic report (E/CN.4/2004/80), the Special Rapporteur took up the issue of administration of justice. While dealing with the pervasive violations of indigenous peoples' rights by justice systems, he recommended that the basic principle of consultation with and participation of indigenous peoples should be respected while considering any changes to these systems that might affect them. In his thematic report on education and indigenous peoples (E/CN.4/2005/88), while stressing that there was, in many cases, a need for reform of education systems, the Special Rapporteur specifically mentioned the requirement of free participation of indigenous peoples in all phases of such reforms.

17. In his subsequent thematic report on the implementation of norms at the domestic and international levels concerning the rights of indigenous peoples (E/CN.4/2006/78), the Special Rapporteur sought to explain the reasons behind the "implementation gap" in the legislation and reforms concerning indigenous peoples' rights at the domestic level. He identified the low level of indigenous peoples' participation in legislative bodies and the lack of consultation and participation mechanisms, established jointly with indigenous peoples, as major causes of this gap. He concluded that the gap could only be closed by the full participation of indigenous organizations. His recommendations included the establishment of bodies for consultation with and participation of indigenous peoples on all general and particular measures affecting them.

18. In 2008, the Special Rapporteur presented his annual report focusing on the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (A/HRC/9/9). While analysing the right of self-determination as provided for in the Declaration, he commented on the participatory aspect of this right which, he believed, entailed an engagement and interaction by the indigenous peoples with the larger societal structures in countries in which they live.

19. The most recent annual report (A/HRC/12/34), submitted by the Special Rapporteur in 2009, focused on the State's duty to consult indigenous peoples on matters affecting them. Starting with the normative grounding and general character of the duty of consult, he emphasized that such a duty was firmly based on international human rights law, namely the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, ILO Convention No. 169, the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, the International Covenant on Civil and Political Rights and the American Convention on Human Rights.

20. With regard to the implementation of the above-mentioned duty, the Special Rapporteur considered that there was no specific procedure or formula that applied to all situations or circumstances. Taking into consideration article 19 of the Declaration and article 6 (2) of ILO Convention No. 169, consultations had to be held in good faith, with the objective of achieving agreement or consent between the parties. The Special Rapporteur also identified a number of elements of confidence-building that may enhance consensus.

21. Finally, the Special Rapporteur tackled the issue of the duty to consult when private companies were also involved. In this regard, he recalled that, according to the well-grounded principles of international law, Governments could not avoid their duty to protect the right of indigenous peoples by delegating some activities that affect indigenous peoples to private companies. The Special Rapporteur expressed the view that, while in strictly legal terms, with the exception of some circumstances, international law did not impose direct responsibility on companies to respect human rights, private companies were in fact increasingly evaluated for their compliance with international human rights norms.

B. Good examples and challenges

22. In several country reports, the Special Rapporteur has observed as a matter of concern the question of the right of indigenous peoples to participate in decision-making and to be consulted. In particular, the issue of effective and appropriate consultations with indigenous peoples, the question of political participation and representation in national institutions as well as the issue of participation and inclusion of women in decision-making processes have been highlighted in many instances.

1. Effectiveness and appropriateness of consultations with indigenous peoples

23. In several countries visited by the Special Rapporteur, the effectiveness and appropriateness of consultations were identified as pressing challenges. According to the Special Rapporteur, consultations had to conform to international law, be systematic and regulated by law. In cases where consultative procedures were not regulated by law, it was recommended that Governments should consult indigenous peoples also for the development of laws that regulate their participation in decision-making and that implement their right to prior consent (see E/CN.4/2004/80/Add.2, A/HRC/12/34/Add.6 and Add.8).

24. From country reports, it emerges that, to be effective and appropriate, consultations should be held in good faith, significantly prior to the decision, and should be based on information accessible to indigenous peoples.

25. In his country reports, the Special Rapporteur assessed that the implementation of the international instruments protecting the right to prior consultation lacks effectiveness, and that the domestic norms that regulate consultations with indigenous peoples are not adequate (see E/CN.4/2003/90/Add.2, A/HRC/4/32/Add.2 and Add.3, A/HRC/12/34/Add.2, Add.3, Add.4, Add.5 and Add.8).

2. Political participation of indigenous peoples

26. The Special Rapporteur has pointed out that, to be effective, participation in public affairs has to be enhanced horizontally, including in legislative, executive and judicial branches, and vertically, at the local, State and federal levels. In this respect, systems of quotas reserved for indigenous representatives in local, State and federal institutions are recommended and welcomed as examples of good practices (E/CN.4/2006/78/Add.3, A/HRC/12/34/Add.2 and Add.3).

27. For instance, the Mixed Member Proportional system in New Zealand was welcomed by the Special Rapporteur during his mission to the country as an example of good practice of political inclusiveness and participation of indigenous peoples. The system establishes quotas for parliamentary indigenous representation. The Special Rapporteur noted that, whatever its limitations, the system enhanced political inclusion of the Maori above the minimum number of representatives established by the system itself (E/CN.4/2006/78/Add.3).

28. During his mission to Bolivia, the Special Rapporteur acknowledged the efforts of the Government to ensure political inclusion, in particular with the 1994 Popular Participation Act (No. 1551), which recognized the legal status of grass-roots organizations, either composed of non-indigenous or indigenous peoples, and enhanced financial and political federalism providing municipalities with budgetary and power resources (A/HRC/6/15/Add.2). In addition, in the case of the State in question, constitutional reform provided greater autonomy to indigenous peoples, coordinated with other forms of constitutionally recognized autonomy.

29. During his visit to Kenya (A/HRC/4/32/Add.3), the Special Rapporteur observed that the fact that the political system divided indigenous communities into different

administrative and electoral units seriously hindered the full enjoyment of the right to political participation, diminishing the effective power of representation of indigenous peoples.

30. In some cases, the Special Rapporteur recommended that indigenous organizations and communities should strengthen their capacities to control and manage their own affairs and participate effectively in all decisions affecting them (A/HRC/12/34/Add.2 and Add.6).

3. Women and decision-making processes

31. In certain cases (A/HRC/4/32/Add.3 and A/HRC/12/34), the Special Rapporteur has expressed concerns about the lack of inclusion of women in decision-making processes. Subsequently, the Special Rapporteur recommended that both Governments and indigenous communities and organizations should eliminate gender discrimination in decision-making at the community and national levels.

IV. United nations consultative mechanisms with indigenous peoples at the country and regional levels

32. Since 2002, OHCHR, in collaboration with the United Nations Development Programme (UNDP), has been promoting the creation of consultative mechanisms between the United Nations and indigenous peoples at the country level, most notably in the framework of the joint UNDP/OHCHR Human Rights Strengthening Programme. A pilot phase has been implemented in Bolivia (Plurinational State of), Ecuador, Kenya and Guatemala. More recently, the OHCHR Human Rights Adviser in Nicaragua joined efforts with UNDP to promote consultation with indigenous peoples leading to the establishment of a United Nations consultative mechanism with indigenous peoples and Afro-descendants in Nicaragua. The first consultation, to be conducted in 2010, will focus on the elaboration of a United Nations development assistance framework for Nicaragua.

33. At the regional level, OHCHR plays a key role in the functioning of the United Nations Regional Consultative Group on indigenous peoples for Latin America. The Group was established in 2003 by the Regional Office of the United Nations Children's Fund and then extended to all regional offices of the United Nations agencies for Latin America. The OHCHR regional office plays an active role in supporting this regional mechanism of consultation between indigenous peoples and United Nations agencies and programmes. It includes 12 indigenous members from different countries, acting in a personal capacity, as well as representatives of the regional offices of the United Nations agencies and programmes for Latin America.

34. The above-mentioned regional consultative mechanism allows indigenous leaders to provide their views, concerns and expectations and helps to ensure that the voice of indigenous peoples is properly reflected in United Nations programming. The first meeting of the Regional Consultative Group, in its enlarged composition, was held in Panama City, on 16 November 2009. The OHCHR regional office has helped to launch a Latin American network of national human rights institutions working on the rights of indigenous peoples, which has decided to focus on the promotion of the right of indigenous peoples to be consulted.



Asamblea General

Distr. general
7 de mayo de 2010
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Tercer período de sesiones

12 a 16 de julio de 2010

Tema 3 del programa provisional

Contribución al estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones

Informe de la Secretaría*

* Documento presentado con retraso.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–2	3
II. Examen de las cuestiones pertinentes dimanadas de la labor de los órganos de tratados	3–13	3
A. Observaciones generales	3	3
B. Buenos ejemplos	4–6	4
C. Desafíos	7–13	5
III. Examen de las cuestiones pertinentes dimanadas de la labor del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas	14–31	8
A. Informes anuales	14–21	8
B. Buenos ejemplos y desafíos	22–31	9
IV. Mecanismos de consultas de las Naciones Unidas con los pueblos indígenas a nivel nacional y regional	32–34	11

I. Introducción

1. En su resolución 12/13 el Consejo de Derechos Humanos pidió al Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que llevara a cabo un estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones, y que le presentara un informe sobre la marcha de los trabajos en su 15º período de sesiones y el estudio definitivo en su 18º período de sesiones.

2. El presente informe es una contribución de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) al informe sobre la marcha de los trabajos relativos al estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones. En el informe se examinan las cuestiones pertinentes, incluidos los buenos ejemplos y los desafíos, que dimanarían de la labor de los órganos creados en virtud de tratados y del mandato del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Asimismo, se exponen las actividades desarrolladas por el ACNUDH para promover los mecanismos consultivos de las Naciones Unidas a nivel regional y nacional.

II. Examen de las cuestiones pertinentes dimanadas de la labor de los órganos de tratados

A. Observaciones generales

3. Los órganos de tratados han formulado una serie de observaciones y recomendaciones generales que son pertinentes a la cuestión del derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones. En su Observación general Nº 23, relativa a los derechos de las minorías (CCPR/C/21/Rev.1/Add.5), el Comité de Derechos Humanos señaló la necesidad de asegurar la participación efectiva de los pueblos indígenas en las decisiones que los afectaban, a fin de que disfrutaran de los derechos culturales amparados por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En el mismo año, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en su Recomendación general Nº 23¹ relativa a los pueblos indígenas, pidió a los Estados partes que garantizaran su participación efectiva en la vida pública y que no se adoptara decisión alguna directamente relacionada con sus derechos e intereses sin su consentimiento informado. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en una serie de observaciones generales (E/C.12/1999/5, E/C.12/2000/4 y E/C.12/2002/11), se ha referido a la necesidad de que los pueblos indígenas participen en los procesos de adopción de decisiones que afectan su ejercicio de derechos concretos. En 2009, en su Observación general Nº 20, relativa a la no discriminación (E/C.12/GC/20), el Comité pidió que se asegurara el derecho de los individuos y grupos de individuos a participar en los procesos de toma de decisiones. Más recientemente, en su Observación general Nº 21, relativa al derecho de toda persona a participar en la vida cultural (E/C.12/GC/21), el Comité pidió a los Estados partes que respetaran el principio del consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en todos los aspectos concernientes al ámbito de aplicación de sus derechos específicos. Por último, también en 2009, en su Observación general Nº 11, relativa a los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención (CRC/C/GC/11), el Comité de los Derechos del Niño pidió que se consultara y se diera a los pueblos indígenas, incluidos

¹ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, 52º período de sesiones, Suplemento Nº 18 (A/52/18), anexo V.*

de manera efectiva los niños indígenas, la oportunidad de participar en la adopción de decisiones relacionadas con sus derechos e intereses.

B. Buenos ejemplos

4. En los últimos años, al examinar los informes de los Estados partes, los órganos de tratados han observado diversos buenos ejemplos y desafíos relacionados con el derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones.

1. Reforma jurídica y constitucional

5. En muchas de sus observaciones finales los órganos de tratados han reconocido los esfuerzos realizados por los Estados para poner en práctica medidas constitucionales y jurídicas que promueven de diversas formas el derecho de los pueblos indígenas a la participación. Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos acogió favorablemente las directrices en que Costa Rica daba instrucciones a sus jueces de que realizaran consultas con los pueblos indígenas cuando dirimieran litigios relacionados con sus intereses (CCPR/C/CRI/CO/5). En 2007, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial acogió con satisfacción los derechos y principios contemplados en la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, especialmente el derecho a la participación en la vida política (CERD/C/VEN/CO/18). En 2008, el Comité tomó nota con agrado de la aprobación en el Ecuador del Reglamento de consulta y participación (CERD/C/ECU/CO/19). Respecto del Perú, el Comité celebró la presentación del proyecto de ley de consulta y participación de los pueblos indígenas en materia ambiental (CERD/C/PER/CO/14-17). El Comité señaló que la ley buscaba adecuar otras leyes nacionales de manera que reflejaran el derecho de los pueblos indígenas a dar su consentimiento previo, libre e informado, particularmente en relación con proyectos y obras de infraestructura que pudieran afectar sus demás derechos. Por último, también en 2009, el Comité observó los esfuerzos realizados por Chile para emprender una reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas, en particular en relación con las consultas previstas con esos pueblos (CERD/C/CHL/CO/15-18). En 2008, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales observó con satisfacción la adopción por Filipinas de las directrices sobre el consentimiento previo, libre e informado, en las que se ponía de relieve especialmente el derecho de los pueblos indígenas a participar en las decisiones que los afectarían (E/C.12/PHL/CO/4).

2. Adopción de procesos de consulta

6. En una serie de observaciones finales, los órganos de tratados han valorado positivamente los procesos de consulta iniciados de manera efectiva por los Estados con los pueblos indígenas. En 2009, el Comité de Derechos Humanos reconoció el proceso de consulta iniciado por Australia a fin de establecer un órgano nacional representativo de los indígenas que reemplazara a la Comisión para Aborígenes e Isleños del Estrecho de Torres (CCPR/C/AUS/CO/5). También en 2009, el Comité tomó nota de los esfuerzos de Colombia para celebrar consultas con las comunidades indígenas afectadas por megaproyectos de infraestructura y explotación de los recursos naturales (CERD/C/COL/CO/14).

C. Desafíos

1. Cumplimiento de la legislación vigente

7. En numerosas observaciones finales, los órganos de tratados han tomado nota con preocupación del incumplimiento o la no aplicación por los Estados partes de las leyes y políticas vigentes sobre el derecho de los pueblos indígenas a la participación. En el caso de Colombia, en 2009, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial expresó preocupación por la violación frecuente del derecho de las comunidades indígenas a ser consultadas y dar su consentimiento previamente sobre los megaproyectos de infraestructura y explotación de los recursos naturales (CERD/C/COL/CO/14). Más tarde en el mismo año, el Comité observó que, en el caso del Perú, no se respetaba plenamente en la práctica el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados y dar su consentimiento informado antes de que se procediera a la explotación de recursos naturales en sus territorios (CERD/C/PER/CO/14-17). En sus observaciones finales sobre Chile, el Comité expresó preocupación por la lentitud del proceso dirigido a emprender una reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas (CERD/C/CHL/CO/15-18) y por el hecho de que no se respetara plenamente en la práctica el derecho de estos pueblos a ser consultados.

2. Representación en los órganos de adopción de decisiones y participación en la vida política

8. Los órganos de tratados han observado en repetidas ocasiones la representación sumamente insuficiente de los pueblos indígenas en puestos decisorios y su exigua participación en la vida política. En 2006, en sus observaciones finales sobre los informes de México y Guatemala (CEDAW/C/MEX/CO/6 y CEDAW/C/GUA/CO/6), el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer expresó preocupación por la representación insuficiente de la mujer indígena en cargos políticos y públicos a todos los niveles y su escasa participación en los procesos de adopción de decisiones. En 2007 el Comité volvió a expresar preocupación por la insuficiente representación de las mujeres, incluidas las indígenas, en los órganos electivos y en el poder judicial de Colombia (CEDAW/C/COL/CO/6). En el mismo año, en sus observaciones finales sobre Nicaragua, el Comité señaló la limitada participación de las mujeres indígenas en todos los ámbitos de la vida y las múltiples formas de discriminación a que se enfrentaban (CEDAW/C/NIC/CO/6). También en 2007, en sus observaciones finales sobre Suriname, el Comité expresó preocupación porque la mujer todavía no estuviera suficientemente representada en la vida pública y política, ni en los puestos decisorios (CEDAW/C/SUR/CO/3). Asimismo, en 2006, en sus observaciones finales sobre El Salvador, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial observó preocupado la escasa participación de los indígenas en el gobierno, los servicios de la administración pública y la dirección de los asuntos públicos a todos los niveles (CERD/C/SLV/CO/13). Por último, en sus observaciones finales sobre Guatemala, el Comité expresó preocupación por la escasa participación en la vida política, y en particular la falta de representación en el Congreso, de los pueblos indígenas, en especial las mujeres (CERD/C/GTM/CO/11).

9. En 2008, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial expresó preocupación por la escasa participación de los pueblos indígenas en la vida política de Nicaragua, en particular en sus consejos regionales autónomos (CERD/C/NIC/CO/14). Posteriormente, en sus observaciones finales sobre el informe de la Federación de Rusia, el Comité señaló la ausencia total de representación de los pueblos indígenas en la Duma del Estado de la Asamblea Federal (CERD/C/RUS/CO/19). También en 2008, el Comité observó la escasa participación de los pueblos indígenas de Namibia en la vida política y, en particular en el Parlamento (CERD/C/NAM/CO/12). En sus observaciones finales sobre

el Ecuador, el Comité expresó preocupaciones similares (CERD/C/ECU/CO/19). Igualmente, en sus observaciones finales sobre el Ecuador (CEDAW/C/ECU/CO/7) el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer informó de que las mujeres indígenas eran doblemente víctimas de discriminación y de violencia, por motivos de sexo y por su origen étnico, circunstancias que constituían obstáculos para el goce efectivo de su derecho a la plena participación en todas las esferas de la vida. Por último, en 2009, en sus observaciones finales sobre Chile, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial observó una vez más con preocupación la exigua participación de los pueblos indígenas en la vida política y su escasa representación en el Parlamento (CERD/C/CHL/CO/15-18).

10. En varias de sus observaciones finales (CEDAW/C/AUL/CO/5, CEDAW/C/GUA/CO/6, CEDAW/C/PHI/CO/6, CEDAW/C/COL/CO/6, CEDAW/C/SUR/CO/3, CEDAW/C/ECU/CO/7 y CEDAW/C/URU/CO/7), el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer recomendó que los Estados partes, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y su Recomendación general N° 25, adoptaran medidas para asegurar el aumento del número de mujeres, en especial indígenas, que participaban en la vida pública y en los procesos de adopción de decisiones. Asimismo, en sus observaciones finales sobre los informes del Ecuador y Chile, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial recomendó que los Estados partes, en cumplimiento del párrafo 4 d) de su Recomendación general N° 23, redoblaran sus esfuerzos para asegurar la plena participación de los pueblos indígenas, y en especial de las mujeres indígenas, en los asuntos públicos, y que tomaran medidas efectivas para asegurar que todos los pueblos indígenas participaran en todos los niveles de la administración pública (CERD/C/ECU/CO/19 y CERD/C/CHL/CO/15-18).

3. Ausencia de un proceso de consultas que asegure el consentimiento libre, previo e informado

11. En múltiples ocasiones, los órganos de tratados han formulado observaciones sobre la falta de un proceso de consultas que asegure el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas respecto de la explotación de los recursos naturales en sus territorios. En 2006, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales expresó preocupación por informaciones relativas a que en México no se consultaba debidamente a las comunidades indígenas y a veces se les impedía por la fuerza que participaran en las asambleas locales relacionadas con la ejecución de algunos proyectos de represas para centrales hidroeléctricas (E/C.12/MEX/CO/4). También en 2006, en sus observaciones finales sobre Guatemala (CERD/C/GTM/CO/11), el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial señaló con preocupación que no se consultaba a los pueblos indígenas ni se les informaba sobre el otorgamiento de licencias de explotación minera en sus territorios, y que se había promulgado una iniciativa legislativa que vulneraba su derecho a participar en la adopción de decisiones que los afectaban directamente.

12. En 2007, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial señaló que Nigeria no había realizado consultas productivas con las comunidades indígenas afectadas sobre la explotación en gran escala de los recursos naturales de la región del Delta y de otros estados del río Níger (CERD/C/NGA/CO/18). En el mismo año, el Comité hizo observaciones sobre proyectos de gran envergadura emprendidos por el Gobierno de la India en territorios habitados principalmente por pueblos indígenas sin haber recabado su consentimiento informado previo (CERD/C/IND/CO/19). En 2008, el Comité de Derechos Humanos observó que en Panamá no existía un proceso de consultas para recabar el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas para la explotación de recursos naturales en sus territorios (CCPR/C/PAN/CO/3). El Comité formuló la misma observación entre sus observaciones finales sobre Nicaragua (CCPR/C/NIC/CO/3).

También en 2008, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales lamentó que Nepal careciera de un proceso de consultas para recabar el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas para la explotación de los recursos naturales en sus territorios (E/C.12/NPL/CO/2). En el mismo año, en sus observaciones finales sobre el Ecuador, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial reiteró su preocupación de que no se respetara plenamente en la práctica el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados antes de que se procediera a la explotación de recursos naturales en sus territorios (CERD/C/ECU/CO/19). En 2009, en sus observaciones finales sobre Suriname, el Comité expresó preocupación por el hecho de que el Ministerio competente siguiera concediendo licencias de minería sin consultar previamente a los pueblos indígenas ni facilitarles información (CERD/C/SUR/CO/12). En sus observaciones finales sobre el informe de Colombia, el Comité observó que en los casos de megaproyectos de infraestructura y explotación de los recursos naturales no se respetaba el derecho a las consultas y al consentimiento previos (CERD/C/COL/CO/14). Además, en sus observaciones finales sobre el Perú y Chile, el Comité señaló que en algunos casos no se había respetado plenamente el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados y a dar su consentimiento informado previo para la explotación de recursos naturales en sus territorios (CERD/C/PER/CO/14-17 y CERD/C/CHL/CO/15-18).

13. Los órganos de tratados también han expresado preocupación por la falta de consultas con las comunidades indígenas en relación con otros ámbitos que afectan sus derechos. En sus observaciones finales sobre la República Unida de Tanzania, el Comité de Derechos Humanos pidió al Estado parte que consultara a las comunidades indígenas antes de tomar decisiones sobre el establecimiento de reservas de caza, la concesión de licencias de caza o la ejecución de otros proyectos en sus tierras (CCPR/C/TZA/CO/4). Asimismo, en 2006 el Comité recomendó al Canadá que, en consulta con los pueblos indígenas, adoptara medidas para poner término a la discriminación que padecían las mujeres indígenas (CCPR/C/CAN/CO/5). En 2006, en sus observaciones finales sobre Guyana (CERD/C/GUY/CO/14), el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial recomendó que se consultara a los representantes de las comunidades indígenas y se obtuviera su consentimiento informado en cualquier proceso de toma de decisiones que afectara directamente sus derechos e intereses. En sus observaciones finales de 2008 sobre los Estados Unidos de América, el Comité recomendó al Estado parte que reconociera el derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones que los afectaran, y realizara consultas y cooperara de buena fe con los pueblos indígenas interesados antes de aprobar y poner en marcha actividades en zonas de importancia espiritual y cultural para esas poblaciones (CERD/C/USA/CO/6). También en 2008, en sus observaciones finales sobre la Federación de Rusia, el Comité recomendó que el Estado parte asegurara que los indígenas estuvieran representados en los órganos decisorios, en particular en los órganos legislativos, a fin de velar por su participación efectiva en todo proceso de adopción de decisiones que afectara sus derechos e intereses legítimos (CERD/C/RUS/CO/19). En 2009, en sus recomendaciones a Colombia, el Comité subrayó la importancia de celebrar consultas con las comunidades indígenas correspondientes en la elaboración de los planes de desarrollo y las políticas de acción afirmativa que las afectasen (CERD/C/COL/CO/14).

III. Examen de las cuestiones pertinentes dimanadas de la labor del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas

A. Informes anuales

14. En 2002, el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas presentó su primer informe temático (ECN.4/2002/97). En el informe, que ofrece un panorama de las principales cuestiones de derechos humanos que afectan a los pueblos indígenas, el Relator Especial comenzó por analizar los instrumentos jurídicos internacionales vigentes, e hizo especial referencia a la obligación de consultar a los pueblos indígenas establecida en el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes y la recomendación, contenida en el Programa 21, de que los Estados posibilitaran la participación activa de las poblaciones indígenas. En sus conclusiones, el Relator Especial destacó algunos temas de especial preocupación, como la participación de los indígenas en los procesos de adopción de decisiones, los arreglos autonómicos, la gobernanza y la elaboración de políticas, prestando especial atención al pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

15. En su segundo informe temático, presentado en 2003, relativo a las consecuencias de los proyectos de desarrollo en gran escala en los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas (E/CN.4/2003/90), el Relator Especial determinó que el derecho a un consentimiento libre, informado y previo de los pueblos indígenas continuaba siendo una cuestión crucial, pues en general este derecho no se respetaba cuando se adoptaban decisiones sobre proyectos de desarrollo en gran escala en territorios indígenas. El Relator Especial declaró que, a fin de cambiar esa situación el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas era esencial para que se respetaran sus derechos humanos en relación con los grandes proyectos de desarrollo. Además, opinó que la libre participación de los pueblos indígenas, en su calidad de ciudadanos y asociados en igualdad de condiciones en los procesos de adopción de decisiones, era clave para el ejercicio efectivo de sus derechos humanos. A modo de ejemplo, el Relator Especial hizo referencia a los esfuerzos del Canadá para asegurar la participación de los pueblos indígenas en el desarrollo.

16. En su informe temático siguiente (E/CN.4/2004/80) el Relator Especial abordó la cuestión de la administración de justicia. Si bien el informe se centró en las violaciones generalizadas de los derechos de los pueblos indígenas en los sistemas de justicia, el Relator Especial recomendó que se respetara el principio básico de la consulta a los pueblos indígenas y de la participación de estos cuando se examinara la introducción de cambios en esos sistemas que pudieran afectarlos. En su informe temático sobre la educación y los pueblos indígenas (E/CN.4/2005/88), destacando la necesidad de reformar los sistemas de educación en muchos casos, el Relator Especial mencionó concretamente que los pueblos indígenas debían participar libremente en todas las etapas de esas reformas.

17. En el informe temático posterior, relativo a la aplicación de las normas sobre los derechos de los pueblos indígenas a nivel nacional e internacional (E/CN.4/2006/78), el Relator Especial trató de explicar las razones del desfase en la aplicación de la legislación y las reformas relacionadas con los derechos de los pueblos indígenas a nivel nacional. Como causas principales de este desfase señaló la escasa participación de los pueblos indígenas en los órganos legislativos y la ausencia de mecanismos de consulta y participación establecidos conjuntamente con dichos pueblos. Llegó a la conclusión de que el desfase

mencionado sólo podría eliminarse con la plena participación de las organizaciones indígenas. Recomendó, entre otras cosas, que se establecieran mecanismos de consulta y participación en relación con toda medida de alcance general o particular que afectara a los pueblos indígenas.

18. En 2008, el Relator Especial presentó su informe anual (A/HRC/9/9), que se centró en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. En su análisis del derecho a la libre determinación establecido en la Declaración, hizo observaciones sobre el aspecto participativo de este derecho, que, en su opinión, entrañaba la cooperación y la interacción de los pueblos indígenas con estructuras sociales más amplias de los países donde vivían.

19. El último informe anual del Relator Especial (A/HRC/12/34), presentado en 2009, está dedicado a analizar el deber del Estado de celebrar consultas con los pueblos indígenas sobre las cuestiones que los afectan. Tomando como punto de partida los fundamentos normativos y el carácter general del deber de celebrar consultas, el Relator Especial hizo hincapié en que esa obligación estaba firmemente basada en las normas internacionales de derechos humanos, a saber, en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, el Convenio N° 169 de la OIT, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

20. En cuanto al cumplimiento de esta obligación, el Relator Especial consideró que no existía una fórmula ni un procedimiento específicos que se aplicara a todas las situaciones o circunstancias. De conformidad con el artículo 19 de la Declaración y con el párrafo 2 del artículo 6 del Convenio N° 169 de la OIT, las consultas debían celebrarse de buena fe con el objetivo de lograr el consentimiento o un acuerdo entre las partes. El Relator Especial señaló también una serie de elementos de fomento de la confianza que podían reforzar el consenso.

21. Por último, el Relator Especial abordó la cuestión de la obligación de realizar consultas en relación con proyectos en que participaran también empresas privadas. En este sentido recordó que, de conformidad con principios bien fundados de derecho internacional, los gobiernos no podían eludir su deber de proteger los derechos de los pueblos indígenas delegando a empresas privadas la ejecución de actividades que afectaran a esos pueblos. El Relator Especial expresó su opinión de que, si bien en términos estrictamente jurídicos, salvo en ciertas circunstancias, el derecho internacional no imponía directamente a las empresas la responsabilidad de respetar los derechos humanos, de hecho cada vez más se evaluaba a las empresas privadas según su acatamiento de las normas internacionales de derechos humanos.

B. Buenos ejemplos y desafíos

22. En informes sobre misiones a distintos países, el Relator Especial ha expresado preocupación por la cuestión del derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones y ser consultados. En particular, en muchos casos se han puesto de relieve cuestiones relacionadas con la celebración de consultas eficaces y pertinentes con los pueblos indígenas, la participación política y la representación en las instituciones nacionales, y la participación e inclusión de las mujeres en los procesos de adopción de decisiones.

1. Eficacia y pertinencia de las consultas con los pueblos indígenas

23. En varios países visitados por el Relator Especial se reconoció que la celebración de consultas eficaces y pertinentes constituía un desafío apremiante. A juicio del Relator

Especial, las consultas debían ajustarse a lo establecido en el derecho internacional, realizarse sistemáticamente y estar reguladas en la ley. En los casos en que no existían regulaciones legales de los procedimientos de consulta, se recomendó que los gobiernos consultaran a los pueblos indígenas también en relación con la elaboración de las leyes que regularan su participación en la adopción de decisiones e hicieran efectivo su derecho al consentimiento previo (véanse E/CN.4/2004/80/Add.2 y A/HRC/12/34/Add.6 y Add.8).

24. En los informes sobre las misiones se hace evidente que, para que sean eficaces y pertinentes, las consultas deben realizarse de buena fe, mucho antes de que se adopte la decisión, y sobre la base de información al alcance de los pueblos indígenas.

25. En sus informes sobre visitas a distintos países, el Relator Especial consideró que no se aplicaban con eficacia los instrumentos internacionales para la protección del derecho a consultas previas, y que las normas nacionales que regulaban las consultas con los pueblos indígenas eran inadecuadas (véanse E/CN.4/2003/90/Add.2, A/HRC/4/32/Add.2 y Add.3 y A/HRC/12/34, Add.2, Add.3, Add.4, Add.5 y Add.8).

2. Participación política de los pueblos indígenas

26. Como señaló el Relator Especial, para que la participación en los asuntos públicos sea eficaz, debe ampliarse horizontalmente, en los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, y verticalmente, a los niveles local, estatal y federal. En este sentido se recomienda y encomia, como ejemplo de buena práctica, la aplicación de un sistema de cuotas reservadas para los representantes de los pueblos indígenas en las instituciones locales, estatales y federales (E/CN.4/2006/78/Add.3 y A/HRC/12/34/Add.2 y Add.3).

27. Por ejemplo, durante su misión a Nueva Zelanda, el Relator Especial observó con agrado el sistema de composición parlamentaria mixta proporcional como ejemplo de buena práctica de inclusión política y participación de los pueblos indígenas. Mediante este sistema se establecen cuotas para la representación de los indígenas en el Parlamento. El Relator Especial señaló que, pese a sus limitaciones, el sistema había permitido promover la inclusión política de los maoríes, que ya habían rebasado el número mínimo de representantes establecido en el propio sistema (E/CN.4/2006/78/Add.3).

28. En su misión al Estado Plurinacional de Bolivia, el Relator Especial reconoció los esfuerzos del Gobierno para asegurar la inclusión política, en particular mediante la Ley de participación popular N° 1551, de 1994, que reconoció la personalidad jurídica de las organizaciones territoriales de base, constituidas o no por pueblos indígenas, y fortaleció el federalismo financiero y político, al proporcionar a los municipios recursos presupuestarios y para el ejercicio de sus competencias (A/HRC/6/15/Add.2). Además, en el caso de este Estado, la reforma constitucional ha ofrecido a los pueblos indígenas una mayor autonomía, que se ejerce junto a otras formas de autonomía reconocidas en la Constitución.

29. Durante su visita a Kenya (A/HRC/4/32/Add.3), el Relator Especial observó que el hecho de que el sistema político dividiera a las comunidades indígenas en diferentes unidades administrativas y electorales afectaba gravemente el ejercicio pleno del derecho a la participación en la vida política, reduciendo la capacidad real de representación de los pueblos indígenas.

30. En algunos casos, el Relator Especial recomendó que las organizaciones y comunidades indígenas fortalecieran su capacidad de controlar y gestionar sus propios asuntos y participar efectivamente en la adopción de todas las decisiones que las afectaran (A/HRC/12/34/Add.2 y Add.6).

3. La mujer y los procesos de adopción de decisiones

31. En algunos casos (A/HRC/4/32/Add.3 y A/HRC/12/34), el Relator Especial expresó preocupación porque no se incluyera a las mujeres en los procesos de adopción de decisiones. Posteriormente recomendó que los gobiernos y las comunidades y organizaciones indígenas eliminaran la discriminación por motivos de género en los procesos de adopción de decisiones a nivel comunitario y nacional.

IV. Mecanismos de consultas de las Naciones Unidas con los pueblos indígenas a nivel nacional y regional

32. Desde 2002 el ACNUDH, en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ha promovido la creación de mecanismos de consultas entre las Naciones Unidas y los pueblos indígenas en los países, especialmente en el marco del Programa de Fortalecimiento de los Derechos Humanos del PNUD y el ACNUDH. Se ha puesto en marcha una fase piloto en el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Kenya y Guatemala. Más recientemente el Asesor en Derechos Humanos del ACNUDH en Nicaragua colaboró con el PNUD para promover consultas con los pueblos indígenas a fin de establecer un mecanismo de consultas de las Naciones Unidas con los pueblos indígenas y los afrodescendientes de Nicaragua. La primera consulta tendrá lugar en 2010 y se centrará en la elaboración de un Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo para Nicaragua.

33. A nivel regional, el ACNUDH desempeña un papel clave en el funcionamiento del Grupo consultivo regional de las Naciones Unidas sobre los pueblos indígenas de América Latina. En 2003 la oficina regional del UNICEF estableció el Grupo, que posteriormente pasó a abarcar todas las oficinas regionales de los organismos de las Naciones Unidas para América Latina. La oficina regional del ACNUDH apoya activamente este mecanismo regional de consultas entre los pueblos indígenas y los organismos y programas de las Naciones Unidas. El Grupo está integrado por 12 miembros indígenas de diferentes países que actúan a título personal, así como por los representantes de las oficinas regionales de los organismos y programas de las Naciones Unidas para América Latina.

34. El mecanismo regional de consultas mencionado permite a los líderes indígenas expresar sus opiniones, preocupaciones y expectativas, y contribuye a que el punto de vista de los pueblos indígenas se refleje adecuadamente en la programación de las Naciones Unidas. La primera reunión del Grupo consultivo regional ampliado se celebró en la ciudad de Panamá el 16 de noviembre de 2009. La oficina regional del ACNUDH ha ayudado a establecer una red de instituciones latinoamericanas dedicadas a la promoción de los derechos de los pueblos indígenas, la cual ha decidido centrar su labor en el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados.



Assemblée générale

Distr. générale
7 mai 2010
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme

Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones

Troisième session

12-16 juillet 2010

Point 3 de l'ordre du jour provisoire

Contribution à l'étude sur les peuples autochtones et le droit de participer à la prise de décisions

Rapport du secrétariat*

* Soumission tardive.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–2	3
II. Examen des questions pertinentes découlant des travaux des organes conventionnels.....	3–13	3
A. Observations générales	3	3
B. Exemples positifs.....	4–6	4
C. Défis	7–13	4
III. Examen des questions pertinentes découlant des travaux du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l’homme et des libertés fondamentales des populations autochtones.....	14–31	7
A. Rapports annuels.....	14–21	7
B. Exemples positifs et défis	22–31	9
IV. Mécanismes de consultation entre l’Organisation des Nations Unies et les peuples autochtones aux niveaux national et régional	32–34	10

I. Introduction

1. Dans sa résolution 12/13, le Conseil des droits de l'homme a demandé au Mécanisme d'experts de réaliser une étude sur les peuples autochtones et le droit de participer à la prise de décisions et de présenter un rapport intérimaire au Conseil à sa quinzième session et un rapport final à sa dix-huitième session.

2. Le présent rapport est une contribution du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) au rapport intérimaire sur la réalisation de l'étude sur les peuples autochtones et le droit de participer à la prise de décisions. Y sont examinées des questions pertinentes, y compris des exemples positifs et des défis rencontrés, qui découlent des travaux des organes conventionnels et des activités du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones. Ce rapport décrit en outre les activités déployées par le HCDH pour promouvoir les mécanismes de consultation du système des Nations Unies à l'échelon régional et national.

II. Examen des questions pertinentes découlant des travaux des organes conventionnels

A. Observations générales

3. Un certain nombre d'observations et de recommandations générales adoptées par les organes conventionnels se rapportent au droit des peuples autochtones de participer à la prise de décisions. En 1994, dans son Observation générale n° 23 sur les droits des minorités (CCPR/C/21/Rev.1/Add.5), le Comité des droits de l'homme a relevé la nécessité de garantir la participation effective des peuples autochtones aux décisions les concernant afin de leur permettre de jouir des droits culturels consacrés par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. En 1997, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a demandé aux États parties dans sa recommandation générale n° 23 concernant les droits des populations autochtones¹ de veiller à ce que les membres de ces populations jouissent de droits égaux en ce qui concerne la participation effective à la vie publique et qu'aucune décision directement liée à leurs droits et à leurs intérêts ne soit prise sans leur consentement informé. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a évoqué dans plusieurs observations générales (E/C.12/1999/5; E/C.12/2000/4 et E/C.12/2002/11) la nécessité de faire participer les populations autochtones aux décisions qui ont une incidence sur l'exercice de certains droits. En 2009, dans son Observation générale n° 20 sur la non-discrimination (E/C.12/GC/20), le Comité a demandé que soit garanti aux individus et aux groupes de population le droit de prendre part aux processus décisionnels. Plus récemment, dans son Observation générale n° 21 sur le droit de participer à la vie culturelle (E/C.12/GC/21), le Comité a demandé aux États parties de respecter le principe du consentement préalable des peuples autochtones, librement donné et en connaissance de cause, pour toutes les questions visées par leurs droits spécifiques. Enfin, toujours en 2009, le Comité des droits de l'enfant, dans son Observation générale n° 11 sur les enfants autochtones et leurs droits en vertu de la Convention (CRC/C/GC/11) a demandé la participation et la consultation des communautés autochtones, notamment une participation active des enfants autochtones à la prise de décisions se rapportant à leurs droits et à leurs intérêts.

¹ Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-deuxième session, supplément n° 18 (A/52/18), annexe V.

B. Exemples positifs

4. Ces dernières années, les organes conventionnels ont pris note, en examinant les rapports des États parties, d'exemples positifs et de défis en rapport avec le droit des peuples autochtones à la participation.

1. Réforme législative et constitutionnelle

5. Dans leurs observations finales, les organes conventionnels ont très souvent relevé avec satisfaction les efforts entrepris par les États pour adopter des mesures constitutionnelles et législatives ayant pour effet de promouvoir de diverses manières le droit des peuples autochtones à la participation. Ainsi, le Comité des droits de l'homme a accueilli avec satisfaction la circulaire diffusée aux juges du Costa Rica concernant la nécessité de consulter les communautés autochtones lorsqu'il s'agit de trancher des litiges portant sur leurs intérêts (CCPR/C/CRI/CO/5). En 2007, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a pris note avec satisfaction des droits et des principes énoncés dans la nouvelle Constitution de la République bolivarienne du Venezuela de 1999, qui consacre notamment le droit des peuples autochtones de participer à la vie politique (CERD/C/VEN/CO/18). En 2008, le Comité a accueilli avec satisfaction l'adoption par l'Équateur de la loi sur la consultation et la participation (CERD/C/ECU/CO/19). S'agissant du Pérou, le Comité s'est félicité de l'élaboration du projet de loi relatif à la consultation et à la participation des peuples autochtones dans le domaine de l'environnement (CERD/C/PER/CO/14-17), qui prévoyait l'adaptation de la législation nationale pour tenir compte du droit des peuples autochtones de donner leur consentement préalable, libre et informé, en particulier pour les projets et les travaux de génie civil susceptibles d'affecter leurs autres droits. Enfin, toujours en 2009, le Comité a pris note des efforts déployés par le Chili pour entreprendre une réforme constitutionnelle en relation avec les droits des peuples autochtones, notamment des consultations tenues avec les peuples autochtones (CERD/C/CHL/CO/15-18). En 2008, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a pris note avec satisfaction de l'adoption par les Philippines des directives relatives au consentement préalable, libre et éclairé, qui mettaient l'accent sur le droit des peuples autochtones à prendre part aux décisions les concernant (E/C.12/PHL/CO/4).

2. Adoption de processus de consultation

6. Dans plusieurs observations finales, les organes conventionnels se sont félicités des processus de consultation entrepris par les États avec les peuples autochtones. En 2009, le Comité des droits de l'homme a pris note du processus de consultation lancé par l'Australie pour créer un organe représentatif national autochtone destiné à remplacer la Commission des aborigènes et des insulaires du détroit de Torres (CCPR/C/AUS/CO/5). Cette même année, il a pris note des efforts faits par la Colombie pour mener des consultations avec les communautés autochtones touchées par des projets de grande envergure relatifs aux infrastructures et à l'exploitation des ressources naturelles (CERD/C/COL/CO/14).

C. Défis

1. Respect de la législation en vigueur

7. Dans bon nombre d'observations finales, les organes conventionnels ont noté avec préoccupation que les dispositions législatives et les politiques en vigueur concernant le droit de participation des populations autochtones n'étaient pas respectées ou appliquées. Dans le cas de la Colombie, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a noté avec préoccupation en 2009 que le droit des communautés d'être préalablement consultées

et de donner leur consentement était fréquemment bafoué lorsqu'il s'agissait de projets de grande envergure relatifs aux infrastructures et à l'exploitation des ressources naturelles (CERD/C/COL/CO/14). La même année, il a fait observer à propos du Pérou que le droit des peuples autochtones d'être consultés et de donner leur consentement informé avant que ne débutent des travaux d'exploitation du sous-sol de leur territoire traditionnel n'était pas pleinement respecté (CERD/C/PER/CO/14-17). Dans ses observations finales sur le Chili, le Comité a relevé avec préoccupation la lenteur du processus de réforme constitutionnelle en relation avec les droits des peuples autochtones (CERD/C/CHL/CO/15-18) et le fait que, dans la pratique, le droit de ces peuples d'être consultés n'était pas pleinement respecté.

2. Représentation au sein des organes décisionnels et participation à la vie politique

8. Les organes conventionnels ont relevé à plusieurs reprises la sous-représentation marquée des peuples autochtones aux postes de décision et leur faible participation à la vie politique. Dans ses observations finales concernant le Mexique et le Guatemala, en 2006 (CEDAW/C/MEX/CO/6 et CEDAW/C/GUA/CO/6), le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes s'est dit préoccupé par la sous-représentation des femmes autochtones aux postes publics et aux postes politiques à tous les niveaux et a formulé des observations au sujet du faible niveau de participation des femmes autochtones à la prise de décisions. En 2007, le Comité a exprimé la même inquiétude à propos de la Colombie, notamment concernant la sous-représentation des femmes autochtones dans les instances élues et dans le système judiciaire (CEDAW/C/COL/CO/6). La même année, dans ses observations finales sur le Nicaragua, le Comité a noté la participation limitée des femmes autochtones dans tous les domaines de la vie et les multiples formes de discrimination dont elles faisaient l'objet (CEDAW/C/NIC/CO/6). Toujours en 2007, dans ses observations finales sur le Suriname, le Comité a observé que les femmes demeuraient sous-représentées dans la vie publique ainsi qu'aux postes de responsabilité (CEDAW/C/SUR/CO/3). De même, en 2006, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, dans ses observations finales sur El Salvador, a constaté avec préoccupation que la participation des autochtones au Gouvernement et à la direction des affaires publiques à tous les échelons, ainsi que leur accès aux fonctions publiques étaient limités (CERD/C/SLV/CO/13). Enfin, le Comité, dans ses observations finales sur le Guatemala, a noté avec préoccupation le faible niveau de participation des autochtones, notamment des femmes autochtones, à la vie politique et en particulier l'absence de représentation de certains peuples au Congrès (CERD/C/GTM/CO/11).

9. En 2008, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale s'est déclaré préoccupé par le faible niveau de participation des peuples autochtones à la vie politique du Nicaragua et en particulier aux activités des conseils régionaux autonomes (CERD/C/NIC/CO/14). Ultérieurement, dans ses observations finales sur le rapport de la Fédération de Russie, le Comité a noté qu'aucun peuple autochtone n'était représenté à la Douma d'État de l'Assemblée fédérale (CERD/C/RUS/CO/19). En 2008 également, le Comité s'est inquiété de la faible participation des populations autochtones de Namibie à la vie politique et en particulier de leur manque de représentation au Parlement (CERD/C/NAM/CO/12). Il a exprimé des préoccupations analogues dans ses observations finales à propos de l'Équateur (CERD/C/ECU/CO/19). De même, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, dans ses observations finales à propos du même État partie (CEDAW/C/ECU/CO/7) a relevé que les femmes autochtones étaient victimes d'une double discrimination et de violence en raison à la fois de leur sexe et de leur origine ethnique, ce qui constituait un obstacle à leur pleine participation à tous les aspects de la vie. Enfin, en 2009, dans ses observations finales à propos du Chili, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a redit sa préoccupation devant le peu de participation des peuples autochtones à la vie politique et leur faible représentation au Parlement (CERD/C/CHL/CO/15-18).

10. Dans plusieurs de ses observations finales (CEDAW/C/AUL/CO/5, CEDAW/C/GUA/CO/6, CEDAW/C/PHI/CO/6, CEDAW/C/COL/CO/6, CEDAW/C/SUR/CO/3, CEDAW/C/ECU/CO/7 et CEDAW/C/URU/CO/7), le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a recommandé aux États parties, conformément au paragraphe 1 de l'article 4 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et à sa recommandation générale n° 25, de prendre des mesures en vue d'accroître le nombre de femmes, et en particulier de femmes autochtones, qui participent à la vie publique et à la prise de décisions. De même, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, dans ses observations finales au sujet de l'Équateur et du Chili, a recommandé aux États parties, en application du paragraphe 4 d) de sa recommandation générale n° 23, de redoubler d'efforts pour assurer la pleine participation des autochtones, et en particulier des femmes, à la conduite des affaires publiques et de prendre des mesures efficaces pour assurer la représentation de tous les peuples autochtones à tous les niveaux de l'administration publique (CERD/C/ECU/CO/19 et CERD/C/CHL/CO/15-18).

3. Absence de mécanismes de consultation visant à obtenir le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause

11. Les organes conventionnels ont à maintes reprises évoqué l'absence de mécanismes de consultation visant à obtenir le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause des peuples autochtones en ce qui concerne l'exploitation des ressources naturelles sur leur territoire. En 2006, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels s'est déclaré préoccupé d'apprendre que les communautés autochtones du Mexique n'étaient pas dûment consultées et qu'elles étaient parfois empêchées par la force de participer à des assemblées locales portant sur l'exécution de certains projets de construction de barrages hydroélectriques (E/C.12/MEX/CO/4). La même année, dans ses observations finales sur le Guatemala (CERD/C/GTM/CO/11), le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a noté avec préoccupation que les peuples autochtones n'avaient pas été consultés ni informés au sujet de l'octroi de licences d'exploitation minière à des entreprises sur leurs territoires et de la promulgation d'un projet de loi portant atteinte à leur droit de participer aux décisions les concernant.

12. En 2007, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a noté que le Nigéria n'avait pas engagé de consultations sérieuses avec les communautés concernées par l'exploitation sur une vaste échelle des ressources naturelles dans l'État du Delta et d'autres États des rivières (CERD/C/NGA/CO/18). La même année, le Comité s'est inquiété de la réalisation par le Gouvernement indien de vastes projets sur des territoires où vivaient principalement des communautés tribales, sans que le consentement éclairé de ces populations ait été sollicité au préalable (CERD/C/IND/CO/19). En 2008, le Comité des droits de l'homme a déploré l'absence de processus de consultation visant à recueillir le consentement préalable des peuples autochtones, donné librement et en connaissance de cause, en ce qui concerne l'exploitation des ressources naturelles sur leurs territoires au Panama (CCPR/C/PAN/CO/3). Le Comité a formulé la même observation dans ses observations finales sur le Nicaragua (CCPR/C/NIC/CO/3). Toujours en 2008, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a déploré l'absence de processus de consultation visant à obtenir le consentement préalable des peuples autochtones, donné librement et en connaissance de cause, pour l'exploitation des ressources naturelles sur leurs territoires au Népal (E/C.12/NPL/CO/2). Cette même année, dans ses observations finales sur l'Équateur, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a réaffirmé sa préoccupation quant au non-respect du droit des peuples autochtones d'être consultés avant que les ressources naturelles de leurs territoires ne soient exploitées (CERD/C/ECU/CO/19). En 2009, dans ses observations finales concernant le Suriname, le Comité s'est déclaré préoccupé par le fait que des licences d'exploitation minière

continuaient d'être accordées par le ministère compétent sans que les peuples autochtones ne soient préalablement consultés ou informés (CERD/C/SUR/CO/12). Dans ses observations finales sur le rapport de la Colombie, le Comité a observé que le droit des communautés d'être préalablement consultées et de donner leur consentement n'était pas respecté lorsqu'il s'agissait de projets de grande envergure relatifs aux infrastructures et à l'exploitation des ressources naturelles (CERD/C/COL/CO/14). En outre, dans ses observations finales concernant le Pérou et le Chili, le Comité a noté que, dans certains cas, le droit des peuples autochtones d'être consultés et de donner leur consentement préalable, en connaissance de cause, à l'exploitation des ressources naturelles sur leurs territoires n'avait pas été pleinement respecté (CERD/C/PER/CO/14-17 et CERD/C/CHL/CO/15-18).

13. Les organes conventionnels se sont aussi déclarés préoccupés par le fait que les communautés autochtones n'étaient pas consultées sur plusieurs autres questions en rapport avec leurs droits. Dans ses observations finales sur la République-Unie de Tanzanie, le Comité des droits de l'homme a demandé à l'État partie de consulter les communautés autochtones avant de créer des réserves de chasse, d'octroyer des permis de chasse ou de mettre en œuvre d'autres projets sur leurs terres (CCPR/C/TZA/CO/4). En 2006 également, il a recommandé au Canada d'adopter des mesures pour mettre fin à la discrimination dont souffraient les femmes autochtones, en consultation avec les peuples autochtones (CCPR/C/CAN/CO/5). Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a recommandé, dans ses observations finales de 2006 sur le Guyana (CERD/C/GUY/CO/14) que les représentants des communautés autochtones soient consultés et que leur consentement éclairé soit demandé lors de tout processus de décision ayant des retombées directes sur leurs droits et intérêts. Dans ses observations finales sur les États-Unis d'Amérique, en 2008, le Comité a recommandé à l'État partie de reconnaître le droit des peuples autochtones de participer aux décisions les concernant et d'engager de bonne foi des consultations et une coopération avec les populations autochtones concernées avant de planifier et d'exécuter toute activité dans les régions ayant une signification spirituelle et culturelle pour elles (CERD/C/USA/CO/6). La même année, dans ses observations finales sur la Fédération de Russie, le Comité a recommandé à l'État partie que les peuples autochtones soient représentés au sein des organes décisionnels tels que les organes législatifs, de manière à assurer leur participation effective à toutes les décisions touchant leurs droits et leurs intérêts légitimes (CERD/C/RUS/CO/19). En 2009, dans les recommandations qu'il a faites à la Colombie, le Comité a souligné qu'il était important de consulter les communautés autochtones lors de l'élaboration des plans de développement et des politiques d'action palliative les concernant (CERD/C/COL/CO/14).

III. Examen des questions pertinentes découlant des travaux du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones

A. Rapports annuels

14. En 2002, le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones a présenté son premier rapport thématique (E/CN.4/2002/97). Ce rapport, qui passe en revue les principales questions relatives aux droits de l'homme auxquelles sont confrontés les peuples autochtones, commence par une analyse des instruments juridiques internationaux existants, soulignant particulièrement le devoir qu'ont les États de consulter les populations autochtones en application de la Convention n° 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux et des recommandations du Programme «Action 21» relatives à la participation active de ces populations. Dans ses conclusions, le Rapporteur spécial relève un certain nombre de

thèmes qui méritent une attention particulière, au nombre desquels figure la participation des peuples autochtones aux prises de décisions, aux dispositifs visant à l'autonomie, à la conduite des affaires publiques et à l'élaboration des politiques, en vue de favoriser le plein exercice de leurs droits civils et politiques.

15. Dans son deuxième rapport, soumis en 2003, dont le thème principal était l'incidence des projets de développement à grande échelle sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales des peuples autochtones (E/CN.4/2003/90), le Rapporteur spécial a constaté que l'exigence d'un consentement préalable donné librement et en connaissance de cause par les peuples autochtones restait une question essentielle car trop de décisions importantes relatives à des projets de développement à grande échelle dans les territoires des peuples autochtones avaient été prises au mépris de cette obligation. Soucieux de faire évoluer cette situation, le Rapporteur spécial a déclaré que le consentement préalable des peuples autochtones, donné librement et en connaissance de cause, était essentiel au respect des droits fondamentaux de ces peuples s'agissant des grands projets de développement. Il a ajouté que pour que les droits de l'homme soient protégés de façon efficace, les peuples autochtones devaient être en mesure de participer librement en tant que citoyens et partenaires égaux aux processus de prise de décisions. Il a cité en exemple les efforts déployés par le Canada pour garantir la participation des peuples autochtones au développement.

16. Dans son rapport thématique suivant (E/CN.4/2004/80), le Rapporteur spécial a abordé la question de l'administration de la justice. Après avoir évoqué les violations constantes des droits des peuples autochtones commises au sein des systèmes de justice, il a recommandé que le principe fondamental de la consultation des peuples autochtones et de leur participation à l'examen de toute modification du système juridique et judiciaire qui pourrait avoir des conséquences pour eux soit respecté. Dans son rapport thématique consacré à l'éducation autochtone (E/CN.4/2005/88), il a souligné la nécessité de réformer le système d'éducation dans bien des cas, en insistant particulièrement sur l'obligation de garantir la libre participation des populations autochtones à tous les stades de ces réformes.

17. Dans le rapport thématique suivant, consacré à l'application des normes nationales et internationales relatives aux droits des peuples autochtones (E/CN.4/2006/78), le Rapporteur spécial a cherché à expliquer les raisons du «déficit de mise en œuvre» de la législation et des réformes relatives aux droits des populations autochtones à l'échelon national. Il a désigné la faible participation des autochtones aux travaux législatifs et l'absence de mécanismes de consultation et de participation établis en collaboration avec les peuples autochtones comme les principales causes du problème. Il a conclu que ce déficit ne pourrait être comblé qu'avec la pleine participation des organisations autochtones. Il a notamment recommandé l'établissement de mécanismes de consultation et de participation autochtones pour toute mesure d'ordre général ou particulier touchant ces peuples.

18. En 2008, le Rapporteur spécial a axé son rapport annuel sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (A/HRC/9/9). Analysant le droit à l'autodétermination tel que défini par la Déclaration, il a relevé l'aspect participatif de ce droit qui, à ses yeux, supposait parallèlement le droit de ces peuples 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.

19. Dans son rapport annuel le plus récent (A/HRC/12/34), présenté en 2009, le Rapporteur spécial a mis l'accent sur l'obligation qu'ont les États de consulter les peuples autochtones sur toutes les questions qui les concernent. Commencant par examiner le fondement normatif et le caractère général de l'obligation de consulter, il a souligné que cette obligation était fermement ancrée dans le droit international relatif aux droits de l'homme, à savoir la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones,

la Convention n° 169 de l'OIT, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention américaine relative aux droits de l'homme.

20. S'agissant du respect de l'obligation susmentionnée, le Rapporteur spécial a fait observer qu'il n'existait pas de procédure spécifique ou de formule unique applicable en tous lieux et en toutes circonstances. Selon l'article 19 de la Déclaration et le paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention n° 169 de l'OIT, les consultations devaient se tenir de bonne foi et viser à parvenir à un accord entre les deux parties ou à obtenir leur consentement. Le Rapporteur spécial a aussi recensé un certain nombre d'éléments nécessaires à l'instauration d'un climat de confiance propice au consensus.

21. Enfin, le Rapporteur spécial a abordé la question de l'obligation de consulter dans le contexte de l'entreprise privée. À cet égard, il a rappelé que, selon des principes bien ancrés en droit international, l'État ne pouvait pas se soustraire à son obligation de protéger les droits des peuples autochtones en sous-traitant à des sociétés privées certaines activités qui pourraient les affecter. Le Rapporteur spécial a exprimé l'idée que si, en termes strictement juridiques, le droit international n'imposait pas directement aux entreprises, sauf dans certaines circonstances, l'obligation de respecter les droits de l'homme, celles-ci étaient de plus en plus fréquemment jugées selon le respect qu'elles accordaient aux normes internationales relatives aux droits de l'homme.

B. Exemples positifs et défis

22. Le Rapporteur spécial a relevé dans plusieurs rapports de pays que la question du droit des populations autochtones de participer à la prise de décisions et d'être consultées constituait un sujet de préoccupation. La nécessité de disposer de mécanismes appropriés et efficaces de consultation avec les peuples autochtones et l'importance de la participation de ces peuples aux décisions politiques et de leur représentation au sein des institutions nationales ainsi que de la participation et de l'inclusion des femmes dans les processus de décision, en particulier, ont souvent été mis en avant.

1. Utilité et efficacité des consultations avec les peuples autochtones

23. Dans plusieurs des pays qu'il a visités, le Rapporteur spécial a constaté que le recours à des mécanismes de consultation efficaces et appropriés constituait un des principaux défis à relever. Selon lui, la procédure de consultation devait être conforme au droit international, systématique et régie par la loi. Dans les cas où cette dernière condition n'était pas remplie, il était recommandé que les gouvernements consultent aussi les peuples autochtones pour l'élaboration de textes législatifs visant à réglementer leur participation à la prise de décisions et à leur permettre d'exercer leur droit de donner leur consentement préalable (voir E/CN.4/2004/80/Add.2, A/HRC/12/34/Add.6 et Add.8).

24. Il ressort des rapports de pays que, pour être efficaces et appropriées, les consultations doivent se tenir de bonne foi, bien avant l'adoption de la décision, et reposer sur des informations accessibles aux peuples autochtones.

25. Dans ses rapports de pays, le Rapporteur spécial a estimé que les instruments internationaux protégeant le droit à la consultation préalable n'étaient guère appliqués, et relevé l'insuffisance des normes du droit international régissant les consultations avec les peuples autochtones (E/CN.4/2003/90/Add.2, A/HRC/4/32/Add.2 et Add.3, A/HRC/12/34, et Add.2, Add.3, Add.4, Add.5 et Add.8).

2. Participation des peuples autochtones à la vie politique

26. Le Rapporteur spécial a souligné que, pour être efficace, la participation aux affaires publiques devait être renforcée à la fois horizontalement, y compris dans les secteurs législatif, exécutif et judiciaire, et verticalement, à l'échelon des administrations locales, des États et du Gouvernement fédéral. À cet égard, l'application de quotas réservés aux représentants autochtones dans les institutions locales, les institutions des États et les institutions fédérales est recommandée et constitue un exemple de bonne pratique (E/CN.4/2006/78/Add.3 et A/HRC/12/34/Add.2 et Add.3).

27. Le Rapporteur spécial a par exemple salué, lors de sa mission en Nouvelle-Zélande, le système de représentation proportionnelle mixte mis en place dans ce pays comme un bon exemple d'intégration politique et de participation des peuples autochtones. Ce système établit des quotas pour la représentation des autochtones au Parlement. Le Rapporteur spécial a fait observer que, malgré ses limites, ce système avait permis de renforcer l'intégration politique des Maoris, qui avaient obtenu un nombre de sièges supérieur au nombre minimum mis en place par le système lui-même (E/CN.4/2006/78/Add.3).

28. Lors de sa mission en Bolivie, le Rapporteur spécial a pris note des efforts déployés par le Gouvernement pour favoriser l'intégration politique, notamment avec l'adoption de la loi n° 1551 sur la participation populaire de 1994, qui reconnaît le statut juridique des organisations locales comptant ou non parmi leurs membres des autochtones et renforce le fédéralisme financier et politique, en dotant les municipalités de ressources budgétaires et de pouvoirs (A/HRC/6/15/Add.2). En outre, dans le cas de l'État en question, la réforme constitutionnelle a accordé aux peuples autochtones une plus grande autonomie, conjuguée à d'autres formes d'autonomie reconnues par la Constitution.

29. Lors de sa visite au Kenya (A/HRC/4/32/Add.3), le Rapporteur spécial a relevé que le système politique divisait les communautés autochtones en différentes unités administratives et électorales, ce qui entravait sérieusement l'exercice du droit à la participation politique et affaiblissait la représentation des peuples autochtones.

30. Dans certains cas, le Rapporteur spécial a recommandé aux organisations et aux communautés autochtones de renforcer leurs capacités en matière de contrôle et de gestion de leurs propres affaires ainsi que leur participation effective à toutes les décisions les concernant (A/HRC/12/34/Add.2 et Add.6).

3. Participation des femmes aux processus de décision

31. Dans certains cas (A/HRC/4/32/Add.3 et A/HRC/12/34), le Rapporteur spécial s'est inquiété de ce que les femmes n'étaient pas suffisamment impliquées dans les processus de décision. Il a recommandé aux pouvoirs publics et aux communautés et organisations autochtones d'éliminer la discrimination fondée sur le sexe dans la prise de décisions à l'échelon local et national.

IV. Mécanismes de consultation entre l'Organisation des Nations Unies et les peuples autochtones aux niveaux national et régional

32. Depuis 2002, le HCDH, en collaboration avec le Programme des Nations Unies pour le développement, encourage la création de mécanismes de consultation entre l'Organisation des Nations Unies et les peuples autochtones au niveau national, notamment dans le cadre du programme commun PNUD/HCDH de renforcement de l'action dans le domaine des droits de l'homme. Ce programme a été mis en œuvre à titre pilote en Bolivie (État plurinational de), en Équateur, au Kenya et au Guatemala. Plus récemment, le

conseiller aux droits de l'homme du HCDH au Nicaragua a entrepris de promouvoir, en collaboration avec le PNUD, des consultations avec les peuples autochtones en vue de la création d'un mécanisme de consultation des Nations Unies avec les populations autochtones et les personnes d'ascendance africaine au Nicaragua. La première consultation, qui se tiendra en 2010, sera axée sur l'élaboration d'un plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement au Nicaragua.

33. Au niveau régional, le HCDH joue un rôle déterminant dans le fonctionnement du Groupe consultatif régional des Nations Unies pour l'Amérique latine. Ce groupe, créé à l'origine en 2003 par le bureau régional de l'UNICEF, a par la suite été étendu à tous les bureaux régionaux des institutions des Nations Unies pour l'Amérique latine. Le bureau régional du HCDH soutient activement ce mécanisme régional de consultation entre les peuples autochtones et les institutions et programmes des Nations Unies, qui compte parmi ses membres 12 autochtones de différents pays, siégeant à titre individuel, et des représentants des bureaux régionaux des institutions et programmes des Nations Unies pour l'Amérique latine.

34. Le mécanisme consultatif régional susmentionné permet aux dirigeants autochtones d'exprimer leurs opinions, leurs inquiétudes et leurs attentes et contribue à ce que les intérêts des peuples autochtones soient dûment pris en compte dans les programmes des Nations Unies. La première réunion du Groupe consultatif régional, dans sa composition élargie, s'est tenue à Panama, le 16 novembre 2009. Le bureau régional du HCDH a contribué au lancement en Amérique latine d'un réseau d'institutions nationales des droits de l'homme œuvrant en faveur des droits des peuples autochtones, qui a décidé d'accorder la priorité aux droits de ces derniers d'être consultés.



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
7 May 2010
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Экспертный механизм по правам коренных народов

Третья сессия

12–16 июля 2010 года

Пункт 3 предварительной повестки дня

Вклад в исследование по вопросу о коренных народах и праве на участие в принятии решений

Доклад секретариата*

* Документ представлен с опозданием.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–2	3
II. Обзор соответствующих вопросов, возникающих в связи с деятельностью договорных органов.....	3–13	3
A. Замечания общего порядка	3	3
B. Передовая практика.....	4–6	4
C. Задачи.....	7–13	5
III. Обзор соответствующих вопросов, возникающих в связи с деятельностью Специального докладчика по вопросу о положении с правами человека и основными свободами коренного населения.....	14–31	8
A. Годовые доклады	14–21	8
B. Передовая практика и задачи.....	22–31	10
IV. Консультативные механизмы Организации Объединенных Наций по вопросам коренных народов на страновом и региональном уровнях	32–34	11

I. Введение

1. В своей резолюции 12/13 Совет по правам человека просил Экспертный механизм по правам коренных народов провести исследование по вопросу о коренных народах и праве на участие в процессе принятия решений и представить Совету доклад о ходе работы на его пятнадцатой сессии, а окончательный вариант исследования – на его восемнадцатой сессии.

2. Настоящий доклад является вкладом Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) в доклад о ходе работы в связи с исследованием по вопросу о коренных народах и праве на участие в принятии решений. В нем представлен обзор соответствующих вопросов, включая соответствующую передовую практику и задачи, связанные с деятельностью договорных органов, а также мандат Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов. В нем также содержится описание деятельности УВКПЧ по содействию консультативным механизмам Организации Объединенных Наций на региональном и национальном уровнях.

II. Обзор соответствующих вопросов, возникающих в связи с деятельностью договорных органов

A. Замечания общего порядка

3. Ряд общих замечаний и рекомендаций общего порядка, принятых договорными органами, касаются права коренных народов на участие в принятии решений. В своих замечаниях общего порядка № 23 по вопросу о правах меньшинств (CCPR/C/21/Rev.1/Add.5) Комитет по правам человека отметил необходимость обеспечения эффективного участия коренных народов в принятии решений, которые их затрагивают, для того чтобы они могли пользоваться своими культурными правами, защищаемыми Международным пактом о гражданских и политических правах. В том же году Комитет по ликвидации расовой дискриминации в своей рекомендации общего порядка № 23¹ по вопросу о коренных народах призвал государства-участники обеспечить их эффективное участие в общественной жизни и к тому, чтобы никакие решения, прямо затрагивающие их права и интересы, не принимались без их осознанного согласия. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в ряде замечаний общего порядка (E/C.12/1999/5; E/C.12/2000/4 и E/C.12/2002/11) ссылаясь на требование об участии коренных народов в процессе принятия решений, затрагивающих пользование ими своими конкретными правами. В 2009 году в своем замечании общего порядка № 20 о недискриминации (E/C.12/GC/20) Комитет призвал обеспечить право на участие в принятии решений для отдельных лиц и групп отдельных лиц. Недавно в своих замечаниях общего порядка № 21 о праве на участие в культурной жизни (E/C.12/GC/21) Комитет просил государства-участники соблюдать принцип свободного, предварительного и осознанного согласия коренных народов по всем вопросам, относящимся к их конкретным правам. И в заключение, также в 2009 году Комитет по правам ребенка в своем замечании общего порядка № 11 о детях и их правах в соответствии с Конвен-

¹ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят вторая сессия, Дополнение № 18 (A/52/18), приложение V.

цией призвал к участию и консультации с коренными народами, включая участие детей из числа коренных народов, в принятии решений, касающихся их прав и интересов (CRC/C/GC/11).

В. Передовая практика

4. В последние годы договорные органы отмечали в своем обзоре по вопросу о докладах государств-участников ряд примеров передовой практики и проблем, связанных с правом на участие коренных народов.

1. Правовая и конституционная реформа

5. Во многих заключительных замечаниях договорные органы с одобрением отмечали усилия государств по принятию конституционных и правовых мер, способствующих осуществлению права на участие коренных народов в различных формах. Например, Комитет по правам человека положительно отметил руководящие указания, направленные Коста-Рикой судьям по вопросу о необходимости консультироваться с коренными народами при решении споров, связанных с их интересами (CCPR/C/CRI/CO/5). В 2007 году Комитет по ликвидации расовой дискриминации дал высокую оценку правам и принципам, содержащимся в новой Конституции Венесуэлы (Боливарианской Республики) 1999 года, включая право на участие в политической жизни (CERD/C/VEN/CO/18). В 2008 году Комитет положительно отметил факт принятия Эквадором Закона о консультациях и участии (CERD/C/ECU/CO/19). В отношении Перу Комитет приветствовал законопроект о консультациях и участии коренных народов в решении вопросов окружающей среды (CERD/C/PER/CO/14-17). По мнению Комитета, этот законопроект предусматривает адаптацию других национальных правовых норм для отражения в них права коренных народов на свободное, предварительное и осознанное согласие, особенно в отношении инфраструктурных проектов или работ, которые могут оказать влияние на них другие права. И в заключение, также в 2009 году, Комитет отметил усилия, приложенные Чили для проведения конституционной реформы в области прав коренных народов, особенно в отношении консультаций, которые должны проводиться с коренными народами (CERD/C/CHL/CO/15-18). В 2008 году Комитет по экономическим, социальным и культурным правам с удовлетворением отметил принятие Филиппинами руководящих принципов, касающихся свободного и предварительного осознанного согласия, в которых особый упор сделан на праве коренных народов на участие в принятии затрагивающих их решений (E/C.12/PHL/CO/4).

2. Утверждение консультативных процессов

6. В ряде заключительных замечаний договорные органы дали позитивную оценку консультативному процессу, проводимому государствами с коренными народами. В 2009 году Комитет по правам человека признал консультативный процесс, инициированный Австралией с целью создания национального представительного органа коренных народов для замены Комиссии по делам аборигенов и жителей островов Торресова пролива (CCPR/C/AUS/CO/5). Также в 2009 году Комитет отметил усилия, прилагаемые Колумбией для проведения консультаций с общинами коренных народов, на жизни которых сказываются мегапроекты, связанные с инфраструктурой и эксплуатацией природных ресурсов (CERD/C/COL/CO/14).

С. Задачи

1. Соблюдение действующих законодательных норм

7. Во многих заключительных замечаниях договорные органы с озабоченностью отмечали несоблюдение или невыполнение государствами-участниками действующих законодательных норм, связанных с правом на участие коренных народов. В отношении Колумбии в 2009 году Комитет по ликвидации расовой дискриминации с озабоченностью отметил частые случаи нарушения права на предварительные консультации и согласие в отношении мегапроектов, связанных с инфраструктурой и эксплуатацией природных ресурсов (CERD/C/COL/CO/14). Позднее в том же году Комитет отметил, что в случае Перу право коренных народов на то, чтобы с ними консультировались, и на дачу предварительного осознанного согласия на эксплуатацию природных ресурсов на их территориях не полностью соблюдалось на практике (CERD/C/PER/CO/14–17). В своих заключительных замечаниях в отношении Чили Комитет с озабоченностью отметил медленные темпы проведения конституционной реформы в отношении прав коренных народов (CERD/C/CHL/CO/15–18), а также тот факт, что на практике их право на то, чтобы с ними консультировались, соблюдалось не полностью.

2. Представительство в органах, принимающих решения, и участие в политической жизни

8. Договорные органы неоднократно отмечали значительную недопредставленность коренных народов на уровне принятия решений и низкий уровень участия в политической жизни. В своих заключительных замечаниях, касающихся Мексики и Гватемалы, в 2006 году (CEDAW/C/MEX/CO/6 и CEDAW/C/GUA/CO/6) Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин выразил озабоченность по поводу недопредставленности женщин из числа коренных народов на политических и государственных должностях на всех уровнях и отметил низкий уровень участия женщин из числа коренных народов в принятии решений. В 2007 году Комитет вновь выразил озабоченность в отношении недопредставленности женщин в Колумбии, включая женщин из числа коренных народов, в выборных органах и в системе правосудия (CEDAW/C/COL/CO/6). В том же году в своих заключительных замечаниях в отношении Никарагуа Комитет отметил ограниченное участие женщин из числа коренных народов во всех сферах жизни и многочисленные формы дискриминации, с которыми они сталкиваются (CEDAW/C/NIC/CO/6). Также в 2007 году в своих заключительных замечаниях в отношении Суринама Комитет отметил сохраняющуюся недопредставленность женщин в политической и общественной жизни, а также на уровне принятия решений (CEDAW/C/SUR/CO/3). Аналогичным образом в 2006 году Комитет по ликвидации расовой дискриминации в своих заключительных замечаниях по Сальвадору с озабоченностью отметил низкий уровень участия коренных народов в правительстве, государственной службе и управлении общественными делами на всех уровнях (CERD/C/SLV/CO/13). И наконец, Комитет в своих заключительных замечаниях в отношении Гватемалы выразил озабоченность в отношении низкого уровня участия коренных народов, и особенно женщин, в политической жизни и, в частности, отсутствие их представительства в Конгрессе (CERD/C/GTM/CO/11).

9. В 2008 году Комитет по ликвидации расовой дискриминации выразил озабоченность по поводу низкого уровня участия коренных народов в политической жизни Никарагуа, и в частности в автономных региональных советах (CERD/C/NIC/CO/14). Впоследствии в своих заключительных замечаниях в от-

ношении Российской Федерации Комитет отметил полное отсутствие представительства коренных народов в Государственной Думе и Федеральном Собрании (CERD/C/RUS/CO/19). Также в 2008 году Комитет отметил низкий уровень участия коренных народов Намибии в политической жизни и особенно в парламенте (CERD/C/NAM/CO/12). В своих заключительных замечаниях в отношении Эквадора Комитет выразил аналогичную озабоченность (CERD/C/ECU/CO/19). Аналогичным образом Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин в своих заключительных замечаниях в отношении того же государства-участника (CEDAW/C/ECU/CO/7) отметил, что женщины, относящиеся к коренным народам, сталкиваются с двойной дискриминацией и насилием из-за своей половой и этнической принадлежности, которая является препятствием для их фактического полного участия во всех сферах жизни. И наконец, в 2009 году в своих заключительных замечаниях в отношении Чили Комитет по ликвидации расовой дискриминации вновь отметил с озабоченностью низкий уровень участия коренных народов в политической жизни и их низкий уровень представительства в парламенте (CERD/C/CHL/CO/15-18).

10. В ряде своих заключительных замечаний (CEDAW/C/AUL/CO/5, CEDAW/C/GUA/CO/6, CEAW/C/PHI/CO/6, CEDAW/C/COL/CO/6, CEDAW/C/SUR/CO/3, CEDAW/C/ECU/CO/7 и CEDAW/C/URU/CO/7) Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин рекомендовал, чтобы государства-участники в соответствии со статьей 4 (1) Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и их рекомендацией общего порядка № 25 принял меры для увеличения числа женщин, и особенно женщин из числа коренных народов, в общественной жизни и в принятии решений. Аналогичным образом, Комитет по ликвидации расовой дискриминации в своих заключительных замечаниях в отношении Эквадора и Чили рекомендовал государствам-участникам в соответствии с пунктом 4 d) своих замечаний общего порядка № 23 удвоить свои усилия для обеспечения полного участия коренных народов, и особенно женщин, в общественных делах и для принятия эффективных мер по обеспечению того, чтобы все коренные народы участвовали в администрации на всех уровнях (CERD/C/ECU/CO/19 и CERD/C/CHL/CO/15-18).

3. Отсутствие консультативного процесса для обеспечения свободного, предварительного и осознанного согласия

11. Во многих случаях договорные органы отмечали отсутствие консультативного процесса для обеспечения полного, предварительного и осознанного согласия коренных народов в отношении эксплуатации природных ресурсов на их территориях. В 2006 году Комитет по экономическим, социальным и культурным правам выразил озабоченность в отношении сообщений из Мексики о том, что с общинами коренных народов в недостаточной степени консультировались и иногда им не давали участвовать в местных собраниях по вопросу об осуществлении некоторых проектов, касающихся гидроэлектрических плотин (E/C.12/MEX/CO/4). Также в 2006 году в своих заключительных замечаниях в отношении Гватемалы (CERD/C/GTM/CO/11) Комитет по ликвидации расовой дискриминации с озабоченностью отметил отсутствие консультаций с коренными народами или их информирование в отношении выделения лицензий на горные разработки на их территории и принятия законопроектов, отрицательно сказывающихся на их праве на участие в затрагивающих их решениях, (CERD/C/GTM/CO/11).

12. В 2007 году Комитет по ликвидации расовой дискриминации отметил отсутствие конструктивных консультаций со стороны Нигерии с соответствующими общинами коренных народов в отношении широкомасштабной эксплуа-

тации природных ресурсов района Дельты и других побережных государств (CERD/C/NGA/CO/18). В том же году Комитет отметил широкомасштабные проекты, осуществляемые правительством Индии на территориях, населенных главным образом коренными народами, без получения их предварительного осознанного согласия (CERD/C/IND/CO/19). В 2008 году Комитет по правам человека отметил отсутствие процесса консультаций для получения такого предварительного, свободного и осознанного согласия коренных народов до начала эксплуатации природных ресурсов на их территории в Панаме (CCPR/C/PAN/CO/3). Комитет сделал такое же замечание в своих заключительных замечаниях в отношении Никарагуа (CCPR/C/NIC/CO/3). Также в 2008 году Комитет по экономическим, социальным и культурным правам выразил сожаление по поводу отсутствия консультаций для получения свободного, предварительного и осознанного согласия коренных народов на эксплуатацию природных ресурсов на их территориях в Непале (E/C.12/NPL/CO/2). В том же году в своих заключительных замечаниях в отношении Эквадора Комитет по ликвидации расовой дискриминации выразил свою озабоченность в связи с тем, что право коренных народов на то, чтобы с ними консультировались до начала эксплуатации природных ресурсов на их территориях не полностью соблюдалось (CERD/C/ECU/CO/19). В 2009 году в своих заключительных замечаниях в отношении Суринама Комитет выразил озабоченность в отношении того факта, что лицензии на горные разработки по-прежнему предоставляются соответствующему министерству без предварительных консультаций или без представления информации коренным народам (CERD/C/SUR/CO/12). В своих заключительных замечаниях в отношении странового доклада по Колумбии Комитет отметил, что право на предварительные консультации и согласие не было соблюдено в отношении мегапроектов, связанных с инфраструктурой и эксплуатацией природных ресурсов (CERD/C/COL/CO/14). Кроме того, в своих заключительных замечаниях в отношении Перу и Чили Комитет отметил, что в некоторых случаях право коренных народов на консультации с ними и выражение ими своего предварительного осознанного согласия на эксплуатацию природных ресурсов на их территориях не было соблюдено (CERD/C/PER/CO/14-17 и CERD/C/CHL/CO/15-18).

13. Договорные органы также выразили озабоченность по поводу недостаточных консультаций с общинами коренных народов в отношении ряда вопросов, затрагивающих их права. В своих заключительных замечаниях по Объединенной Республике Танзании Комитет по правам человека просил государство-участник проконсультироваться с коммунами коренных народов до принятия решения о создании заповедников для дичи, выдачи лицензий на охоту или осуществления других проектов на их землях (CCPR/C/TZA/CO/4). Также в 2006 году Комитет рекомендовал Канаде принять меры по ликвидации дискриминации по отношению к женщинам из числа коренных народов в консультации с самими коренными народами (CCPR/C/CAN/CO/5). Комитет по ликвидации расовой дискриминации в своих заключительных замечаниях 2006 года рекомендовал Гайане (CERD/C/GUY/CO/14) проводить консультации с представителями общин коренных народов и запрашивать их осознанное согласие при принятии любых решений, непосредственно затрагивающих их права и интересы. В своих заключительных замечаниях в отношении Соединенных Штатов Америки 2008 года Комитет рекомендовал государству-участнику признать право коренных народов на участие в процессе принятия решений, затрагивающих их интересы, и консультироваться и добросовестным образом взаимодействовать с соответствующими группами коренного населения до одобрения и осуществления любой деятельности в местах духовной и культурной значимости для них (CERD/C/USA/CO/6). Также в 2008 году в заключительных заме-

чаниях, касающихся Российской Федерации, Комитет рекомендовал государству-участнику обеспечить участие представителей коренных народов в работе таких органов, отвечающих за принятие решений, как законодательные органы, с тем чтобы обеспечить их эффективное участие во всех процессах принятия решений, затрагивающих их права и законные интересы (CERD/C/RUS/CO/19). В 2009 году в своих рекомендациях, касающихся Колумбии, Комитет подчеркнул важность консультаций с соответствующими общинами коренных народов при разработке затрагивающих их планов развития и политики позитивных мер (CERD/C/COL/14).

III. Обзор соответствующих вопросов, возникающих в связи с деятельностью Специального докладчика по вопросу о положении с правами человека и основными свободами коренных народов

A. Годовые доклады

14. В 2002 году Специальный докладчик по вопросу о положении с правами человека и основными свободами коренного населения представил свой первый тематический доклад (E/CN.4/2002/97). Проведя обзор основных проблем в области прав человека коренных народов, он сначала проанализировал существующие международные правовые документы с особым учетом обязанности консультироваться с коренными народами в соответствии с Конвенцией Международной организации труда о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни (Конвенция № 169) и рекомендовал государствам допускать активное участие коренных народов в соответствии с Повесткой 21. В своих выводах он отметил некоторые темы, вызывающие особую озабоченность, включая участие коренных народов в процессах принятия решений, заключении соглашений об автономии, управлении и директивной деятельности с уделением особого внимания полному осуществлению гражданских и политических прав.

15. В своем втором тематическом докладе, представленном в 2003 году и касающемся влияния широкомасштабных проектов в области развития на права человека и основные свободы коренных народов (E/CN.4/2003/90), Специальный докладчик сделал вывод о том, что праву на свободное, осознанное и предварительное согласие со стороны коренных народов по-прежнему придается решающее значение в связи с его несоблюдением в отношении решений, касающихся крупномасштабных проектов в области развития на территориях, где проживают коренные народы. Специальный докладчик отметил, что для изменения этой ситуации необходимо достичь предварительного и осознанного согласия для обеспечения прав человека коренных народов в связи с крупными проектами в области развития. Далее он отметил, что свободное участие коренных народов как равных партнеров и граждан в процессе принятия решений является одним из ключевых аспектов реализации их прав человека. В качестве примера передовой практики он упомянул те усилия, которые прилагает Канада для обеспечения участия коренных народов в процессе развития.

16. В своем последующем тематическом докладе (E/CN.4/2004/80) Специальный докладчик затронул вопрос об отправлении правосудия. Говоря о постоянном нарушении прав коренных народов со стороны системы правосудия, он рекомендовал соблюдать основополагающий принцип проведения консуль-

таций с участием коренных народов при рассмотрении всех необходимых изменений в этих системах, которые могут затрагивать их. В своем тематическом докладе по вопросу об образовании и коренных народах (E/CN.4/2005/88) подчеркнул, что во многих случаях существует необходимость для реформирования системы образования. Специальный докладчик особо упомянул требование о свободном участии коренных народов на всех этапах такой реформы.

17. В своем последующем тематическом докладе о реализации норм на национальном и международном уровнях в отношении прав коренных народов (E/CN.4/2006/78) Специальный докладчик попытался объяснить причину "правоприменительной брешы" в законодательстве и в реформах в отношении прав коренных народов на национальном уровне. В качестве основных причин существования этой брешы он отметил низкий уровень участия коренных народов в законодательных органах и отсутствие консультаций и механизмов участия, созданных совместно с коренными народами. В заключение он отметил, что эту брешь можно закрыть лишь при помощи полного участия организаций коренных народов. Его рекомендации включают идею о создании консультативных органов с участием коренных народов по вопросам всех общих и частных мер, затрагивающих коренные народы.

18. В 2008 году Специальный докладчик представил свой годовой доклад по вопросу о Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов (A/HRC/9/9). Анализируя право на самоопределение, предусмотренное в Декларации, он отметил аспект участия в отношении этого права, которое, по его мнению, предусматривает участие и взаимодействие со стороны коренных народов с более широкими общественными структурами в странах, в которых они проживают.

19. В последнем годовом докладе (A/HRC/12/34), представленном Специальным докладчиком в 2009 году, основное внимание было уделено обязанности государств консультироваться с коренными народами по затрагивающим их вопросам. Отметив вначале нормативные основания и общий характер обязанности проводить консультации, он подчеркнул, что эта обязанность твердо основана на международном праве прав человека, а именно на Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, Конвенции № 169 МОТ, Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Международном пакте о гражданских и политических правах и Американской конвенции о правах человека.

20. В отношении реализации вышеупомянутой обязанности Специальный докладчик отметил, что не существует конкретной процедуры или формулы, относящихся ко всем ситуациям или обстоятельствам. Принимая во внимание статью 19 Декларации и статью 6 2) Конвенции № 169 МОТ, должны проводиться добросовестные консультации с целью достижения соглашения или согласия между двумя сторонами. Специальный докладчик также упомянул ряд элементов укрепления доверия, которые могут привести к согласию.

21. В заключение Специальный докладчик затронул вопрос об обязанности проводить консультации, когда также затронуты частные компании. В этой связи он напомнил о том, что в соответствии с устоявшимися принципами международного права правительства не могут не выполнять свою обязанность защищать право коренных народов, передавая частным компаниям некоторые виды деятельности, касающиеся коренных народов. Специальный докладчик высказал мнение о том, что хотя с сугубо юридической точки зрения, за исключением некоторых случаев, международное право не налагает прямой обязанности на компании соблюдать права человека, деятельность частных компаний все

чаще оценивается с точки зрения соблюдения ими норм международного права в области прав человека.

В. Передовая практика и задачи

22. В ряде страновых докладов Специальный докладчик с озабоченностью отметил вопрос о праве коренных народов на участие в принятии решений и на то, чтобы с ними консультировались. В частности, во многих случаях упоминался вопрос об эффективных и надлежащих консультациях с коренными народами, вопрос о политическом участии и представительстве в национальных организациях, а также вопрос об участии и вовлечении женщин в процесс принятия решений.

1. Эффективность и надлежащий характер консультаций с коренными народами

23. В ряде стран, посещенных Специальным докладчиком, эффективность и надлежащий характер консультаций были определены в качестве неотложных задач. С тем чтобы консультации соответствовали нормам международного права, они должны быть систематическими и регулироваться нормами права. В тех случаях, когда консультативные процедуры не регулируются нормами права, рекомендовалось, чтобы правительства консультировались с коренными народами также по вопросу о разработке законов, регулирующих их участие в принятии решений и осуществлении права на предварительное согласие (E/CN.4/2004/80/Add.2, A/HRC/12/34/Add.6 и Add.8).

24. Из страновых докладов следует, что для их эффективности обеспечения их надлежащего характера консультации должны проводиться добросовестно, задолго до принятия решений и должны быть основаны на информации, доступной для коренных народов.

25. В своих страновых докладах Специальный докладчик сделал вывод о том, что международным документам, направленным на защиту права на предварительную консультацию, не хватает эффективности и что национальные нормы, регулирующие консультации с коренными народами, не являются достаточными (E/CN.4/2003/90/Add.2, A/HRC/4/32/Add.2 и Add.3, A/HRC/12/34/Add.2, Add.3, Add.4, Add.5 и Add.8).

2. Политическое участие коренных народов

26. Специальный докладчик отметил, что для повышения его эффективности участие в общественных делах должно быть усилено на горизонтальном уровне, включая правовую, исполнительную и судебную системы, и на вертикальном уровне, включая местный уровень, уровень штатов и федеральный уровень. В этой связи следует рекомендовать и положительно отметить как примеры передовой практики системы квот, зарезервированных для представителей коренных народов на местном уровне, на уровне штатов и на уровне федеральных организаций (E/CN.4/2006/78/Add.3 и A/HRC/12/34/Add.2 и Add.3).

27. Например, Специальный докладчик отметил в качестве примера передовой практики в ходе своего посещения страны систему смешанного пропорционального представительства в Новой Зеландии политическое участие и вовлечение коренных народов. В рамках этой системы установлены квоты для представительства коренных народов в парламенте. Специальный докладчик отметил, что, несмотря на свои ограничения, эта система способствует усилению

вовлечения в политику маори выше существующего минимума, установленного самими представителями (E/CN.4/2006/78/Add.3). Кроме того, в случае этого государства конституционная реформа предусматривает более широкую автономию для коренных народов в координации с другими формами конституционно признанной автономии.

28. В ходе своей миссии в Боливию Специальный докладчик признал усилия правительства по активизации политического вовлечения, в частности путем применения Закона о народном участии 1994 года (№ 1551), в котором был признан правовой статус низовых организаций, состоящих из коренных или некоренных народов, и был усилен финансовый и политический аспекты федерализма, дающие муниципалитетам бюджетные и административные ресурсы (A/HRC/6/15/Add.2).

29. Во время своего визита в Кению (A/HRC/4/32/Add.3) Специальный докладчик отметил, что тот факт, что в рамках политической системы общины коренных народов разделяются на различные административные и избирательные единицы, серьезно сдерживает полную реализацию права на участие в политической жизни и уменьшает эффективность представительства коренных народов.

30. В некоторых случаях Специальный докладчик рекомендовал организациям и общинам коренных народов усилить свой потенциал по контролю и управлению своими делами и эффективно участвовать в принятии всех решений, которые затрагивают (A/HRC/12/34/Add.2 и Add.6).

3. Женщины и процессы принятия решения

31. В некоторых случаях (A/HRC/4/32/Add.3 и A/HRC/12/34) Специальный докладчик выразил озабоченность по поводу недостаточного вовлечения женщин в процессы принятия решений. Впоследствии докладчик рекомендовал правительствам и общинам и организациям коренных народов ликвидировать дискриминацию в процессе принятия решений на уровне общины и на национальном уровне.

IV. Консультативные механизмы Организации Объединенных Наций по вопросам коренных народов на страновом и региональном уровнях

32. С 2002 года УВКПЧ в сотрудничестве с Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) способствовала созданию консультативных механизмов с участием Организации Объединенных Наций и коренных народов на страновом уровне, в основном в рамках программы укрепления прав человека ПРООН. Пилотный проект был осуществлен в Боливии, Эквадоре, Кении и Гватемале. Недавно советник по правам человека в Никарагуа присоединился к усилиям ПРООН по развитию консультаций с коренными народами с целью создания консультативного механизма Организации Объединенных Наций с участием коренных народов и лиц африканского происхождения в Никарагуа. Первая консультация, которая будет проводиться в 2010 году, будет нацелена на выработку системы Рамочной программы Организации Объединенных Наций для Никарагуа по оказанию помощи в целях развития.

33. На региональном уровне УВКПЧ играет одну из ключевых ролей в деятельности Региональной консультативной группы Организации Объединенных

Наций по вопросам коренных народов для Латинской Америки. Эта группа была создана в 2003 году Региональным отделением ЮНИСЕФ и потом ее деятельность была распространена на все региональные представительства учреждений Организации Объединенных Наций для Латинской Америки. Региональное управление УВКПЧ играет активную роль в оказании поддержки этому региональному механизму проведения консультаций между коренными народами и учреждениями и программами Организации Объединенных Наций. Она включает 12 представителей коренных народов из разных стран, действующих в своем личном качестве, а также представителей региональных отделений, их управлений и программ Организации Объединенных Наций для Латинской Америки.

34. Вышеупомянутый региональный и консультативный механизм позволяет лидерам коренных народов излагать свои мнения, проблемы и ожидания и помогает должным образом обеспечить отражение мнений коренных народов в планировании работы в рамках Организации Объединенных Наций. Первая встреча Региональной консультативной группы в расширенном составе состоялась в Панама-Сити 16 ноября 2009 года. Региональное управление УВКПЧ помогло создать латиноамериканскую сеть правозащитных учреждений, занимающихся вопросами прав коренных народов, которые решили сосредоточить свое внимание на укреплении прав коренных народов.
