



# Asamblea General

Distr. general  
16 de agosto de 2012  
Español  
Original: inglés

---

## Consejo de Derechos Humanos

21º período de sesiones

Tema 5 de la agenda

Órganos y mecanismos de derechos humanos

### **Informe de seguimiento sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones, con especial atención a las industrias extractivas**

#### *Resumen*

En el presente informe de seguimiento, el Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas examina la cuestión de los pueblos indígenas y su derecho a participar en la adopción de decisiones, prestando atención especial a las industrias extractivas. Se examinan, entre otras cosas, los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos refrendados por el Consejo de Derechos Humanos, las disposiciones pertinentes de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, y consideraciones de política. En la opinión N° 4 se formulan indicaciones prácticas a los Estados, las industrias extractivas y los pueblos indígenas en relación con la participación de estos en la adopción de decisiones.

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción .....	1–7	3
A. Mandato relativo al informe .....	2–3	3
B. Coordinación con el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas y el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas.....	4–6	3
C. Estudio actual sobre la relación que existe entre los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos y los derechos de los pueblos indígenas .....	7	4
II. Marco jurídico y de política internacional.....	8–43	4
A. Aspectos jurídicos.....	8–28	4
B. Aspectos de política .....	29–43	11
III. Conclusión .....	44–45	15
Anexo		
Opinión N° 4 (2012): los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones, con especial atención a las industrias extractivas .....		16

## I. Introducción

1. El presente informe de seguimiento tiene por objeto aumentar la capacidad de los Estados, los pueblos indígenas y otras partes interesadas, incluidas las empresas, para hacer efectivo el derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones, especialmente en relación con la industria extractiva. Se basa en el estudio del Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas relativo a esos pueblos y su derecho a participar en la adopción de decisiones (A/HRC/18/42). A los efectos de una mayor claridad, se hará una exposición de las normas internacionales sobre derechos humanos, especialmente la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas<sup>1</sup>, y cuestiones de política.

### A. Mandato relativo al informe

2. En el informe sobre su cuarto período de sesiones, el Mecanismo de expertos propuso que el Consejo de Derechos Humanos solicitara al Mecanismo de expertos "que continúe su labor sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones, prestando especial atención a las industrias extractivas, en cooperación con la labor temática del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, y que comunique e intercambie conocimientos y buenas prácticas con el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas" (A/HRC/18/43, pág. 4)<sup>2</sup>.

3. En su resolución 18/8, el Consejo de Derechos Humanos celebró que el Mecanismo de expertos hubiera finalizado su estudio definitivo y que hubiera incluido en él ejemplos de buenas prácticas a diferentes niveles de la adopción de decisiones, en particular en relación con las actividades de las industrias extractivas, y solicitó al Mecanismo de expertos que siguiera trabajando sobre la base de sus estudios anteriores, incluido el estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones.

### B. Coordinación con el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas y el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas

4. El Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas está centrando actualmente su estudio temático en las industrias extractivas que realizan operaciones dentro de territorios indígenas o en sus inmediaciones (véase A/HRC/18/35). El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas ha emprendido una serie de actividades sustantivas en relación con los pueblos indígenas y el impacto que tienen las industrias extractivas en ellos<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Esto es particularmente oportuno si se tiene en cuenta el apoyo masivo de que goza la Declaración.

<sup>2</sup> Los observadores en el cuarto período de sesiones del Mecanismo de expertos, incluidos los representantes de organizaciones de pueblos indígenas, solicitaron que se prestara atención prioritaria a este aspecto.

<sup>3</sup> Incluyen, entre otras, la reunión del Grupo de Expertos Internacionales sobre el tema "Los pueblos indígenas y los bosques" (véase el informe de esa reunión, E/C.19/2011/5); la reunión del Grupo de Expertos Internacionales sobre el tema "Los pueblos indígenas: desarrollo con cultura e identidad: artículos 3 y 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas" (E/C.19/2010/14); el seminario del Grupo de Expertos Internacionales sobre el tema "Derechos de los pueblos indígenas, responsabilidad de las empresas y las industrias extractivas"

5. En su resolución 18/8, el Consejo de Derechos Humanos también acogió con beneplácito la cooperación y coordinación constantes entre el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas<sup>4</sup>, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y el Mecanismo de expertos, y solicitó que continuara esa coordinación. Con arreglo a ese espíritu, el presente informe de seguimiento se preparó después de haber consultado sus trabajos anteriores.

6. Además, el Mecanismo de expertos, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas han celebrado conversaciones iniciales en relación con los pueblos indígenas y las industrias extractivas, particularmente en reuniones durante el cuarto período de sesiones del Mecanismo de expertos y en la reunión anual de coordinación entre el Mecanismo de expertos, el Foro Permanente y el Relator Especial. Además, se examinó ese tema durante el diálogo interactivo entre el Relator Especial, el Mecanismo de expertos y el Consejo de Derechos Humanos celebrado en el marco del 18º período de sesiones del Consejo. Por otra parte, se han celebrado consultas con el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas.

### **C. Estudio actual sobre la relación que existe entre los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos y los derechos de los pueblos indígenas**

7. El Mecanismo de expertos invitará al Grupo de Trabajo sobre las empresas y los derechos humanos, al Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas y al Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas a que colaboren en el examen de la relación que existe entre los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos y los derechos de los pueblos indígenas.

## **II. Marco jurídico y de política internacional**

### **A. Aspectos jurídicos**

#### **1. Soberanía permanente de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas**

8. El derecho a participar es inseparable de otros derechos de los pueblos indígenas y está interrelacionado con ellos, por ejemplo su derecho de libre determinación y sus derechos sobre sus tierras, territorios y recursos (A/HRC/18/42). Por tanto, aunque el presente informe se concentra en el derecho a participar, este derecho debe considerarse desde una perspectiva holística y como un todo coherente, a la luz de los derechos de los pueblos indígenas en relación con las industrias extractivas más en general.

9. La libre determinación es un derecho inherente fundamental, por lo que su expresión más concreta y plena en el caso de los pueblos indígenas se da cuando se ejerce en relación con las tierras, los territorios y los recursos, especialmente con respecto a las industrias

---

(E/C.19/2009/CRP.8); y el seminario internacional sobre el tema "Metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas" (E/C.19/2005/3).

<sup>4</sup> El estudio del Relator Especial no se limita al derecho a participar en la adopción de decisiones, sino que abarca una gama más amplia de temas y derechos, y también se adopta en él un enfoque más empírico, de conformidad con su mandato de realizar visitas a los países y responder a las comunicaciones.

extractivas. De conformidad con los artículos 1 y 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, estos tienen derecho al pleno disfrute del artículo 1 común del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que dispone, en parte, lo siguiente:

- a) Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho *libremente... proveen a su desarrollo económico*;
- b) Para el logro de sus fines, todos los pueblos *pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales... En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia*;
- c) *Los Estados partes en el presente Pacto... promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación* [cursiva añadida].

10. El Comité de Derechos Humanos ha instado a los Estados a actuar de conformidad con el artículo 1, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, haciendo hincapié, en relación con los pueblos indígenas, en que "el derecho a la autodeterminación requiere, entre otras cosas, que todas las poblaciones puedan disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, y que no se les prive de sus medios de subsistencia"<sup>5</sup>.

11. Aunque en el artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas solo figure el párrafo 1 del artículo 1 común de los Pactos, el contenido de los párrafos 2 y 3 de ese artículo está incorporado en los artículos 23 y 32 de la Declaración. Además, el artículo 3 debe leerse conjuntamente con un grupo de artículos (10, 11, 12, 20 y 25 a 31) de la Declaración, que en términos generales se refieren a las tierras, los territorios y los recursos. El artículo 3 también debe leerse a la luz de los artículos que hacen referencia concreta a las industrias extractivas, a saber los artículos 26, 28 y, de particular importancia, 32. En este último se garantiza una protección análoga a la del artículo 1 común, párrafos 2 y 3, ya que se dispone que es necesario obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas antes de aprobar la utilización de tierras, territorios y recursos de los pueblos indígenas por empresas privadas.

12. Además, los tratados y los principios consagrados en ellos deben tenerse en cuenta en las operaciones de las industrias extractivas, de conformidad tanto con la Declaración sobre el derecho al desarrollo como con los párrafos séptimo, octavo, decimocuarto y decimoquinto del preámbulo y los artículos 3, 32 y 37 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, según determinó el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas en su informe sobre su noveno período de sesiones (E/2010/43-E/C.19/2010/15, párr. 7).

13. A este respecto, el derecho internacional ha desarrollado claramente el principio del derecho de los pueblos indígenas a la soberanía permanente sobre sus recursos naturales. Este principio se basa, entre otras cosas, en el artículo 1 común, párrafo 2, de los dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. El principio de la soberanía permanente forma parte del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas; en reconocimiento del mismo, la Relatora Especial sobre la soberanía permanente de los pueblos indígenas sobre sus recursos naturales observó que "hoy en día el derecho de autodeterminación incluye varias alternativas entre las que figura el derecho a participar en el gobierno del Estado así como el derecho a diversas formas de autonomía y autogobierno. Esta idea moderna de la libre

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, las observaciones finales del Comité sobre el cuarto informe periódico del Canadá (CCPR/C/79/Add.105), párr. 8.

determinación ha de incluir lógica y legalmente, para ser significativa, el derecho esencial a la soberanía permanente sobre los recursos naturales" (E/CN.4/Sub.2/2004/30, párr. 17).

14. El reconocimiento de la soberanía permanente de los pueblos indígenas sobre las tierras, los territorios y los recursos es una condición necesaria para "una autodeterminación política y económica significativa de los pueblos indígenas" (*ibid.*, párr. 8).

## 2. Desarrollo sostenible y responsabilidad y derechos ambientales

15. En términos generales, una preocupación fundamental de los pueblos indígenas en relación con el desarrollo de la industria extractiva, además de la desposesión de sus tierras, territorios y recursos, han sido el desarrollo insostenible y la degradación del medio ambiente consiguientes. Tales pautas contrastan con los modelos tradicionales de desarrollo de los pueblos indígenas y se basan en la falta de reconocimiento de los derechos humanos internacionales de esos pueblos<sup>6</sup>.

16. El vínculo que existe entre los derechos de los pueblos indígenas y la cultura y los modelos de desarrollo sostenible ha sido puesto de manifiesto por el Comité de Derechos Humanos en relación con el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

"La cultura se manifiesta de muchas formas, inclusive un modo particular de vida relacionado con el uso de recursos terrestres, especialmente en el caso de los pueblos indígenas. Ese derecho puede incluir actividades tradicionales tales como la pesca o la caza y el derecho a vivir en reservas protegidas por la ley. El goce de esos derechos puede requerir la adopción de medidas jurídicas positivas de protección y medidas para asegurar la participación eficaz de los miembros de comunidades minoritarias en las decisiones que les afectan."<sup>7</sup>

17. El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas también ha vinculado las violaciones de los derechos culturales y los derechos reconocidos en los tratados con el desarrollo insostenible, en particular las políticas y programas en los que se hace caso omiso de la integridad cultural, las relaciones convencionales y los derechos de los pueblos indígenas reconocidos en los tratados y que, por consiguiente, tienen efectos negativos sobre sus vidas y medios de vida<sup>8</sup>. El Foro esboza varias posibles soluciones al desarrollo

<sup>6</sup> En *La situación de los pueblos indígenas del mundo* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta 09.VI.13), los autores declaran lo siguiente:

En muchas regiones, la experiencia de los pueblos indígenas ha sido que "la inadecuación de los marcos jurídicos ha tenido como consecuencia la desorganización de su régimen tradicional de tenencia y los métodos de aprovechamiento de la tierra, la fragmentación y la pérdida de tierras tradicionales, cambios en las pautas de asentamiento, la privatización de tierras comunales, la degradación de la tierra y/o los recursos, la falta de reconocimiento de derechos territoriales, una asignación de tierras insuficiente e injusta, la falta de mecanismos eficaces para la resolución de conflictos, registros ineficientes de tierras y procedimientos difíciles de demarcación de tierras y concesión de títulos sobre ellas. Estos factores han creado tensiones locales en relación con la tenencia de tierras y la falta de acceso a tierras productivas, con los consiguientes efectos en la estabilidad económica y sociocultural de los pueblos indígenas y sus comunidades" (pág. 87).

...

Los pueblos indígenas consideran que muchas políticas de desarrollo tienen, directa o indirectamente, el objetivo de debilitar o erradicar sus modos de producción tradicionales (pág. 88).

<sup>7</sup> Comunicación N° 1457/2006, *Poma Poma c. el Perú*, dictamen emitido el 27 de marzo de 2009, párr. 7.2.

<sup>8</sup> E/C.19/2010/14, párr. 23.

insostenible que pueden ser instructivas para los pueblos indígenas, los Estados y las industrias extractivas. Comprenden, entre otras cosas, lo siguiente: promoción de la libre determinación por medio de actividades económicas colectivas, mantenimiento de la integridad de la gobernanza indígena, adopción de modelos de desarrollo orientados a mejorar la calidad de vida, desarrollo de la noción de armonía con la Madre Tierra, fomento de prácticas espirituales y fortalecimiento de las instituciones basadas en los conocimientos de los pueblos indígenas (E/C.19/2010/14, párr. 28).

18. La promoción de los derechos y principios consagrados en los tratados está relacionada con el fomento de un desarrollo de los pueblos indígenas con cultura e identidad, de conformidad con lo establecido en los artículos 3, 32 y 37 y los párrafos séptimo, octavo, decimocuarto y decimoquinto del preámbulo de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y la Declaración sobre el derecho al desarrollo (E/2010/43-E/C.19/2010/15, párr. 7).

19. Los pueblos indígenas han proclamado varias declaraciones que son pertinentes para el desarrollo<sup>9</sup>. En todas ellas se persigue el objetivo del equilibrio y la armonía, y su aplicación debe ser objeto de especial atención. Por ejemplo, en la Declaración de Manila<sup>10</sup> se establece lo siguiente:

"Nuestra diversidad cultural se ha visto también muy erosionada por la destrucción de la diversidad biológica y de las tierras, territorios y recursos, en los que se basan nuestras culturas, por causa de las industrias extractivas. Esta erosión de nuestra diversidad cultural es también resultado de la imposición de sistemas coloniales y de la invasión de no indígenas. Las grandes empresas entran en nuestros territorios prometiendo desarrollo a través de empleos, construcción de infraestructuras y pago de impuestos al gobierno. A pesar de estas promesas, sigue habiendo una situación de pobreza absoluta entre aquellos que viven cerca de los proyectos de extracción. Esta situación ha atizado los conflictos entre los Pueblos Indígenas, el Estado y las grandes empresas de las industrias extractivas, causando además divisiones dentro de las propias comunidades indígenas."

20. Otros derechos culturales fundamentales hacen referencia a la necesidad de proteger los lugares sagrados en el contexto del desarrollo de las industrias extractivas, como se señala en el informe de la reunión del Grupo de Expertos Internacionales sobre las industrias extractivas, los derechos de los pueblos indígenas y la responsabilidad social de las empresas:

Es preciso poner fin a la destrucción de lugares sagrados y zonas espiritual y culturalmente importantes de los pueblos indígenas por las industrias extractivas. Los Estados partes en el Convenio de la UNESCO sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural deben considerar la urgente necesidad de un verdadero reconocimiento de los derechos religiosos, culturales y espirituales de los indígenas, incluidos sus lugares sagrados, en el contexto de los proyectos extractivos<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Por ejemplo, véase el Acuerdo de los Pueblos de Cochabamba y la Declaración Universal de los Derechos de la Madre Tierra, así como la Bemidji Statement on Seventh Generation Guardianship and the Precautionary Principle.

<sup>10</sup> Aprobada en la Conferencia Internacional sobre las industrias extractivas y los pueblos indígenas, Manila, 23 a 25 de marzo de 2009. Para un ejemplo de cómo respetar las prácticas culturales y los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas, véase Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional, *Local and Indigenous Traditional Knowledge: Engagement and Use for Sustainable Development* (2010).

<sup>11</sup> E/C.19/2009/CRP.8, párr. 42.

### 3. Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos en relación con los pueblos indígenas y su derecho a participar en la adopción de decisiones, con especial atención a las industrias extractivas

21. En los últimos años se han clarificado las normas internacionales relativas a las funciones y responsabilidades respectivas de los Estados y las empresas con respecto a los efectos que las actividades de estas tienen en los derechos humanos, normas que también son aplicables a las situaciones con que a menudo se enfrentan los pueblos indígenas en el contexto de las operaciones de las industrias extractivas. En su resolución 17/4, el Consejo de Derechos Humanos aprobó por unanimidad los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar" (A/HRC/17/31, anexo). Los Principios Rectores se convirtieron así en la norma mundial de fuerza legal para afrontar los problemas de derechos humanos creados por las actividades de las empresas.

22. El marco se basa en tres principios fundamentales: a) la obligación del Estado de ofrecer protección frente a los abusos de los derechos humanos cometidos por terceros, incluidas las empresas, mediante medidas de políticas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia; b) la obligación de las empresas de respetar los derechos humanos, lo que significa actuar con la debida diligencia para no vulnerar los derechos de terceros y reparar las consecuencias negativas de sus actividades; y c) la necesidad de mejorar el acceso de las víctimas de abusos de los derechos humanos derivados de las actividades de empresas a vías de reparación efectivas, tanto judiciales como extrajudiciales (A/HRC/17/31, párr. 6).

23. Los Principios Rectores son aplicables a todos los Estados y empresas en todos los contextos operacionales, en particular los contextos en que las actividades afectan a los pueblos indígenas. Algunos Estados y empresas están empezando a adoptar medidas para aplicar los Principios Rectores; sin embargo, la orientación con respecto a su aplicación y la evaluación de esta en contextos específicos están en su etapa preliminar<sup>12</sup>.

24. Es importante que todos los Estados y todas las empresas apliquen en su totalidad los Principios Rectores, específicamente a los pueblos indígenas, "de manera no discriminatoria" (A/HRC/17/31, anexo, pág. 6).

25. A continuación se presentan algunas reflexiones iniciales sobre el modo en que algunos aspectos de los Principios Rectores pueden estar relacionados con el ejercicio del derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones relativas a las industrias extractivas<sup>13</sup>. La lista no es exhaustiva, y la elaboración más a fondo de estas y otras cuestiones conexas es un proyecto a más largo plazo que deberá llevarse a cabo en colaboración con terceros.

26. Con respecto al primer principio fundamental de los Principios Rectores, a saber, el deber de los Estados de proteger contra las violaciones de los derechos humanos cometidas por terceros, las siguientes consideraciones básicas pueden ser especialmente pertinentes en relación con las actividades de las empresas que afectan a los pueblos indígenas:

a) Los Estados pueden estar incumpliendo sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos cuando la vulneración de esos derechos por agentes privados pueda atribuírsele a ellos, o cuando se abstengan de adoptar medidas apropiadas para

<sup>12</sup> En la resolución 17/4, el Consejo de Derechos Humanos también decidió establecer el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, con el mandato, entre otras cosas, de promover la divulgación y aplicación efectiva y global de los Principios Rectores.

<sup>13</sup> Para un análisis a fondo, véase el documento de sesión del Mecanismo de expertos sobre el tema, que se distribuirá en el quinto período de sesiones.

prevenir, investigar y castigar los abusos de agentes privados y ofrecer reparación. Las medidas que adopten los Estados en cumplimiento de su obligación de ofrecer protección frente a las actividades de las empresas que puedan tener o tengan de hecho efectos en la situación de los pueblos indígenas deben ajustarse al derecho, las normas y los principios internacionales vigentes relativos a los pueblos indígenas, por ejemplo la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y el Convenio N° 169 (1989) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

b) El deber del Estado de proteger los derechos humanos de los pueblos indígenas en el contexto de las actividades de las empresas también rige cuando se conceden licencias y permisos de desarrollo que afecten a tierras, territorios y recursos de los pueblos indígenas. Conforme a lo establecido en las normas pertinentes relativas a los derechos específicos de los pueblos indígenas, el Estado debe tener en cuenta la plena participación de esos pueblos en todas las etapas de la adopción de decisiones en esos procesos.

c) El cumplimiento del deber de proteger supone que el Estado aplique las leyes en virtud de las cuales las empresas han de respetar los derechos humanos y vele por que las demás leyes y políticas relativas a las actividades de las empresas no restrinjan sino que propicien el respeto de los derechos humanos, particularmente en el contexto de los pueblos indígenas. También requiere que el Estado ofrezca a las empresas, incluidas las estatales, orientación acerca de cómo respetar los derechos humanos en el desarrollo de sus actividades, especialmente en zonas afectadas por conflictos.

d) En virtud de las obligaciones internacionales que les incumben en materia de derechos humanos, los Estados deben establecer marcos jurídicos y normativos para la vigilancia y aplicación efectivas del derecho, las normas y los principios internacionales pertinentes, en particular el derecho a un consentimiento libre, previo e informado. Los departamentos a los que se ha encomendado específicamente la tarea de ocuparse de los asuntos indígenas deben proporcionar obligatoriamente información, capacitación y apoyo.

27. Con respecto al segundo principio fundamental de los Principios Rectores, a saber, la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos, las siguientes consideraciones básicas pueden ser pertinentes en el contexto de las actividades de las empresas que afecten a los pueblos indígenas:

a) La responsabilidad de respetar los derechos humanos exige que las empresas eviten que sus propias actividades provoquen o contribuyan a provocar consecuencias negativas sobre los derechos humanos y hagan frente a esas consecuencias cuando se produzcan; y que traten de prevenir o mitigar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos en las que vayan a estar o estén implicadas como resultado de sus relaciones comerciales.

b) La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos se aplica a todas las empresas independientemente de su tamaño, sector, contexto operacional, propietario y estructura.

c) La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos se refiere a los derechos humanos internacionalmente reconocidos, en particular, en el contexto de los pueblos indígenas, los proclamados en el Convenio N° 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

d) Para cumplir con su responsabilidad de respetar los derechos humanos, las empresas deben contar con políticas y procedimientos apropiados y eficaces. Estos comprenden el compromiso político de respetar los derechos humanos; procesos de diligencia debida para identificar, prevenir, mitigar y rendir cuentas de cómo abordan el

impacto negativo de sus actividades sobre los derechos humanos; y unos procesos que permitan reparar todas las consecuencias negativas sobre los derechos humanos que hayan provocado o contribuido a provocar. Cuando operen en el contexto de tierras, territorios y recursos de los pueblos indígenas, deben prestar atención especial en los procesos de diligencia debida a los riesgos con que se enfrentan los pueblos indígenas, en particular los diferentes riesgos que pueden enfrentar las mujeres y los hombres. Los procesos de diligencia debida deben llevarse a cabo de manera que propicien una comunicación efectiva con los pueblos indígenas cuando sus derechos humanos puedan resultar afectados. Ello supone tener en cuenta la cuestión del idioma y otros factores que puedan obstaculizar una comunicación efectiva. Toda empresa que opere en zonas indígenas debe elaborar una política que determine la forma de comunicarse con esos pueblos. Deberán hacer lo mismo las empresas que utilicen el patrimonio cultural. En los procesos de diligencia debida es preciso tener en cuenta el derecho a un consentimiento libre, previo e informado de esos pueblos.

e) Para explicar las medidas que toman para hacer frente a las consecuencias de sus actividades sobre los derechos humanos, las empresas deben estar preparadas para comunicarlas exteriormente, sobre todo cuando los pueblos indígenas o sus representantes planteen sus inquietudes. Si hay riesgo de que se produzcan consecuencias sobre los derechos humanos, las empresas deben informar oficialmente de las medidas que toman al respecto. Además de considerar si incluir la información pertinente en los informes oficiales, deben tener en cuenta la situación de los afectados, y la comunicación también podría consistir en la celebración de reuniones y consultas personales con los afectados.

f) Si las empresas determinan que han provocado o contribuido a provocar consecuencias negativas en los pueblos indígenas, deben repararlas o contribuir a su reparación por medios legítimos. Se han establecido criterios de eficacia de los mecanismos de reclamación a nivel operacional o sobre el terreno, algunos de los cuales son particularmente pertinentes en el contexto de las consecuencias sobre los pueblos indígenas; por ejemplo, asegurar que sean accesibles, prestando asistencia adecuada a quienes tengan dificultades especiales para acceder a ellos, y que sean equitativos, asegurando que las víctimas tengan acceso a las fuentes de información, el asesoramiento y los conocimientos especializados necesarios para entablar un proceso de reclamación en condiciones de igualdad, con plena información y respeto. Los procesos en los que participen las empresas para poder ofrecer reparación por las consecuencias negativas sobre los pueblos indígenas también deben basarse en las normas internacionales pertinentes, especialmente los artículos 1, 27, 28, 32 y 40 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y los artículos 3, 5, 8, 9, párrafo 2, 10, párrafo 1, 11, 12, 13 y 15 del Convenio N° 169 de la OIT.

28. En cuanto al tercer principio fundamental de los Principios Rectores, a saber, el acceso a mecanismos de reparación, las siguientes consideraciones pueden ser particularmente importantes para los pueblos indígenas:

a) Como parte de su deber de protección contra las violaciones de los derechos humanos relacionadas con actividades empresariales, los Estados deben tomar medidas apropiadas para garantizar, por las vías judiciales, administrativas, legislativas u otros medios adecuados, que cuando se produzca ese tipo de abusos los afectados, en particular los pueblos indígenas, puedan acceder a mecanismos de reparación.

b) Para determinar el acceso apropiado de los pueblos indígenas a mecanismos de reparación, debe hacerse referencia a los artículos 27, 28, 32 y 40 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

c) Un grave obstáculo al acceso de los pueblos indígenas a mecanismos de reparación es su exclusión de procedimientos judiciales eficaces. Para superar ese

obstáculo, debe prestarse especial atención a sus derechos y necesidades en cada etapa del proceso de reparación: acceso, procedimientos y resolución.

d) Los mecanismos de reclamación pueden basarse en la mediación y deben ser culturalmente apropiados y ajustarse a derecho. Al establecer los mecanismos de reclamación deberán tenerse en cuenta los mecanismos indígenas tradicionales, por ejemplo los círculos de justicia y los modelos de justicia reparatoria en los que participan los ancianos y otros hombres sabios tradicionales, cuando así lo deseen los pueblos indígenas afectados.

e) Deben adoptarse medidas especiales en relación con los pueblos indígenas para superar los factores que dificulten el acceso, en particular el desconocimiento de los mecanismos de reclamación, el idioma, el nivel de alfabetización, los costos, la ubicación física y el temor de represalias.

## **B. Aspectos de política**

### **1. Justificación**

29. La importancia de asegurar la participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones con respecto a las actividades extractivas no se deriva únicamente de los derechos humanos y el pragmatismo. También es resultado del conocimiento de la historia de opresión y colonización de esos pueblos, fenómenos que, en muchos casos, han comportado asimilación forzosa, apropiación de sus tierras, territorios y recursos, profunda discriminación y manifestaciones ilegítimas, a menudo acompañadas de fuerza, de control político sobre ellos. Las posibilidades de que las actividades extractivas sigan agravando esas desventajas históricas son muy reales si se tienen en cuenta los desequilibrios de poder a menudo muy importantes, por ejemplo en materia de recursos financieros, que han acompañado a la experiencia a veces negativa extraída por los pueblos indígenas de dichas actividades. La marginación de que son objeto actualmente en muchos Estados agrava los riesgos que para los derechos humanos se derivan de las actividades extractivas llevadas a cabo en su territorio o sus proximidades.

30. La necesidad de abordar la cuestión de los factores que obstaculizan el ejercicio del derecho de los pueblos indígenas a participar plenamente en el desarrollo de la industria extractiva en sus tierras y territorios sigue siendo objeto de grave preocupación, según se señala en la opinión N° 2 (A/HRC/18/42, anexo).

#### *a) Urgencia e importancia de las cuestiones*

31. Como ha observado el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, basándose en las comunicaciones recibidas y sus visitas a los países, las industrias extractivas que desarrollan su actividad en territorios indígenas o sus proximidades pueden tener efectos negativos, "incluso catastróficos", en los derechos de los pueblos indígenas<sup>14</sup>. También observó que "la realización de proyectos de extracción de recursos naturales y otros proyectos de desarrollo en territorios indígenas o en proximidad de ellos se ha convertido en una de las máximas preocupaciones de los pueblos indígenas de todo el mundo y posiblemente también en la fuente más generalizada de retos al pleno ejercicio de sus derechos" (A/HRC/18/35, párr. 57).

<sup>14</sup> Véase la declaración formulada por el Relator Especial en la Tercera Comisión, en el sexagésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General (17 de octubre de 2011). Está disponible en: <http://unsr.jamesanaya.org/statements/statement-of-special-rapporteur-to-un-general-assembly-2011>.

b) *Necesidad de clarificación con respecto a la propiedad de los recursos naturales*

32. Los Estados y las industrias privadas a menudo ponen de relieve la falta de certidumbre existente en los marcos normativos y políticos para conciliar los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de las industrias extractivas. Un elemento fundamental de esa incertidumbre es la cuestión de la propiedad de los recursos naturales; en muchos casos, los Estados declaran que son "propiedad del Estado", sin tener en cuenta los derechos de los pueblos indígenas, lo que comporta la desposesión de sus tierras, territorios y recursos<sup>15</sup>.

33. El Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas ha observado importantes lagunas jurídicas y políticas y falta de coherencia de las normas relativas a las industrias extractivas en países de todas las regiones<sup>16</sup>. Además, muchas empresas privadas que respondieron a su cuestionario sobre las industrias extractivas "manifestaron preocupación por el considerable nivel de incertidumbre en relación con los procedimientos de consulta. Un examen de las respuestas enviadas por empresas pone de manifiesto que subsisten dudas sobre el alcance y las repercusiones de las consultas, así como sobre las circunstancias específicas que pueden llevar a cumplir el deber de consultar. También subsiste una incertidumbre para los gobiernos y las empresas respecto a la identificación de las comunidades a las que es necesario consultar, en particular las comunidades indígenas cuyas tierras no han sido objeto de demarcación por el Estado y las comunidades en que viven pueblos indígenas y no indígenas" (A/HRC/18/35, párr. 45). Además, la falta de certidumbre jurídica puede ser costosa (*ibid.*, párr. 48).

34. El Relator Especial también señaló la falta de un conocimiento claro por parte de diversos agentes del contenido y el alcance del derecho a participar en la adopción de decisiones y los requisitos precisos del principio del consentimiento libre, previo e informado. Declara que "subsisten concepciones contrapuestas o vagas sobre el alcance y contenido del derecho de los pueblos indígenas y sobre el grado y la naturaleza de la responsabilidad del Estado para asegurar la protección de esos derechos en el contexto de las operaciones de extracción" (*ibid.*, párr. 60).

35. Además de la falta de claridad, la vulneración del derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones parece deberse tanto a la falta de voluntad política como a la incertidumbre con respecto a las medidas prácticas que es necesario adoptar para respetar los derechos de esos pueblos.

c) *Derechos procesales frente a derechos materiales*

36. Se ha expresado preocupación por el hecho de que los derechos procesales de los pueblos indígenas tengan prioridad sobre los derechos materiales subyacentes (E/C.19/2011/5, párrs. 18 y 36), en relación con el derecho a participar en la adopción de decisiones. Este derecho, en relación con las empresas extractivas cuya actividad tenga consecuencias sobre ellos, no debe considerarse una contrapartida de los derechos materiales de esos pueblos sobre sus tierras, territorios y recursos o intercambiable con ellos. Los aspectos procesales del derecho (por ejemplo las consultas) tienen por objeto promover el derecho material (por ejemplo la libre determinación y los derechos subyacentes sobre las tierras, territorios y recursos). A este respecto, se ha reconocido que se ha prestado excesiva atención al aspecto procesal (A/HRC/18/43, párr. 31).

<sup>15</sup> Véase E/CN.4/Sub.2/2004/30 y E/C.19/2009/CRP.8.

<sup>16</sup> Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, declaración (nota 14 *supra*).

d) *Las mujeres y niñas indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones en el contexto de las industrias extractivas*

37. Cabe destacar la importancia excepcional de algunas consideraciones sobre las mujeres indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones en el contexto de las industrias extractivas que se hicieron en la reunión de un grupo de expertos internacionales celebrada recientemente sobre el tema "Combatir la violencia contra las mujeres y las niñas indígenas: artículo 22 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas". Los participantes en esa reunión consideraron que la violencia perpetrada contra las mujeres y las niñas indígenas por agentes estatales y no estatales y agentes empresariales en el sector público incluía "la militarización y las actividades de las empresas multinacionales y las industrias extractivas que operan con impunidad en los territorios de los pueblos indígenas. Esos agentes y sus actividades tienen consecuencias perjudiciales para las mujeres y las niñas indígenas, que se manifiestan en forma de agresión sexual, trata de personas con fines de explotación sexual, prostitución, trabajo en condiciones de servidumbre, explotación de trabajadoras migratorias por contrata, desplazamiento interno de las mujeres y violencia medioambiental" (E/C.19/2012/6, párr. 21). Además, un desarrollo insostenible de la industria extractiva puede tener un impacto ecológico, económico y espiritual sumamente grave en el papel que desempeñan las mujeres indígenas como cuidadoras tradicionales del medio ambiente (*ibid.*, párr. 27). Ese impacto y esas formas de violencia excepcionales contra las mujeres y las niñas indígenas deben evitarse mediante una mejor comprensión del carácter estructural de la violencia que se ejerce contra ellas, su plena participación en todos los aspectos de la adopción de decisiones y la consideración de este problema por parte de las comunidades indígenas dentro del marco de su derecho de libre determinación (E/C.19/2012/6, párrs. 46 y 50).

## 2. Ejemplos actuales

### *Asociación*

38. Sería positivo para las industrias extractivas que operan en territorios indígenas o en sus inmediaciones contar con la confianza de los pueblos indígenas y trabajar en asociación con ellos.

39. Cuando los Estados y/o las empresas hayan consultado a los pueblos indígenas, deben tenerse en cuenta los resultados de esas consultas<sup>17</sup>.

40. A continuación se indican algunas esferas esenciales en las que es preciso hacer efectivo el derecho a participar: a) petróleo y gas, b) actividades forestales, c) desarrollo hídrico, d) minería, e) otras formas de desarrollo de la energía (por ejemplo plantaciones de palma oleaginosa y soya), f) betunes (aceite pesado) y g) construcción de gasoductos y oleoductos. Con respecto al petróleo y el gas, por ejemplo, es fundamental examinar la cuestión de la participación de los pueblos indígenas en la legislación; los estudios y levantamientos sísmicos, desde las etapas iniciales hasta los resultados; y una remuneración adecuada por los permisos de acceso, arrendamientos, expropiación, desarrollo y rehabilitación, que algunas veces resulta más conveniente detallar en acuerdos sobre los beneficios y el impacto. La remuneración puede consistir en el pago de cánones, en acciones o en una participación en la propiedad de la empresa. Con respecto a la construcción de gasoductos y oleoductos, el examen incluirá el derecho de los pueblos

<sup>17</sup> El Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas informó de que "un número considerable de respuestas recibidas de pueblos indígenas señalan que las empresas de extracción llevan a cabo las consultas como una mera formalidad a fin de poder iniciar rápidamente sus actividades en los territorios indígenas" (A/HRC/18/35, párr. 47).

indígenas a participar en todas las etapas (concesión de derechos de paso, permisos de acceso, construcción, acuerdos de tránsito, todas las medidas de seguridad y la recuperación de tierras). En todas las etapas deben respetarse las obligaciones relativas al desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente y el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas.

41. Es preciso elaborar con más detalle los requisitos que se examinarán en relación con la actividad forestal, el desarrollo hídrico, la minería y otras actividades<sup>18</sup>. Puede investigarse la existencia de posibles directrices y normas en algunas organizaciones importantes<sup>19</sup>.

42. Como se señala en el informe sobre la reunión del Grupo de Expertos Internacionales sobre los pueblos indígenas y los bosques, los bosques representan más del 30% de la superficie de la Tierra y son el territorio tradicional de muchos pueblos indígenas. Además, a menudo "se considera que los bosques y los recursos forestales pertenecen a los gobiernos para uso público, y no se reconoce que también están habitados por pueblos indígenas" (E/C.19/2011/5, párr. 9). Los expertos señalaron que "las industrias extractivas deben respetar los derechos de los pueblos indígenas y reconocer que solo pueden entrar en los territorios de los pueblos indígenas tras haber concertado un acuerdo mediante negociaciones de buena fe basadas en las normas internacionales de derechos humanos" (*ibid.*, párr. 47).

43. La celebración de consultas con los pueblos indígenas y la obtención de su consentimiento libre, previo e informado son necesarias en relación con los acuerdos de participación en los beneficios, los cuales deben ajustarse a la concepción que esos pueblos tienen de los beneficios<sup>20</sup>. Aunque es posible reforzar la Norma de Desempeño 7 de la Corporación Financiera Internacional (IFC) sobre los pueblos indígenas, en ella se pone de relieve la importante cuestión de que "las oportunidades identificadas deben considerar las metas y las preferencias de los pueblos indígenas, entre ellas mejorar su nivel y sus medios de vida de una manera culturalmente adecuada" (párr. 20).

---

<sup>18</sup> Otras actividades que tienen interés en relación con un desarrollo que no se limite a las industrias extractivas son las del sector del turismo, que pueden tener un efecto negativo en el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y los derechos relativos a las tierras, territorios y recursos. En este contexto, los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos son aplicables para proteger los derechos de los pueblos indígenas de las consecuencias o posibles consecuencias del desarrollo turístico.

<sup>19</sup> En el Canadá, cabe mencionar la National Aboriginal Forestry Association, la Mining Association of Canada y la James Bay Cree (en el sector del desarrollo hídrico) y el Centre for Excellence in Corporate Social Responsibility recientemente establecido. En Asia, esas organizaciones comprenden el Banco Asiático de Desarrollo, en relación con los proyectos de desarrollo en general. Además, el Malaysian Forest Dialogue congrega a empresarios asociados, pueblos indígenas y el gobierno con el objetivo de establecer normas aceptables en el sector forestal. La labor del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, incluida la reunión del Grupo de Expertos Internacionales sobre el tema "Los pueblos indígenas y los bosques" y el taller de expertos internacionales sobre el tema "Los derechos de los pueblos indígenas y la responsabilidad de las empresas y las industrias extractivas" también pueden ser fuentes de referencia.

<sup>20</sup> El Relator Especial ha señalado que la participación en los beneficios no es una prioridad importante para algunos pueblos indígenas, ya que, por ejemplo, pueden preferir un medio ambiente sin contaminación al desarrollo económico (A/HRC/18/35, párr. 55).

### III. Conclusión

44. El derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones en relación con las industrias extractivas depende del reconocimiento de sus derechos de libre determinación y soberanía permanente sobre sus tierras, territorios y recursos. La garantía de esos derechos, a su vez, beneficiará a todos por el hecho de promover un desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente, según señaló la Relatora Especial sobre la soberanía permanente de los pueblos indígenas sobre sus recursos naturales:

"En efecto, la ampliación de las actividades extractivas de recursos, en tierras y territorios tradicionales de los pueblos indígenas, sin garantía de sus derechos, genera muchas veces desórdenes públicos, problemas sanitarios, inestabilidad política y social e incertidumbre jurídica.

...

El análisis del derecho internacional pertinente muestra que se ha producido una evolución sustancial del mismo y de la práctica de los Estados con respecto a los derechos de los pueblos indígenas a poseer, utilizar, controlar y administrar sus tierras, territorios y recursos. En la mayoría de los casos, esta evolución refleja un mayor reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a disponer de autoridad sobre sus tierras, territorios y recursos y de su capacidad para adoptar decisiones sobre su utilización y explotación."<sup>21</sup>

45. El resultado es un mayor reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a otorgar o no otorgar su consentimiento libre, previo e informado.

---

<sup>21</sup> E/CN.4/Sub.2/2004/30, párrs. 34 y 38. La Relatora Especial también señala que se necesita estudiar más a fondo qué medidas se pueden adoptar para proteger eficazmente a los pueblos indígenas contra transacciones opresivas e injustas con sus recursos naturales, sin perjudicar el derecho de estos a utilizar y gobernar sus tierras, territorios y recursos (*ibid.*, párr. 66).

## Anexo

### **Opinión N° 4 (2012): los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones, con especial atención a las industrias extractivas**

#### **A. Antecedentes**

1. La presente opinión es complementaria a la opinión N° 2<sup>1</sup> y se basa en las normas de derecho y políticas pertinentes relativas, entre otras cosas, a la soberanía permanente de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales, el desarrollo sostenible y las responsabilidades y derechos ambientales; un análisis de los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos (A/HRC/17/31, anexo); la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, y en el derecho, las normas y los principios internacionales.

2. Una nueva tendencia en el contexto de la extracción de recursos en tierras y territorios indígenas es la solicitud de licencias y permisos por pequeños empresarios que luego los venden a grandes empresas antes o después de iniciar la explotación. En algunos casos, cuanto más grande es la empresa tanto mayor es la probabilidad de que tenga efectos negativos sobre los derechos humanos, debido al desequilibrio de poder. De alguna forma puede evitarse este resultado velando por que los acuerdos relativos a las medidas de protección de los derechos humanos adoptadas por las pequeñas empresas se incorporen en las condiciones de la venta a las grandes empresas o de la absorción por estas. El deber de respetar los derechos humanos se aplica enteramente y por igual a todas las empresas, incluidas las que son propiedad de pueblos o empresas indígenas y están gestionadas por ellos.

3. La opinión se expresa necesariamente en términos generales; debe ser interpretada con flexibilidad, a la luz del contexto específico en que se desarrolla o se ha planificado desarrollar la actividad extractiva y teniendo en cuenta el propósito de la misma<sup>2</sup>.

#### **B. Aspectos jurídicos**

##### **1. Alcance del derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones**

4. El derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones en relación con las industrias extractivas está interrelacionado con el derecho de libre determinación, el derecho de autonomía, el derecho a ser consultado y el deber de los Estados a tratar de obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas, según ha establecido el Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas (véase A/HRC/18/42).

---

<sup>1</sup> Informe definitivo del estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones (A/HRC/18/42, anexo).

<sup>2</sup> Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas (A/HRC/12/34), párrs. 37 y 43.

## 2. Los Estados deben aportar claridad en relación con las consultas y la obtención de consentimiento

5. Los Estados tienen la obligación de indicar con claridad a las empresas y los pueblos indígenas cómo respetar el derecho de estos pueblos a participar en la adopción de decisiones<sup>3</sup>. Dichas indicaciones deben tener por objeto asegurarse de que las empresas respeten el marco internacional de derechos humanos aplicable a los pueblos indígenas.

## 3. El derecho a participar no se limita a los derechos reconocidos por la ley sobre las tierras, los territorios y los recursos

6. El derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones en relación con las actividades extractivas no se limita a las situaciones en que posean un título reconocido por el Estado sobre las tierras, territorios y recursos en los cuales o en cuyas inmediaciones vaya a realizarse la actividad extractiva<sup>4</sup>. Comprende también las situaciones en que los pueblos indígenas tradicionalmente hayan poseído u ocupado y utilizado tierras, territorios y recursos rigiéndose por sus propias leyes. Ello se aplica a las zonas en las cuales o en cuyas inmediaciones se desarrollen o se proponga desarrollar las actividades extractivas<sup>5</sup>.

7. Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones relativas a industrias extractivas que realicen operaciones en territorios que sean importantes para ellos, o en sus proximidades, incluso cuando, tradicional y/o actualmente, no posean de manera permanente esas tierras, territorios o recursos.

## 4. Conjunto de obligaciones, desde la celebración de consultas hasta la obtención de consentimiento

### a) Celebración de consultas

#### i) Deberes del Estado y/o la empresa extractiva

8. Los Estados deben asumir plenamente la responsabilidad de velar por que se celebren consultas adecuadas para obtener consentimiento. Un Estado no puede delegar su responsabilidad, incluso cuando esta consista en recabar la asistencia de terceros en los procedimientos de consulta (A/HRC/18/35, párr. 63). Las consultas a menudo son el punto de partida para la obtención del consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas. Si los efectos potenciales o reales son pequeños, puede no ser necesario exigir la obtención de ese consentimiento. No obstante, según se señaló en la opinión N° 2, "la finalidad de las consultas debe ser la consecución de un acuerdo o consenso" (A/HRC/18/42, anexo, párr. 9).

9. Aunque las obligaciones que imponen las normas internacionales de derechos humanos incumben en primer lugar a los Estados, las empresas también tienen el deber de respetar los derechos humanos. Ello significa que deben abstenerse de infringir los derechos

<sup>3</sup> Véase Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos, principio 3.

<sup>4</sup> A/HRC/12/34, párr. 44. Véase también la opinión del comité tripartito del Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), citada por el Relator Especial, en el sentido de que, a tenor del Convenio N° 169 (1989) de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, "la consulta... procede respecto de los recursos de propiedad del Estado que se encuentren en las tierras que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna manera, tengan o no título de propiedad sobre los mismos" (*ibid.*).

<sup>5</sup> Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre las industrias extractivas que realizan operaciones dentro de territorios indígenas o en proximidad de ellos (A/HRC/18/35).

humanos de terceros y hacer frente a las consecuencias negativas sobre ellos en las que tengan alguna participación<sup>6</sup>.

10. Por tanto, las empresas, en particular las industrias extractivas, deben adoptar medidas para evitar que sus propias actividades provoquen o contribuyan a provocar consecuencias negativas sobre los derechos humanos, y hacer frente a esas consecuencias cuando se produzcan; y deben tratar de prevenir o mitigar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos en las que tengan alguna participación como resultado de sus relaciones comerciales, incluso con entidades estatales. Cuando realicen operaciones en relación con tierras, territorios y recursos de los pueblos indígenas, deben prestar atención especial al riesgo de provocar consecuencias negativas sobre los derechos de los pueblos indígenas, a fin de prevenir o mitigar esos riesgos y afrontar eficazmente las consecuencias negativas que se produzcan. En particular, si las empresas del sector extractivo no son capaces de prevenir o mitigar esos riesgos o de afrontar las consecuencias, incluida la vulneración del derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones, cuando operen en el contexto de sus tierras, territorios o recursos, las actividades no deberán llevarse a cabo. En efecto, incumbe a las empresas, en sus evaluaciones y en los procesos de participación de las propias partes interesadas, velar por que los pueblos indígenas participen en la adopción de decisiones relativas a las actividades extractivas propuestas o en curso de conformidad con sus derechos, según se expone a continuación.

ii) Base jurisprudencial del derecho de los pueblos indígenas a que se les consulte

11. Los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos han reiterado en muchas ocasiones el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados en el contexto de las empresas extractivas<sup>7</sup>.

iii) Cuándo surge la obligación de consultar a los pueblos indígenas

12. Según ha observado el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, puede no ser estrictamente necesario celebrar procedimientos especiales de consulta con los pueblos indígenas en relación con todas las decisiones del Estado que puedan afectarlos; ese deber es aplicable cuando "una decisión del Estado pueda afectar a los pueblos indígenas en modos no percibidos por otros individuos de la sociedad... incluso si la decisión tiene efectos más amplios" (A/HRC/12/34, párr. 43). El punto de partida apropiado para esta evaluación es la perspectiva de los pueblos indígenas sobre los posibles efectos más amplios, según se señala en la opinión N° 2.

13. Para cumplir esta obligación los Estados harían bien en establecer mecanismos permanentes que permitan evaluar cómo y cuándo debe consultarse a los pueblos indígenas de acuerdo con las normas internacionales.

<sup>6</sup> Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos, principio 11.

<sup>7</sup> Véanse, entre otras, las observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial: CERD/C/304/Add.76, párr. 16; CERD/C/ECU/CO/19, párr. 16; CERD/C/COD/CO/15, párr. 18; CERD/C/USA/CO/6, párrs. 19 y 29; CERD/C/NIC/CO/14, párr. 21; CERD/C/NGA/CO/18, párr. 19; CERD/C/GTM/CO/12-13, párr. 11; y decisión 1 (68) (Estados Unidos de América). Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: CCPR/CO/80/COL, párr. 20; comunicación N° 1457/2006, *Poma Poma c. el Perú*, dictamen emitido el 24 de abril de 2009. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: E/C.12/1/Add.74, párr. 33; E/C.12/CO/MEX/4, párr. 28; y E/C.12/IND/CO/5, párr. 31. La cuestión de la celebración de consultas con los pueblos indígenas también se consideró durante el examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/16/6, párr. 69.32).

## iv) Determinación de los procedimientos de consulta con los pueblos indígenas

14. Los pueblos indígenas deben participar en todas las etapas de diseño de mecanismos de consulta apropiados<sup>8</sup>. Las consultas con los pueblos indígenas en relación con actividades extractivas propuestas deben iniciarse en las primeras etapas del proceso de planificación, incluidos la proposición y el diseño<sup>9</sup>.

## v) Con quién consultar: representación de los pueblos indígenas

15. Los Estados, las empresas extractivas y otras partes deben tener presente que los pueblos indígenas tienen el derecho de determinar por sí mismos quiénes son sus representantes con arreglo a sus propios procedimientos y de mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones. También deben tenerse en cuenta los cambios que pueden producirse en sus estructuras tradicionales de autoridad como resultado de influencias externas.

16. Los pueblos indígenas deben indicar claramente a los gobiernos y las empresas extractivas a quién deben consultar y a quién deben solicitar el consentimiento<sup>10</sup>. Cuando existan opiniones contrapuestas con respecto a los representantes legítimos y/o las estructuras representativas de un pueblo indígena, el grupo debe decidir cuáles son los procedimientos apropiados para determinar a quién deben consultar los gobiernos y las empresas extractivas y/o de quién obtener el consentimiento. Si es necesario y lo consideran conveniente, los pueblos indígenas pueden solicitar asistencia externa independiente, incluso financiera, para resolver las controversias.

17. Cuando los pueblos indígenas tengan opiniones contrapuestas con respecto a actividades extractivas propuestas o en curso, deben esforzarse por hallar una respuesta conjunta.

b) *Consentimiento libre, previo e informado*

18. Con arreglo a los procesos de adopción de decisiones de los pueblos indígenas y la naturaleza de la actividad de que se trate, el consentimiento puede no siempre requerir que los pueblos indígenas lleguen a un acuerdo unánime respecto de la actividad extractiva para que esta se realice<sup>11</sup>. Por otra parte, y, una vez más, con arreglo a los procesos específicos de adopción de decisiones de los pueblos indígenas de que se trate, también es posible que no baste con el apoyo de la mayoría. Pueden existir mecanismos tradicionales que exijan otros requisitos.

19. Al iniciarse el proceso de consulta, los pueblos indígenas deben establecer claramente y convenir en cómo adoptarán una decisión colectiva respecto de la actividad extractiva, incluso el umbral que indique que hay consentimiento.

<sup>8</sup> Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos, principio 18.

<sup>9</sup> Corporación Financiera Internacional (IFC), Norma de Desempeño 7: Pueblos indígenas (en vigor el 1º de enero de 2012), párr. 11. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha aclarado que la celebración de consultas no solo es necesaria cuando sea preciso obtener el consentimiento de la comunidad. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Pueblo Saramaka c. Suriname*, sentencia de 28 de noviembre de 2007, párr. 133.

<sup>10</sup> El Relator Especial sobre el derecho de los pueblos indígenas señala que los pueblos indígenas también pueden tener que desarrollar o revisar sus propias instituciones, aplicando sus propios procedimientos de adopción de decisiones, con el fin de establecer estructuras representativas que faciliten los procesos de consulta (A/HRC/18/35, párr. 52).

<sup>11</sup> La Norma de Desempeño 7 de la IFC establece que "el consentimiento previo, libre e informado no requiere necesariamente unanimidad y puede lograrse incluso si existen personas o grupos dentro de la comunidad que están explícitamente en desacuerdo" (párr. 12).

## i) Obligación de obtener el consentimiento de los pueblos indígenas

20. En algunos casos, la obligación de obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas tiene carácter preceptivo está establecido por ley. En virtud del artículo 10 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, está prohibido desplazar por la fuerza a los pueblos indígenas de sus tierras o territorios, lo cual incluye el desplazamiento por la fuerza en relación con actividades extractivas propuestas o en curso. Dispone lo siguiente: "No se procederá a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso". Asimismo, el artículo 29, párrafo 2, establece que "Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que no se almacenen ni eliminen materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado".

## ii) Obligación de tener en cuenta el contexto para obtener el consentimiento de los pueblos indígenas

21. En otros casos, particularmente en relación con la aprobación de proyectos que, aún sin estar ubicados allí, afecten a tierras, territorios y otros recursos de los pueblos indígenas, la obligación de obtener el consentimiento de esos pueblos dependerá del contexto. El artículo 32 dispone lo siguiente: "Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo".

22. En el informe definitivo del estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones, el Mecanismo de expertos ofrece aclaraciones adicionales declarando lo siguiente:

"La Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas exige que se obtenga el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en las cuestiones que revistan una importancia fundamental para sus derechos, supervivencia, dignidad y bienestar. Al evaluar si un asunto es importante para los pueblos indígenas interesados han de tenerse en cuenta factores tales como el punto de vista y las prioridades de esos pueblos indígenas, y la índole del asunto o de la actividad propuesta y la repercusión que puede tener en los pueblos indígenas afectados, tomando en consideración, entre otras cosas, los efectos acumulativos de las injerencias o actividades anteriores y las desigualdades históricas sufridas por los pueblos indígenas en cuestión."<sup>12</sup>

23. Al evaluar cuándo es necesario obtener el consentimiento de los pueblos indígenas también es importante tener en cuenta los posibles efectos de las actividades propuestas. El Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas ha subrayado que "un efecto directo y considerable en la vida o los territorios de los pueblos indígenas establece una presunción sólida de que la medida propuesta no deberá adoptarse sin el consentimiento de los pueblos indígenas" (A/HRC/12/34, párr. 47).

24. Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha determinado que el impacto en el territorio de los pueblos indígenas es importante a efectos de establecer si es necesario obtener el consentimiento de esos pueblos. Consideró en un caso "que, cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio Saramaka, el Estado tiene la obligación, no solo de consultar a

---

<sup>12</sup> A/HRC/18/42, párr. 22.

los Saramakas, sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de estos, según sus costumbres y tradiciones"<sup>13</sup>.

25. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha afirmado en repetidas ocasiones la obligación de los Estados de velar por que se consulte debidamente a los pueblos indígenas y se obtenga su consentimiento libre, previo e informado en relación con actividades de desarrollo y, especialmente, la extracción de recursos<sup>14</sup>. Su jurisprudencia es sumamente instructiva, ya que ha establecido las circunstancias concretas en las que ha considerado que se requiere el consentimiento.

26. En su Norma de Desempeño 7 (párrs. 13 a 17), la Corporación Financiera Internacional describe varias situaciones en las que se requiere el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas, en particular cuando se den las circunstancias siguientes:

- a) Impactos sobre las tierras y los recursos naturales sujetos al régimen de propiedad tradicional o bajo uso consuetudinario (incluso cuando los pueblos indígenas carecen de titularidad legal sobre dichas tierras y recursos);
- b) Reubicación de pueblos indígenas fuera de sus tierras y recursos naturales sujetos al régimen de propiedad tradicional o bajo uso consuetudinario;
- c) Impactos en determinado patrimonio cultural, por ejemplo lugares sagrados.

27. En resumen, los factores que deben tenerse en cuenta al evaluar si existe la obligación de obtener el consentimiento de los pueblos indígenas en el contexto de actividades extractivas propuestas y en curso son los siguientes:

- a) Cuestiones que revistan una importancia fundamental para sus derechos, supervivencia, dignidad y bienestar, evaluadas desde la perspectiva y las prioridades de los pueblos indígenas afectados, tomando en consideración, entre otras cosas, los efectos acumulativos de las injerencias o actividades anteriores y las desigualdades históricas sufridas por los pueblos indígenas en cuestión.
- b) El impacto en la vida o territorios de los pueblos indígenas. Si es probable que el impacto sea grande, significativo o directo, el consentimiento de los pueblos indígenas es necesario.
- c) La naturaleza de la medida.

<sup>13</sup> *Pueblo Saramaka c. Suriname* (nota 9 *supra*), párr. 134. Este criterio fue refrendado por la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos en el *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of the Endorois Welfare Council v. Kenya* (caso N° 276/2003), párr. 227.

<sup>14</sup> Véase, por ejemplo, las observaciones finales del Comité: CERD/C/IND/CO/19, párr. 19; CERD/C/ARG/CO/19-20, párr. 26; CERD/C/PHL/CO/20, párrs. 22 y 26; CERD/C/CHL/CO/15-18, párr. 22; CERD/C/PER/CO/14-17, párr. 14; CERD/C/CMR/CO/15-18, párr. 18; CERD/C/GTM/CO/11, párr. 19. Véase también la actividad relativa a la acción urgente del Comité (<http://www.2.ohchr.org/english/bodies/cerd/early-warning.htm>) en relación con la India (comunicaciones de fecha 15 de agosto de 2008 y 12 de marzo de 2010); el Perú (comunicaciones de fecha 3 de septiembre de 2007 y 7 de marzo de 2008); el Canadá (comunicación de fecha 13 de marzo de 2009); Suriname (decisión 1 (69), adoptada el 18 de agosto de 2006). Véase también la jurisprudencia de otros órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados de derechos humanos, en particular el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observaciones finales: E/C.12/NIC/CO/4, párr. 11, y E/C.12/COL/CO/5, párr. 9; y Comité de Derechos Humanos, observaciones finales: CCPR/C/PAN/CO/3, párr. 21.

iii) Consentimiento mutuo, conforme a lo establecido en los tratados

28. El requisito fundamental del consentimiento mutuo es básico en los tratados que se celebren entre los pueblos indígenas y los Estados, según se reconoce en muchos estudios de las Naciones Unidas. Así se afirma en el artículo 37 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y en los párrafos decimocuarto y vigésimo cuarto del preámbulo, donde se subraya la importancia de establecer relaciones de asociación entre los pueblos indígenas y los Estados.

29. En la opinión N° 2, el Mecanismo de expertos señaló que "en varios tratados concertados entre los Estados y los pueblos indígenas se afirmaba el principio del consentimiento de los pueblos indígenas como pilar fundamental de la relación dimanante de los tratados entre los Estados y los pueblos indígenas" (párr. 12).

## C. Aspectos de política

### 1. Los Estados deben ofrecer aclaraciones con respecto a la celebración de consultas y la obtención de consentimiento basadas en el marco jurídico expuesto más arriba

a) *Objetivo de las consultas*

30. El objetivo de las consultas siempre debe ser obtener ese consentimiento, como se indica en la opinión N° 2 (párr. 9).

b) *Cómo consultar, colaborar y establecer relaciones de colaboración*

i) Claridad de la información

31. La información acerca del posible impacto de las actividades extractivas debe presentarse en forma comprensible para los pueblos indígenas (A/HRC/12/34). Con arreglo a las circunstancias, puede ser necesario presentar la información oralmente a los pueblos indígenas, con interpretación en su idioma respectivo.

ii) Suministro de información

32. Según señaló la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>15</sup>:

a) Se debe proporcionar información, la cual también debe ser aceptada;

b) Debe informarse a los pueblos indígenas de los posibles riesgos, "en particular los riesgos ambientales y para la salud, a fin de que el plan de desarrollo o de inversiones propuesto sea aceptado con conocimiento y de manera voluntaria".

iii) Comunicación constante

33. La obligación de celebrar consultas con los pueblos indígenas "supone una comunicación constante entre las partes"<sup>16</sup>.

iv) Procedimientos culturalmente apropiados

34. Los procedimientos de consulta deben ser culturalmente apropiados para los pueblos indígenas interesados<sup>17</sup>; es necesario intercambiar información durante las etapas de

<sup>15</sup> *Pueblo Saramaka c. Suriname* (nota 9 *supra*), párr. 133.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> *Ibid.*

planificación del procedimiento. Además, se deberán tener en cuenta en él los métodos tradicionales de adopción de decisiones de los pueblos indígenas<sup>18</sup>.

v) Buena fe

35. Las consultas deben celebrarse de buena fe<sup>19</sup>.

**2. Necesidad de una evaluación independiente del alcance de las actividades extractivas y sus posibles efectos en los pueblos indígenas, sus vidas y sus territorios**

36. Los intereses de los pueblos indígenas y los del Estado y las empresas en relación con las actividades extractivas pueden no coincidir, lo cual dificulta la tarea del Estado y las empresas de evaluar los efectos de las actividades extractivas en los pueblos indígenas. Por tanto, conviene que se hagan evaluaciones independientes del alcance de las actividades extractivas y sus posibles efectos en los pueblos indígenas, sus vidas y sus tierras, territorios y recursos<sup>20</sup>.

**3. Limitaciones de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos**

37. La participación de los pueblos indígenas es importante para evaluar el grado en que los Estados pueden limitar los derechos de esos pueblos sobre sus tierras, territorios y recursos.

38. De conformidad con la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Pueblo Saramaka c. Suriname*<sup>21</sup>, solo podrán limitarse los derechos de los pueblos indígenas sobre sus recursos cuando el Estado:

a) Garantice la participación efectiva de miembros de los pueblos indígenas, de conformidad con sus costumbres y tradiciones, en relación con todo posible plan de desarrollo, inversiones, exploración o extracción<sup>22</sup>;

b) Garantice que los pueblos indígenas obtengan beneficios razonables de todo plan de ese tipo que se ejecute dentro de su territorio;

c) Garantice que no se otorgará ninguna concesión en territorio de pueblos indígenas hasta que entidades independientes y técnicamente competentes hayan realizado, bajo la supervisión del Estado, una evaluación previa del impacto ambiental y social.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Ibid.* Véase también A/HRC/12/34.

<sup>20</sup> La IFC también observa que, cuando sea necesario obtener el consentimiento libre, previo e informado "el cliente contratará a expertos externos para que colaboren en la identificación de los riesgos y los impactos del proyecto" (Norma de Desempeño 7, párr. 11).

<sup>21</sup> Nota 9 *supra*, párr. 129.

<sup>22</sup> Esta exigencia es conforme con la decisión del Comité de Derechos Humanos adoptada en la comunicación N° 547/1993, *Mahuika y otros c. Nueva Zelanda*, dictamen emitido el 27 de octubre de 2000, donde el Comité declaró que "la admisibilidad de las medidas que afecten a las actividades económicas de valor cultural de una minoría, o se interfiera en ellas, dependerá de que los miembros de esa minoría hayan tenido oportunidad de participar en el proceso de adopción de decisiones relativas a esas medidas y de que sigan beneficiándose de su economía tradicional" (párr. 9.5).

## D. Conclusión

### 1. Indicaciones prácticas a los Estados acerca de cómo cumplir sus obligaciones de celebrar consultas y recabar el consentimiento de los pueblos indígenas en el contexto de la industria extractiva

39. El Mecanismo de expertos aconseja a los Estados que establezcan, en colaboración con los pueblos indígenas, mecanismos<sup>23</sup> (permanentes) para propiciar consultas de las que puedan derivarse orientaciones con respecto a lo siguiente:

- a) Cuándo requiere el contexto la celebración de consultas con los pueblos indígenas, de conformidad con la presente opinión;
- b) Cómo ponerse en contacto con los pueblos indígenas;
- c) Determinar los representantes con los que deben celebrarse consultas;
- d) Cómo garantizar la realización de una evaluación independiente de las prácticas consultivas;
- e) Cómo realizar los estudios requeridos sobre el impacto ambiental y social de actividades extractivas propuestas y en curso;
- f) Proporcionar servicios de traducción a fin de que la información relativa a las decisiones y los intereses de los pueblos indígenas pueda proporcionárseles en términos comprensibles;
- g) Permitir a los pueblos indígenas obtener una evaluación independiente y técnica de expertos sobre los posibles efectos de las actividades extractivas en ellos, en particular en sus vidas, tierras y territorios;
- h) Cómo garantizar que se tendrán en cuenta las perspectivas de los pueblos indígenas con respecto a la actividad extractiva, incluso respecto a las condiciones ideales de reparto de los beneficios;
- i) Cómo asegurar que los consejos de administración de las empresas estatales incluyan una representación y una participación efectiva de los pueblos indígenas que también garantice la rendición de cuentas de las empresas en materia de derechos humanos.

### 2. Indicaciones prácticas a las industrias extractivas acerca de cómo cumplir la exigencia de respetar el derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones en el contexto de la industria extractiva

40. Incumbe a los Estados la obligación primordial de velar por el respeto del derecho de los pueblos indígenas a participar; sin embargo, para cumplir su propia responsabilidad de respetar los derechos humanos, las empresas extractivas deben garantizar el cumplimiento, y hacer su propia evaluación al respecto, del derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones. En efecto, la experiencia demuestra que las industrias extractivas deben trabajar en asociación con los Estados y los pueblos indígenas en todas las etapas de la planificación y ejecución de las actividades extractivas que puedan tener un impacto en los intereses de los pueblos indígenas.

<sup>23</sup> El Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas ha señalado que "un mecanismo adecuado para garantizar el respeto por parte de las empresas del derecho de los pueblos indígenas a participar en las decisiones relativas a las medidas que les afectan es el establecimiento de espacios institucionalizados, como mesas permanentes de consulta y diálogo, con representación adecuada de los pueblos y comunidades afectadas, las empresas y las autoridades locales" (A/HRC/15/37, párr. 69).

41. Las empresas extractivas deben evaluar con los pueblos indígenas los riesgos que pueden entrañar sus actividades y relaciones empresariales y los efectos concretos que esas actividades pueden tener sobre los derechos de los pueblos indígenas. El compromiso de respetar esos derechos debe reflejarse en las políticas y procesos que aplique la empresa. Las empresas deben evaluar su cumplimiento de la obligación de respetar los derechos de los pueblos indígenas y adoptar una política oficial acerca de cómo cumplir mejor esa responsabilidad, cuando sea posible incluyendo a los pueblos indígenas afectados por sus operaciones. Cuando las actividades puedan afectar a los pueblos indígenas, la empresa debe adoptar medidas adecuadas para asegurar una cooperación significativa y efectiva con esos pueblos. Como parte del cumplimiento de su responsabilidad, las empresas que desarrollen actividades extractivas deben velar por que los empleados conozcan el contenido de los derechos de los pueblos indígenas, incluidos su derecho a participar en la adopción de decisiones.

42. El Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas observa que:

"El deber de las empresas de respetar los derechos humanos implica la diligencia debida de las empresas en la identificación previa de una serie de asuntos relativos a derechos básicos de estos pueblos indígenas y la atención adecuada a estos asuntos en la realización de sus actividades. Estos asuntos incluyen el reconocimiento de la existencia de los pueblos indígenas y de sus estructuras de organización políticas y sociales propias; la tenencia y usos indígenas de la tierra, territorios y recursos naturales; el ejercicio por parte de los Estados del deber de consultar a estos pueblos en relación con las actividades que les afecten y las responsabilidades conexas de las empresas; estudios de impacto y medidas de mitigación; y la participación indígena en los beneficios."<sup>24</sup>

43. Se alienta a las industrias extractivas a apoyar, incluso financieramente, a los mecanismos establecidos para asegurar que el derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones sea respetado. Cabe adoptar, entre otras, las medidas siguientes:

- a) Dedicar recursos humanos y financieros a los mecanismos de consulta apropiados;
- b) Establecer relaciones de asociación con los pueblos indígenas;
- c) Velar por que el consejo de administración o los grupos de asesoramiento de este incluyan una representación y la participación efectiva de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones a fin de promover la responsabilidad de las empresas con respecto a los derechos humanos.

### **3. Indicaciones prácticas a los pueblos indígenas acerca de cómo cumplir sus responsabilidades y proteger sus derechos humanos en relación con las industrias extractivas**

44. Los pueblos indígenas que decidan la extracción de recursos pueden seguir desempeñando una función positiva en el desarrollo sostenible mediante la afirmación de sus derechos humanos internacionales en relación con las industrias extractivas, con especial hincapié en el establecimiento de relaciones de asociación, en un plano de igualdad, con los Estados y las empresas a los efectos de un desarrollo sostenible en el que se proteja debidamente el medio ambiente.

<sup>24</sup> A/HRC/15/37, párr. 46.

45. Considerando que los pueblos indígenas tienen soberanía permanente sobre los recursos naturales y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, según lo expuesto en el presente informe en relación con el marco jurídico y de política internacional, el derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de las decisiones incluye también el derecho a no consentir la extracción de recursos, en ejercicio de su soberanía.

---