Naciones Unidas | Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

5º Volumen

Situación de los pueblos indígenas del mundo

Derechos a las tierras, los territorios y los recursos

Fotografía: Fabián Amaru Muenala

Agradecimientos

La preparación de *Estado de los Pueblos Indígenas del Mundo*: *Derechos a las tierras, los territorios y los recursos* ha sido un esfuerzo de colaboración. La Subdivisión de Pueblos Indígenas y Desarrollo/Secretaría del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas dentro de la División de Desarrollo Social Inclusivo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas supervisó la preparación de la publicación. Los capítulos temáticos fueron escritos por Mattias Åhrén, Cathal Doyle, Jérémie Gilbert, Naomi Lanoi Leleto y Prabindra Shakya. También hay que dar un reconocimiento especial a la editora, Terri Lore, así como a la Unidad de Diseño Gráfico de las Naciones Unidas del Departamento de Comunicación Global.

ST/ESA/375

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

División para el Desarrollo Social Inclusivo

Subdivisión de Pueblos Indígenas y Desarrollo/Secretaría del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas

SITUACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL MUNDO

5° Volumen

Derechos a las tierras, los territorios y los recursos

Naciones Unidas
Nueva York, 2021

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de la Secretaría de las Naciones Unidas es un punto de enlace fundamental entre las políticas mundiales en las esferas ambiental, económica y social y las medidas que se adoptan en el plano nacional. El Departamento realiza su labor en tres ámbitos principales relacionados entre sí: i) compila, genera y analiza una amplia gama de datos e información de carácter ambiental, económico y social a la que recurren los Estados Miembros de las Naciones Unidas para examinar problemas comunes y evaluar las opciones de política; ii) facilita las negociaciones de los Estados Miembros en numerosos órganos intergubernamentales sobre la adopción conjunta de medidas para abordar los problemas mundiales actuales y en surgimiento; y iii) presta asesoramiento a los Gobiernos interesados sobre las formas de plasmar los marcos normativos elaborados en las conferencias y las cumbres de las Naciones Unidas en programas de ámbito nacional y, mediante su asistencia técnica, ayuda a fomentar la capacidad nacional.

Nota

Las opiniones expresadas en la presente publicación no reflejan necesariamente las de las Naciones Unidas. Las denominaciones empleadas y la presentación del contenido en esta publicación no implican la expresión de ninguna opinión por parte de la Secretaría de las Naciones Unidas sobre la situación jurídica de ningún país o territorio o de sus autoridades, ni sobre la delimitación de sus fronteras. Las denominaciones de los grupos de países que figuran en el texto y en los cuadros tienen como único objetivo la conveniencia estadística o analítica y no expresan necesariamente un juicio sobre la fase alcanzada por países o zonas geográficas determinados durante el proceso de desarrollo. La mención de nombres de empresas y productos comerciales no implica que estos cuenten con la aprobación de las Naciones Unidas. Los símbolos de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras combinadas con cifras.

ST/ESA/375
Publicación de las Naciones Unidas
Nº de venta: E.21.IV.1
ISBN: 978-92-1-130418-3
ISBNe: 978-92-1-005488-1
Imprenta ISSN: 2518 a 6620
ISSN en línea: 2518 a 6922
Derechos de autor © Naciones Unidas 2021
Todos los derechos reservados

Índice

Abreviaturas utilizadas en este informe v

Prefacio vii

Resumen x

Capítulo I:
Reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos 1

1. Fundamentos del marco internacional de los derechos indígenas 1
2. El principio de los derechos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos . . . 7
3. Los derechos internacionales de los indígenas a las tierras, los territorios y los recursos a nivel nacional 23
4. Aspectos económicos y sociales del reconocimiento de los derechos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos y la brecha en la aplicación 25

Recomendaciones 28

Capítulo II:
Desafíos en relación a los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos 31

1. Falta de aplicación de las protecciones existentes 31
2. Explotación y conservación de los recursos naturales 37
3. Desafíos compartidos en los sectores extractivo, hidroeléctrico, agroindustrial y de conservación 49
4. Falta de acceso a las reparaciones por las violaciones de derechos 62
5. Defensores indígenas de los derechos humanos y militarización 68
6. Conclusiones y recomendaciones 74

Capítulo III:
Puesta en práctica de los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, territorios y recursos 83

Introducción 83

1. Autogobierno y autonomía territorial 84
2. Influencia de los grupos de presión, negociaciones y litigios 92
3. Cartografía, demarcación de límites y titulación de territorios 104
4. Gestión participativa, acceso y reparto de beneficios 110

Conclusión y recomendaciones 116

Capítulo IV:
Las mujeres indígenas y los derechos a las tierras, los territorios y los recursos . . 119

1. Resumen 119
2. Derechos de las mujeres indígenas a las tierras, los territorios y los recursos: marcos jurídicos, políticos y marcos intergubernamentales 126
3. El papel de las mujeres indígenas en la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos 136
4. ¿Cuál es el precio que pagan las mujeres indígenas por proteger sus tierras, territorios y recursos? 140
5. Conclusión y recomendaciones: reconocimiento y protección de los derechos de las mujeres indígenas a las tierras, los territorios y los recursos 142

Capítulo V:
Los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos y La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible 149

1. Visión general: los pueblos indígenas, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible 149
2. Los pueblos indígenas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. 152
3. Derechos de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos y Objetivos de Desarrollo Sostenible 155
4. Desafíos y oportunidades para los pueblos indígenas en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 172
5. Conclusiones y recomendaciones 174

Recuadros y gráficos

Artículo 26 de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas ix

Recuadro 3. 1 **Asociaciones productivas entre los pueblos indígenas y las organizaciones de la sociedad civil** 94

Gráfico 4. 1 **Eliminación de la discriminación de género en la legislación (porcentaje de países)** 123

Recuadro 4. 1 **Las mujeres Maasai de Tanzania impulsan el fortalecimiento de sus derechos sobre la tierra: un caso de África oriental** 125

Recuadro 4. 2 **Resistir para existir: las mujeres indígenas de Brasil luchan por sus derechos y sus vidas mientras exigen el cumplimiento de las disposiciones de los instrumentos nacionales e internacionales** 130

Recuadro 4. 3 **Las mujeres indígenas como protectoras de las tierras indígenas y comunitarias: un caso de Indonesia** 137

Recuadro 4. 4 **Las mujeres indígenas como líderes de la adaptación al clima en Bangladesh** 139

Recuadro 4. 5 **El coste humano de la defensa de los derechos territoriales y de la tierra indígena para las mujeres en Colombia** 141

Abreviaturas utilizadas en este informe

AIPP . . . . . Pacto de los Pueblos Indígenas de Asia

ASEAN . . . . . Asociación de Naciones del Sudeste Asiático

CAO . . . . . Oficina del Asesor de Cumplimiento / Defensor del Pueblo es un (de la IFC)

CEDAW . . . . . Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

CEPAL . . . . . Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe

FAO . . . . . Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

IFC . . . . . Corporación Financiera Internacional

IIRSA . . . . . Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur

OIT . . . . . Organización Internacional del Trabajo

IPA . . . . . Área Indígena Protegida (Australia)

IPMG . . . . . Grupo Principal de los Pueblos Indígenas para el Desarrollo Sostenible

IPCC . . . . . Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático

UICN . . . . . Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

IWGIA . . . . . Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas

LAPSSET . . . . . Lamu Port South Sudan - Ethiopia Transport in East Africa (Puerto de Lamu, Sudán del Sur y Etiopía)

ODM . . . . . Objetivos de Desarrollo del Milenio

NCP . . . . . Coordinadores nacionales

ONG . . . . . Organización no gubernamental

OEA . . . . . Organización de Estados Americanos

OCDE . . . . . Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OHCHR . . . . . Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos

ODS . . . . . Objetivos de Desarrollo Sostenible

PNUD . . . . . Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PNUMA . . . . . Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

UNESCO . . . . . Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

ONU-REDD . . . . . Programa de Colaboración de las Naciones Unidas para Reducir las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal en los Países en Desarrollo

ENV . . . . . Examen nacional voluntario (de los progresos realizados en la aplicación de los ODS)

WWF . . . . . Fondo Mundial en favor de la Naturaleza

Foto: ONU-DESA/ Bródi Sigurdarson

5º Volumen
SITUACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL MUNDO: Derechos a las tierras, los territorios y los recursos

Prefacio

Anne Nuorgam
Presidenta del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas

En el origen de las luchas de los pueblos indígenas están sus derechos a las tierras, los territorios y los recursos. Las tierras ancestrales son la fuente de la identidad cultural, espiritual, social y política de los pueblos indígenas y el fundamento de los sistemas de conocimientos tradicionales.

José Martínez Cobo[1], en su calidad de Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, declaró lo siguiente:

> *Es esencial conocer y comprender la relación especial, profundamente espiritual, entre los pueblos indígenas y su tierra, como algo básico para su existencia como tales y para todas sus creencias, costumbres, tradiciones y cultura. Para estos pueblos, la tierra no es simplemente una posesión y un medio de producción. Toda la relación entre la vida espiritual de los pueblos indígenas y la Madre Tierra, y su tierra, tiene muchas y profundas implicaciones. Su tierra no es una mercancía que pueda adquirirse, sino un elemento material del que se puede disfrutar libremente.*

En este contexto, perduran a lo largo del tiempo fuertes conexiones que son exclusivas de los pueblos indígenas. Existe una profunda relación entre los pueblos indígenas y sus tierras, territorios y recursos y esta relación se caracteriza por diversas dimensiones y responsabilidades sociales, culturales, espirituales, económicas y políticas. La dimensión colectiva de esta relación

[1] José R. Martínez Cobo, *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas: Conclusiones, propuestas y recomendaciones*, vol. V (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.86.XIV.3 y E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4).

es significativa y el aspecto intergeneracional es crucial para la identidad, la supervivencia y la viabilidad cultural de los pueblos indígenas.

Las cuestiones relativas a la tierra y los recursos, en particular el expolio de sus tierras a los pueblos indígenas, han sido prioritarias en las deliberaciones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas desde su creación, con dos sesiones temáticas dedicadas a ello celebradas en 2007 y 2018.

La falta de reconocimiento formal y la no aplicación o la abolición de los derechos colectivos a la tierra en muchos países continúan provocando que los pueblos indígenas sigan siendo muy vulnerables al desplazamiento, la pobreza, la discriminación y la marginación. Las tierras indígenas que contienen recursos naturales cuyo objetivo es la extracción han sido siempre fuente de disputas y conflictos. La intensificación de la explotación de los recursos naturales está afectando negativamente a las tierras y territorios de los pueblos indígenas y los está despojando a un ritmo acelerado de sus principales fuentes de sustento.

Los conflictos violentos directamente relacionados con las cuestiones de la tierra van en aumento y los pueblos indígenas están sufriendo violaciones sistemáticas de los derechos humanos, desplazamientos a nivel nacional, pérdida de la identidad cultural, destrucción de los medios de vida, pobreza, daño ambiental permanente, contaminación y pérdida de biodiversidad en sus tierras y territorios tradicionales.

Además, durante la última década se ha producido una expansión de la agroindustria, una mayor demanda de tierras para obtener combustibles "verdes" y la adopción de medidas de conservación que han restringido el acceso de los pueblos indígenas a sus tierras y recursos. Las crecientes exigencias de "productividad económica" sobre las tierras y recursos indígenas se refleja en el número, cada vez mayor, de acuerdos establecidos con inversores por parte de terceros que no han obtenido el consentimiento libre, previo e informado de los propios pobladores indígenas. Estas circunstancias están contribuyendo a la creciente incidencia de acaparamiento de tierras, desalojos forzosos, reubicaciones y represalias contra los defensores de los derechos humanos.

Desde que entraron por primera vez en contacto con las Naciones Unidas, los pueblos indígenas han destacado la importancia fundamental de su relación con sus tierras, territorios y recursos. El reconocimiento de los derechos que les asisten es crucial para su supervivencia como pueblos distintos.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce el derecho de los pueblos indígenas a su libre determinación (artículos 3 y 4), su derecho colectivo a poseer y tener el control de sus tierras y recursos (artículos 25 a 27), su derecho al consentimiento libre, previo e informado en relación con la legislación, las medidas y los proyectos que puedan afectar a sus derechos (artículos 10, 11, 19, 28, 29 y 32) y su derecho a participar en los procesos de toma de decisiones (artículos 5, 18 y 27). El Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo, el Convenio 169 de la OIT (1989), también hace referencia explícita a los derechos a la tierra de los pueblos indígenas y los órganos de tratados de derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Africana de Derechos

Humanos y de los Pueblos han desarrollado jurisprudencia que se centra en los derechos a la tierra de los pueblos indígenas.

Garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos es importante, no solo para su bienestar, sino también para hacer frente a algunos de los desafíos mundiales apremiantes, como el cambio climático y la degradación del medio ambiente. Fortalecer y salvaguardar estos derechos constituye una forma eficaz de proteger los ecosistemas críticos, las vías fluviales y la diversidad biológica.

Artículo 26 de la
Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado, o bien adquirido de otra forma.

2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y tener el control sobre las tierras, los territorios y los recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como los que hayan adquirido de otra forma.

3. Los Estados reconocerán y protegerán jurídicamente estas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento se llevará a cabo con el debido respeto a las costumbres, tradiciones y sistemas de titularidad de la tierra de los pueblos indígenas interesados.

Resumen

El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas es un órgano consultivo del Consejo Económico y Social con el mandato de abordar las cuestiones indígenas relacionadas con el desarrollo económico y social, la cultura, el medio ambiente, la educación, la salud y los derechos humanos. En su primer período de sesiones, en el año 2002, el Foro Permanente solicitó a las Naciones Unidas que elaborara un informe sobre la situación de los pueblos indígenas del mundo con el fin de poner de relieve las cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas en las áreas temáticas del mandato del Foro. El primer volumen, publicado en 2009, abarcó las seis áreas del mandato mencionadas anteriormente. Los volúmenes posteriores han abordado el acceso de los pueblos indígenas a los servicios de salud (2015), la educación (2017) y la aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2019).

La Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada en 2007, sitúa en su centro el derecho a la libre determinación y los derechos a las tierras, los territorios y los recursos. El derecho a la libre determinación y el derecho a los recursos naturales en las tierras y territorios de los pueblos indígenas fueron dos de los temas con mayor carga política a lo largo del proceso de negociación de la Declaración. Más de 10 años después, siguen politizados los mismos temas. Los artículos 25 a 32 de la Declaración abordan específicamente el tema de las tierras, los territorios y los recursos, incluida la relación espiritual y cultural de los pueblos indígenas con sus tierras, la reparación e indemnización, el consentimiento libre, previo e informado, la protección del medio ambiente y los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas.

La relación de los pueblos indígenas con sus tierras, territorios y recursos constituye un aspecto central de su identidad, bienestar y cultura. La preservación del medio ambiente, transmitida a través de los conocimientos tradicionales comunicados de generación en generación, representa la misma esencia de su existencia. A medida que el mundo está más dispuesto a reconocer las repercusiones negativas del cambio climático y la degradación del medio ambiente en la salud, la seguridad alimentaria y la paz y la seguridad en general, la importancia de los conocimientos indígenas y los derechos territoriales empieza a reconocerse de una forma más generalizada por toda la sociedad.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ofrece nuevas oportunidades para promover los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos debido a un enfoque integrado del desarrollo económico, ambiental y social dentro de un marco de derechos humanos, proporcionando un espacio que demuestra cómo la administración indígena de las tierras, los territorios y los recursos puede acelerar la aplicación y el logro de varios Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Esta publicación ofrece una amplia perspectiva sobre los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos, analizando la legislación y los acuerdos a nivel nacional e internacional, así como el derecho consuetudinario. Examina, tanto las prácticas que han resultado exitosas, como los obstáculos que siguen existiendo para la aplicación de los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos y sugiere formas de avanzar.

El capítulo I, *escrito por Mattias Åhrén,* ofrece una visión general del marco internacional de los derechos indígenas en lo que respecta a las tierras, los territorios y los recursos naturales que los pueblos indígenas han utilizado a lo largo de su historia.[2] Identifica y resume la base subyacente de los derechos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos derivados de la conexión inherente entre las identidades de los pueblos indígenas y las tierras que han utilizado tradicionalmente. El capítulo explica cómo el *corpus juris* (conjunto de leyes) indígena internacional, no solo ha tenido en cuenta que las identidades de los pueblos indígenas están de hecho vinculadas a sus tierras, sino que también se ha ampliado para incorporar los derechos a las tierras, los territorios y los recursos indígenas. Esto se hace evidente al analizar el contenido y el alcance de los derechos indígenas a la libre determinación, la propiedad y la cultura. El capítulo se centra en los derechos más importantes dentro del marco de los derechos a las tierras, los territorios y los recursos, así como en otros derechos que son relevantes para la relación de los pueblos indígenas con las tierras, los territorios y los recursos.

Tras el análisis del régimen jurídico internacional que rige los derechos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos, el capítulo ofrece ejemplos para ilustrar cómo los sistemas jurídicos nacionales están incorporando cada vez más los derechos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos, al mismo tiempo que destaca la brecha existente entre el alcance de esos derechos consagrados en las fuentes jurídicas internacionales y su aplicación sobre el terreno. Al abordar esta brecha en la aplicación, el capítulo concluye con una serie de recomendaciones destinadas a ayudar a los Estados Miembros a hacer más operativos los derechos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos a nivel nacional.

El capítulo II, *escrito por Cathal Doyle,* aborda los principales retos a los que se enfrentan los pueblos indígenas a la hora de hacer valer sus derechos a las tierras, los territorios y los recursos en el contexto de las operaciones de las industrias extractivas y la agroindustria, el desarrollo de infraestructuras y las iniciativas de conservación. El autor ofrece una visión general de los avances jurídicos realizados en varias jurisdicciones en materia de protección de tierras, territorios y recursos para responder a estos retos, abordando también las limitaciones de su aplicación en la práctica. El capítulo destaca algunas de las características singulares de los sectores de la extracción, la agroindustria, las infraestructuras y la conservación y cómo estas obstaculizan la aplicación de los derechos de los pueblos indígenas. El capítulo también examina dos retos estrechamente relacionados, a saber, la dificultad de acceso a mecanismos de reparación de las violaciones de los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos y la situación crítica a la que se enfrentan los defensores de estos derechos. El capítulo concluye con recomendaciones para afrontar dichos retos.

El capítulo III, *escrito por Jérémie Gilbert,* examina la aplicación de los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos. El análisis va más allá de las simples proclamaciones jurídicas o de las medidas administrativas, ya que sobre el terreno estas pueden quedar lejos de la realidad. Como señala el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las

[2] El capítulo ilustra que el uso tradicional es, sin duda, la base principal de los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos. Las conclusiones extraídas son aplicables, de manera análoga haciendo los cambios necesarios, a las tierras, los territorios y los recursos adquiridos también por otros medios.

Naciones Unidas, aunque muchos Estados han empezado a reconocer los derechos territoriales de los indígenas en la legislación, "sigue habiendo una gran diferencia entre el reconocimiento formal y la aplicación real".[3] De hecho, "en los países donde se reconocen esos derechos, no se aplican plenamente, o bien los procedimientos para la implementación de esos derechos, como la cartografía, la demarcación y la titularización de las tierras o los recursos, a menudo no se han completado, sufren retrasos importantes o quedan archivados".[4] Sin embargo, más allá de la importante brecha en la aplicación, parece que la actualización de los derechos indígenas está teniendo lugar en múltiples niveles, a menudo a través de iniciativas dirigidas por los propios pueblos indígenas. Este capítulo explora con cierta profundidad ejemplos relevantes.

El capítulo IV, *escrito por Naomi Lanoi Leleto,* se centra en la situación de las mujeres indígenas y sus derechos a las tierras, los territorios y los recursos. Las mujeres indígenas desempeñan un papel fundamental en la relación tradicional de los pueblos indígenas con la tierra. A través de un profundo análisis de los documentos jurídicos y políticos internacionales y regionales, el capítulo explora los marcos y las herramientas que respaldan el reconocimiento y la protección de los derechos de las mujeres indígenas a las tierras, los territorios y los recursos, al mismo tiempo que destaca las lagunas existentes.

Utilizando estudios de caso, el capítulo afirma el papel central que desempeñan las mujeres indígenas en la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos, así como el alto precio que a menudo deben pagar por ello. Aunque las mujeres indígenas son las principales custodias de los alimentos, el agua y los conocimientos tradicionales de la tierra, su situación jurídica en relación con los derechos sobre la tierra se ve socavada por la discriminación de género y las barreras asociadas a la pobreza. Al mismo tiempo, las mujeres indígenas suelen estar en primera línea en la defensa de la tierra y el medio ambiente y son muy vulnerables a la violencia, los abusos y los asesinatos.

El capítulo V, *escrito por Prabindra Shakya,* examina cómo se reflejan los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus procedimientos de implementación y presentación de informes. El capítulo detalla las ideas y los avances relacionados con el desarrollo sostenible y los derechos de los pueblos indígenas en instrumentos anteriores, como la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente, el Desarrollo y la Agenda 21 (1992) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000), y cómo han evolucionado con el tiempo. El capítulo va más allá de la cuestión directa de la propiedad de la tierra y los recursos para examinar los vínculos con otros ODS y las metas asociadas, incluidas las relacionadas con la seguridad alimentaria, la protección del medio ambiente y el cambio climático, cuyos resultados también dependen en gran medida de la forma en que se gestionan las tierras y los recursos. Por último, el capítulo explora las formas en que el sistema de las Naciones Unidas, los Estados miembros y los pueblos indígenas han respondido a los desafíos pertinentes mediante la adopción de políticas y programas y la participación en los procesos de implementación y presentación de informes de los ODS.

---

3 "Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas: informe sobre el 17º período de sesiones (16 a 27 de abril de 2018)" (E/2018/43-E/C.19/2018/11), párr. 7.

4 Ibid., párr. 8.

Perfiles de los autores

Mattias Åhrén es profesor de Derecho (doctorado) en la Universidad Ártica de Noruega. Es máster en Derecho (LLM) por la Universidad de Estocolmo y la Universidad de Chicago. Åhrén ha escrito mucho sobre los derechos de los pueblos indígenas a nivel internacional y entre sus publicaciones académicas está *Indigenous Peoples' Status in the International Legal System*, publicado por la Oxford University Press en 2016. Además, Åhrén cuenta con una notable experiencia práctica trabajando en el ámbito de los derechos de los Sami y otros pueblos indígenas a nivel internacional, incluso en las negociaciones que condujeron a la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Cathal Doyle es profesor titular y director del programa de maestría en la Facultad de Derecho de la Universidad de Middlesex, en Londres, donde anteriormente fue titular de una beca de investigación de la organización Leverhulme Trust. Ha publicado varios libros, capítulos, artículos e informes sobre los derechos de los pueblos indígenas y ha ejercido como defensor de pueblos indígenas y como experto técnico del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Forma parte de las juntas directivas del Forest Peoples Programme y del Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas y es miembro fundador de la Red Europea de Pueblos Indígenas.

Jérémie Gilbert es profesor de derecho y experto en Derechos Humanos. Ha trabajado con varias comunidades indígenas de todo el mundo y es consultor habitual de varias organizaciones internacionales no gubernamentales que apoyan los derechos de los pueblos indígenas. Como experto jurídico, ha participado en la elaboración de informes jurídicos y dictámenes de expertos y en la recopilación de pruebas en varios casos relacionados con los derechos de los pueblos indígenas a su tierra.

Naomi Lanoi Leleto es natural de Kenia y defensora de las mujeres indígenas, sus tierras y el medio ambiente. Tiene un máster en Estudios Jurídicos por el Programa de Derecho y Política de los Pueblos Indígenas de la Universidad de Arizona y un máster en Administración de Empresas por la Universidad Jomo Kenyatta de Agricultura y Tecnología.

Prabindra Shakya es un activista de derechos humanos que es miembro de la comunidad indígena Newar de Nepal. Lleva más de una década dedicado a la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades marginadas, incluso en procesos de justicia transicional después de que un conflicto ha finalizado. Actualmente coordina la Community Empowerment and Social Justice Network (Red de Empoderamiento Comunitario y Justicia Social) que fundó en Nepal y, anteriormente, trabajó con diferentes organizaciones de derechos humanos en el país. Se graduó en 2011 con un máster en Estudios de ONG interasiáticas en la universidad SungKongHoe de la República de Corea.

Foto: ONU-DESA/Brodd Sigurdarson

Capítulo I:

RECONOCIMIENTO DE
los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos

Mattias Åhrén

1. Fundamentos del marco internacional de los derechos indígenas

1.1 El vínculo entre la identidad de los pueblos indígenas y sus tierras, territorios y recursos

El marco internacional contemporáneo de los derechos indígenas toma como punto de partida que las sociedades, las culturas, los modos de vida y, en última instancia, la propia identidad de los pueblos indígenas están entrelazados con las tierras, los territorios y los recursos utilizados por ellos históricamente y que de esta circunstancia deben derivarse consecuencias jurídicas. Se ha llegado a un amplio acuerdo en el sentido de que el hecho de que los pueblos indígenas estén inextricablemente vinculados a sus tierras, territorios y recursos —dado que estos constituyen el núcleo de sus identidades como pueblos— debe significar, por tanto, que los pueblos indígenas también están vinculados jurídicamente a dichos territorios y recursos. Este entendimiento es la esencia de los derechos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos, tal y como se refleja en las fuentes internacionales de prestigio.

El punto de partida natural es el innovador estudio de 1982 del anterior Relator Especial de las Naciones Unidas, José Martínez Cobo, sobre el problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas, que puede considerarse como un documento fundacional del moderno

régimen internacional de derechos indígenas.[5] En este primer volumen del estudio y en los que le siguieron, el trabajo de Martínez Cobo se basaba en la premisa —además de reflejarla de manera explícita— de que la identidad de los pueblos indígenas es inseparable de sus tierras; esto define claramente su concepto del término "pueblos indígenas". Identificaba como rasgo central de estos grupos la determinación de "preservar, desarrollar y transmitir a las generaciones futuras sus territorios ancestrales *y* su identidad étnica, como base de su existencia continuada como pueblos".[6] Así, el Relator Especial no distingue entre estos conceptos, sino que pone a la par la identidad y la tierra como requisitos para la existencia continuada de los pueblos indígenas. Infiere que los pueblos indígenas no pueden existir separados de su tierra.

La de Martínez Cobo es la descripción más elaborada y más citada[7] de los pueblos indígenas.[8] Su observación de que las tierras y las identidades de los pueblos indígenas están entrelazadas es especialmente significativa. Otras interpretaciones del término "pueblos indígenas" también hacen hincapié en esta relación. Por ejemplo, el Banco Mundial considera una característica fundamental de los pueblos indígenas el "apego colectivo a hábitats geográficamente diferenciados o a territorios ancestrales".[9] Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) considera pueblos indígenas (y tribales) a las poblaciones que, entre otras cosas, tienen "prioridad histórica, con respecto a la ocupación y el uso de un territorio específico" y explica que "la identidad es de importancia fundamental para los pueblos indígenas, que consideran que la seguridad de sus medios de vida, su bienestar y su dignidad están inextricablemente vinculados a la [...] preservación de sus tierras y territorios ancestrales".[10] En su concepción de los pueblos indígenas, ambas organizaciones hacen hincapié en la conexión que tienen con la tierra. Al igual que Cobo, la FAO establece explícitamente la conexión entre la identidad de los pueblos indígenas y sus tierras históricas. El artículo 25 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece que "los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su relación espiritual distintiva con las tierras, los territorios [...] y [...] los recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado y a asumir sus responsabilidades respecto de las generaciones futuras". Este artículo puede considerarse como una identificación implícita de las principales características de los pueblos indíge-

---

5 S. James Anaya, *Indigenous Peoples in International Law*, 2nd ed. (Oxford, Oxford University Press, 2004), págs. 62 y 3; y Mauro Barelli, *Seeking Justice in International Law: The Significance and Implications of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (Abingdon, Nueva York, Routledge, 2016), pág. 5.

6 "Study of the problem of discrimination against indigenous populations", vol. 5 (E/CN/4/Sub.2/1986/7/Add.4), párr. 379 (énfasis añadido); los factores que comprenden la continuidad histórica dentro de este contexto se enumeran en el párr. 380.

7 Las definiciones de pueblos indígenas como tales no son aquí pertinentes (el derecho internacional no define formalmente a los pueblos indígenas y el hecho de hacerlo puede conducir presumiblemente a importantes desafíos). Lo que interesa en el presente contexto es el énfasis en la conexión entre los pueblos indígenas y sus tierras.

8 Barelli, *Seeking Justice in International Law*, págs. 5 y 6.

9 World Bank, Operations Manual, Operational Policy 4.10: Indigenous Peoples (Washington, D.C.), párr. 4.

10 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, *FAO Policy on Indigenous and Tribal Peoples* (Roma, 2010), párrs. 4 y 5.

nas. Proclamar que los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer la relación con sus tierras solo resulta comprensible cuando los pueblos indígenas son de hecho poblaciones con tales relaciones.[11]

Las fuentes antes mencionadas son claramente indicativas del reconocimiento internacional de que las identidades de las poblaciones indígenas como pueblos distintos están inextricablemente entrelazadas con aquellas tierras, territorios y recursos que han utilizado históricamente.[12]

1.2 La importancia de la conexión de los pueblos indígenas con sus tierras, territorios y recursos en relación a los derechos sobre dichos recursos

Los modos de vida y las culturas de los pueblos indígenas están intrínsecamente arraigados en sus tierras de origen; como consecuencia natural, han establecido en esos territorios sociedades fuertemente ligadas a la tierra. En su mayor parte, los pueblos indígenas han conseguido mantener al menos los rasgos básicos de esas sociedades hasta la actualidad, a pesar de la colonización y otras dificultades. Por estas razones, uno de los primeros enfoques del *corpus juris* indígena internacional fue permitir que los pueblos indígenas mantuvieran y desarrollaran estas sociedades para convivir con la sociedad mayoritaria.[13] Evidentemente, esta norma principal está estrechamente relacionada con la mencionada anteriormente, que reconoce que las identidades

---

11 En una línea similar, el párrafo. 7 del preámbulo de la Declaración reconoce "la urgente necesidad de respetar y promover los derechos inherentes a los pueblos indígenas que se derivan de sus estructuras políticas, económicas y sociales, así como de su cultura, tradiciones espirituales, historia y filosofía, especialmente los derechos a sus tierras, territorios y recursos". El artículo 13 del Convenio 169 de la OIT (1989) contiene disposiciones similares.

12 El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas ha llegado a la misma conclusión. Véase E/2018/43-E/C.19/2018/11, párr. 4; "Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas: informe sobre el sexto período de sesiones (14 a 25 de mayo de 2007)" (E/2007/43-E/C.19/2007/12), párrs. 4 a 6; "Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas: informe sobre el sexto período de sesiones", nota de la Secretaría (E/C.19/2018/7), párr. 1. Véase también, por ejemplo, Claire Cartas, "Indigenous peoples´ rights to lands, territories and resources in the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, artículos 25, 26, 27 y 10", en *La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: A Commentary*, Oxford Commentaries on International Law, Jessie Hohmann and Marc Weller, ed. (Oxford, Oxford University Press, 2018); Lorenzo Cotula, "Land, property and sovereignty in international law", *Cardozo Journal of International and Comparative Law*, vol. 25, núm. 2 (2016), págs. 219 a 286.

13 Patrick Macklem, "Indigenous recognition in international law: theoretical observations", *Michigan Journal of International Law*, vol. 30, núm. 1 (otoño de 2008), pág. 208. Compárese también Will Kymlicka, *Multicultural Odysseys: Navigating the New International Politics of Diversity* (Oxford, Oxford University Press, 2007), págs. 31 y 272 a 293.

indígenas están entrelazadas con sus tierras.[14] En conjunto, estas normas principales podrían describirse como la base del marco internacional de los derechos indígenas.[15]

Entre los organismos judiciales y cuasi judiciales internacionales y regionales, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido la más activa a la hora de definir los márgenes de los derechos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos. En el caso pionero de la *comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni contra Nicaragua*, la Corte Interamericana confirmó por primera vez que la identidad de los pueblos indígenas está entrelazada con las tierras que han utilizado históricamente. En este caso, el líder de la comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni de Nicaragua presentó una solicitud ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en relación con la falta de demarcación por parte del Estado de las tierras comunales de la comunidad Awas Tingni y de la adopción de las medidas necesarias para proteger los derechos de propiedad de la comunidad sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Además, la comunidad denunció que el Gobierno no había garantizado el acceso a un recurso efectivo para sus reivindicaciones en relación con la entonces inminente concesión de 62.000 hectáreas de bosque tropical para su explotación comercial por una empresa en tierras comunales.[16] El Tribunal reiteró que "los estrechos vínculos de los pueblos indígenas con la tierra deben reconocerse y entenderse como la base fundamental de su cultura, [...] su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas, las relaciones con la tierra no son simplemente una cuestión de posesión y producción, sino un elemento material y espiritual [...] para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras". La Comisión Interamericana de Derechos Humanos procedió entonces a proclamar que de esta base objetiva debe deducirse que el vínculo con la tierra está protegido por un derecho.[17] Posteriormente, la Corte se ha hecho eco y ha profundizado en la inferencia básica de que una consecuencia necesaria de los vínculos inherentes de los pueblos indígenas con sus tierras es que tienen derechos sobre ellas. Por ejemplo, en el caso de la *comunidad indígena Sawhoyamaxa contra Paraguay*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló inicialmente que la "cultura de los miembros de las comunidades indígenas refleja un modo de vida particular, [...] cuyo punto de partida es su estrecha relación con sus tierras tradicionales y recursos naturales, no solo porque son su principal medio de supervivencia,

14 Compárense las Cartas, "Indigenous peoples' rights to lands, territories and resources", pág. 397; Cotula, "Land, property and sovereignty in international law", págs. 244 a 245.

15 Estas características básicas de los derechos indígenas son también las que los distinguen principalmente de los derechos de las minorías. Se subraya que no se trata de una distinción de "jerarquía de estatus" sino de "diferencia de estatus". Compárese Daniel Viehoff, "Power and equality", en *Oxford Studies in Political Philosophy*, vol. 5, David Sobel, Peter Vallenty y Steven Wall, ed. (Oxford, Oxford University Press, 2019), pág. 16.

16 Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Caso de la *comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni contra Nicaragua*: sentencia de 31 de agosto de 2001", serie C., núm. 79.

17 Ibid., párr. 149.

sino también porque forman parte de [...] su identidad cultural". Por estas mismas razones, el Tribunal sostuvo que la comunidad había establecido un derecho a su tierra.[18]

Otras instituciones de derechos humanos han coincidido con la conclusión básica de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de que la identidad de los pueblos indígenas está ligada a sus tierras y que esta circunstancia debe tener efectos jurídicos. En el caso del *Endorois Welfare Council contra Kenya*, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos entendió el fundamento de los derechos territoriales indígenas, en gran medida, de la misma manera que la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sostuvo que los Endorois habían establecido un derecho a su tierra a través del uso histórico.[19] Del mismo modo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha pedido a los Estados que reconozcan los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras ancestrales "para evitar la degradación de su modo de vida particular [...] y, en última instancia, de su identidad cultural".[20] El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha expresado opiniones similares; es especialmente destacable su observación de que los derechos territoriales indígenas son únicos porque incluyen un identificador cultural del titular del derecho.[21] Leídos conjuntamente, los artículos 25 y 26.1 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas confirman las normas expuestas por las fuentes anteriores. Como se ha mencionado, el artículo 25 afirma que los pueblos indígenas tienen derecho a "mantener y fortalecer su relación espiritual distintiva con las tierras, los territorios [...] y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado, así como a asumir las responsabilidades que a este respecto les incumben respecto de las generaciones futuras" y el artículo 26.1 establece que "los pueblos indígenas tienen derecho a aquellas tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado, o bien adquirido de otra forma". Estos dos artículos establecen la relación única de los pueblos

---

18 Corte Interamericana de Derechos Humanos, "caso de la *comunidad indígena Sawhoyamaxa contra Paraguay*: sentencia de 29 de marzo de 2006 (fondo, reparaciones y costas)", serie C, núm. 146, párr. 118. Para sentencias adyacentes, véase, por ejemplo, Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Caso de la *comunidad indígena Yakye Axa contra Paraguay*, sentencia de 17 de junio de 2005 (fondo, reparaciones y costas)", serie C, núm. 125, párr. 135; Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Caso del *pueblo indígena Kichwa de Sarayaku contra. Ecuador*, sentencia del 27 de junio de 2012 (fondo y reparaciones)", serie C, núm. 245.

19 Human Rights Watch, *Centro para el Desarrollo de los Derechos de las Minorías (Kenia) y Minority Rights Group International en nombre del Endorois Welfare Council contra Kenia*, núm. 276/2003 (decisión de 2010), párrs. 174 a 238. En el caso más reciente de los Ogiek (Unión Africana, Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos contra la República de Kenia*, solicitud núm. 006/2012, sentencia 26 de mayo de 2017), la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos confirmó que los usos de las tierras indígenas tienen derechos establecidos en la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (arts. 122 a 131).

20 Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Observación general núm. 21: derecho de toda persona a participar en la vida cultural (art. 15, párr. 1º del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)". (E/C.12/GC/21), párr. 36.

21 Naciones Unidas, documentos oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo cuarto período de sesiones, suplemento núm. 18 (A/54/18), decisión 2 (54), párr. 4.

Foto: Ben Powless

indígenas con sus tierras y que la interconexión entre las tierras, los territorios y los recursos de estos pueblos y sus identidades tiene implicaciones jurídicas.[22]

En resumen, las principales normas internacionales establecen (a) que las culturas, sociedades, formas de vida y, en última instancia, la propia identidad de los pueblos indígenas están intrínsecamente ligadas a las tierras, los territorios y los recursos históricamente utilizados; (b) que de esta circunstancia se desprende lógicamente que los pueblos indígenas tienen derechos sobre esas tierras y recursos; y (c) que los pueblos indígenas tienen derecho a preservar y desarrollar las sociedades diferenciadas que han formado en dichas tierras. El carácter fundacional de estas normas permite concluir que, colectivamente, forman parte del derecho consuetudinario internacional.[23]

---

22 Compárense las Cartas, "Indigenous peoples' rights to lands, territories and resources", pág. 410 a 414; Barelli, *Seeking Justice in International Law*, pág. 53.

23 Compárense las Cartas, "Indigenous peoples' rights to lands, territories and resources", pág. 397; Barelli, Seeking Justice in International Law, págs. 15, 29 y 54; Anaya, *Indigenous Peoples in International Law*, págs. 141 a 148; Cotula, "Land, property and sovereignty in international law", págs. 239 a 240.

2. El principio de los derechos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos

2.1 Introducción

Los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos pueden incluir, tanto derechos políticos, como civiles. El principal derecho político es el derecho a la libre determinación y, como se ha mencionado en la introducción, existen numerosos derechos civiles potencialmente relevantes para las tierras, los territorios y los recursos indígenas.[24] Los derechos a la propiedad y a la cultura deben considerarse fundamentales dentro de esta última categoría y son los únicos que se tratan en el presente capítulo.

2.2 El derecho político a la libre determinación

2.2.1 El derecho de libre determinación

Tras décadas de intensos debates y deliberaciones, el derecho internacional ha resuelto recientemente que las poblaciones indígenas constituyen "pueblos". Como tales, se les otorgan derechos de los pueblos, incluido el de libre determinación, que, como derecho político, "ya" corresponde a los pueblos indígenas en su calidad de pueblos. Una cadena de acontecimientos condujo al reconocimiento de los pueblos indígenas como "pueblos" con derecho a la libre determinación.[25] Únicamente se señala que los pueblos indígenas son beneficiarios de este derecho y que esto está claro hoy en día. El significado de un derecho en el contexto indígena está impregnado de un mayor nivel de incertidumbre; la ambigüedad no radica tanto en la forma que adopta el derecho cuando se aplica a los pueblos indígenas, sino en su alcance.

Tal y como se entiende convencionalmente, solo los pueblos en su conjunto —es decir, las poblaciones de los Estados (o territorios)— son beneficiarios del derecho a la libre determinación, independientemente de si el Estado alberga más de una población étnica/culturalmente diferente.[26] Cuando se aplica a los pueblos en este sentido, la dimensión de los recursos del derecho —el

---

[24] Por ejemplo, si la extracción de recursos en tierras indígenas genera riesgos para la salud de los habitantes, el derecho a la salud podría prohibir la actividad; si una extracción pone en peligro un lugar sagrado, el derecho a la religión quedaría comprometido con toda seguridad; y la destrucción de viviendas tradicionales puede comprometer, entre otras cosas, el derecho a la vida familiar.

[25] Para una relación más detallada del desarrollo de la argumentación, véase Mattias Åhrén, *Indigenous Peoples' Status in the International Legal System* Oxford University Press, 2016), cap. 5, con referencias; Marc Weller, "Self-determination of indigenous peoples: artículos 3, 4, 5, 18, 23 y 46(1)", en *La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: A Commentary*, Oxford Commentaries on International Law, Jessie Hohmann and Marc Weller, ed. (Oxford, Oxford University Press, 2018).

[26] Ian Brownlie, "The rights of peoples in modern international law", en *The Rights of Peoples*, James Crawford, ed. (Oxford, Clarendon Press, 1988), págs. 4 a 16.

componente que otorga a los pueblos el derecho a determinar la disposición de los recursos naturales— implica en gran medida que toda la población del Estado tiene derecho a participar en la gestión de los recursos dentro del Estado a través de su sistema político. Sin embargo, la dimensión de los recursos no puede adoptar razonablemente esta forma cuando la ejercen los pueblos indígenas, que constituyen sociedades distintas dentro de la sociedad más amplia del Estado. Cuando los pueblos indígenas ejercen su derecho a la libre determinación como pueblos, esto les permite determinar dentro del grupo cómo deben gestionarse los recursos en sus distintos territorios. La sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de los *pueblos Kaliña y Lokono contra Surinam* es informativa. En este caso, la Corte afirma que los pueblos Kaliña y Lokono (a diferencia del "pueblo", es decir, la población total del Estado) tienen derecho a "disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales para no verse privados de [sus] propios medios de subsistencia".[27] En este contexto, "sus recursos" solo puede entenderse como una referencia a los recursos que los pueblos indígenas tienen específicamente derecho a tener bajo su control. Este entendimiento también se refleja en el artículo 4 de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: "Los pueblos indígenas, en el ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales". El hecho de que los pueblos indígenas ejerzan su derecho a la libre determinación, en primer lugar, a través de acuerdos de autonomía, se refleja también en la práctica general[28] de los Estados y encuentra un mayor apoyo en la doctrina jurídica.[29]

Lo anterior establece que, en principio, los pueblos indígenas tienen el derecho, como sistema político distinto (en contraposición a como "partes de las poblaciones generales de los Estados"), de determinar las prioridades en cuanto a cómo deben utilizarse las tierras, las aguas y los

---

27 Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Case of the *Kaliña and Lokono Peoples v. Suriname*: sentencia de 25 de noviembre de 2015 (fondo, reparaciones y costas)", serie C, núm. 309, párr. 122 [énfasis añadido]. Cabe destacar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos cita el artículo 1.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, confirmando así que el derecho a la libre determinación del que gozan los pueblos indígenas es el reconocido de forma general en el derecho internacional, en contraposición a una versión ***sui generis*** del derecho que les es particular. Otra cuestión es que el derecho general debe cristalizar de una manera particular en los contextos indígenas, como se ha comentado aquí.

28 Véase la sección 4 de este capítulo.

29 Véase Åhrén. *Indigenous Peoples' Status in the International Legal System*, cap. 6.2 con referencias; véase también, por ejemplo, Martin Scheinin, "Indigenous peoples' rights under the International Covenant on Civil and Political Rights", en *International Law and Indigenous Peoples*, Raoul Wallenberg Human Rights Library, vol. 20, Joshua Castellino y Niamh Welsh, ed. (Leiden y Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2005), págs. 9 a 15; Anaya, Indigenous Peoples in International Law, págs. 150 a 153; Alexandra Xanthaki, "Indigenous rights in international law over the last 10 years and future developments", *Melbourne Journal of International Law*, vol. 10, Nº 1 (2009); Marc Weller, "Towards a general comment on self-determination and autonomy: working paper", presentado a la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre Cuestiones de las Minorías (E/CN.4 /Sub.2/AC.5/2005/WP.5), párrs. 12 y 16; Martin Scheinin y Mattias Åhrén, "Relationship to human rights, and related international instruments", en *La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: A Commentary*, Oxford Commentaries on International Law, Jessie Hohmann and Marc Weller, ed. (Oxford, Oxford University Press, 2018), pág. 67.

recursos situados en sus territorios históricos. Lo que queda por resolver en estas circunstancias es el alcance de esta autonomía. En particular, lo que debe establecerse es lo que ocurre cuando las prioridades de los pueblos indígenas para la gestión de los recursos entran en conflicto con las del Estado y/o la población mayoritaria. Aquí es donde se encuentran las incertidumbres y las opiniones divergentes.

Se puede sugerir que el derecho de los pueblos indígenas a la autonomía adopta en la práctica la forma de un derecho a la consulta. En este contexto, una vez determinadas sus prioridades para la gestión de los recursos dentro del grupo como un sistema político autónomo distinto, un pueblo indígena tendría que convencer, mediante la consulta, al Estado y/o a la población mayoritaria de que acepte su posición, y de no conseguirlo, prevalecerá la posición del Estado/mayoría. Con esta interpretación del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, la aplicación del derecho está siempre supeditada a la aceptación del Estado/mayoría. Dicho de otro modo, esta versión del derecho de libre determinación es más formal que real. Tanto la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados como la propia razón se oponen a esta interpretación. De acuerdo con el artículo 31.1 de la Convención,[30] se dará a una disposición de cierto tratado el sentido que se desprenda naturalmente de la comprensión ordinaria de su texto. El artículo 3 de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece que "los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación", redacción que sugiere claramente que los pueblos indígenas son beneficiarios precisamente de ese derecho, distinto del derecho a la consulta. La cuestión de si el derecho de libre determinación se aplica a los pueblos indígenas —y, en caso afirmativo, en qué forma— ha estado en el centro del debate sobre los derechos indígenas básicamente desde que surgió. Las deliberaciones sobre la libre determinación ocuparon un lugar central durante todo el proceso que condujo a la adopción de la Declaración, señalando que si los pueblos indígenas iban a ser beneficiarios de este derecho, este sería un principio fundamental.[31]

Existen argumentos de peso en contra de la equiparación del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y su ya existente derecho a la consulta. Sin embargo, si bien esto aclara lo que no es el derecho a la libre determinación, las fuentes jurídicas internacionales existentes ofrecen una orientación limitada sobre lo que es el derecho. Aun así, del principio de que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación es diferente y algo más que el derecho a la consulta, se pueden extraer presumiblemente ciertas conclusiones. Esto significa, con toda

30 La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados formalmente solo se aplica a los tratados y no a las declaraciones, como la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Aun así, se considera que el artículo 31 de la Convención de Viena refleja el derecho internacional consuetudinario; véase, por ejemplo, Antonio Cassese, *International Law* (Oxford, Oxford University Press, 2005), pág. 187. El carácter general de la norma aboga por recurrir a la Convención cuando se interpretan textos similares a los tratados.

31 Por ejemplo, S. James Anaya, "The right of indigenous peoples to self-determination in the post-colonial era", en *Making the Declaration Work: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, IWGIA Document núm. 127, Claire Cartas y Rodolfo Stavenhagen, ed. (Copenhague, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, 2009), págs. 184 a 185; Åhrén, *Indigenous Peoples' Status in the International Legal System*, págs. 96 a 119 y cap. 6, con referencias; Barelli, *Seeking Justice in International Law*, pág. 48.

lógica, que cuando un pueblo indígena y la población estatal/mayoritaria no pueden ponerse de acuerdo sobre las prioridades para la gestión de la tierra y los recursos, la posición del Estado/mayoritario no prevalece siempre, a diferencia de lo que ocurre con el derecho a la consulta. Más bien, hay casos en los que la posición del pueblo indígena tiene prioridad. Tales situaciones, cuando se presentan, no se resuelven fácilmente en virtud de las fuentes jurídicas existentes.[32] Sin embargo, el hecho de que existan estos casos implica que el derecho a la libre determinación no es solo formal, sino también real en ciertos aspectos.[33]

De ello se desprende que, si bien es difícil ubicar el nivel preciso de los límites del derecho a la libre determinación, tal como se aplica a los pueblos indígenas, dicho derecho está por encima del de la consulta. Al mismo tiempo, el derecho a la libre determinación mencionado aquí es un derecho humano y, por tanto, relacional; se ejerce necesariamente en relación con el Estado en el que residen los pueblos indígenas. Esto pone un cierto límite al potencial del derecho. No puede ser un derecho omnipotente al consentimiento libre, previo e informado, similar al derecho a la soberanía.[34] Más bien, el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación debe perseguirse en relación con el ejercicio del derecho a la libre determinación del segmento más amplio de la población nacional.

---

32 Ghai, entre otros, señala que las normas internacionales ofrecen información limitada sobre el contenido de la autonomía; véase Yash Ghai, "Ethnicity and autonomy: a framework for analysis", en *Autonomy and Ethnicity: Negotiating Competing Claims in Multi-Ethnic States*, Yash Ghai, ed. (Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2000), pág. 21. Han pasado algunos años desde esta observación, pero es casi tan acertada hoy como cuando se hizo.

33 Dicho esto, hay que tener en cuenta el artículo 32.2 de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, según el cual "los Estados celebrarán consultas [...] de buena fe con los pueblos indígenas interesados [...] a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios". El artículo 32.2 obliga a los Estados a buscar, pero no a obtener, el consentimiento antes de aprobar proyectos industriales en territorios indígenas. Podría entenderse que esta disposición contradice el argumento anterior, pero también podría leerse como una norma mínima (véanse los artículos 43 y 45 de la Declaración). Dadas las consecuencias ilógicas descritas asociadas a la comprensión del concepto de derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación como una mera reafirmación de su derecho a la consulta, podría parecer más razonable considerar el artículo 32.2 de la Declaración como un límite para las obligaciones de los Estados en lugar de un techo. Así entendido, el artículo 32.2 obliga a los Estados a esforzarse por obtener el consentimiento de los pueblos indígenas antes de autorizar proyectos en sus territorios, pero no dice nada sobre lo que ocurre cuando no se llega a un acuerdo. Entonces, se aplica la norma esbozada que se desprende de la naturaleza del derecho a la libre determinación, a diferencia del derecho a la consulta.

34 Las normas de derechos humanos se derivan del principio de soberanía del Estado. Pueden (y de hecho, a menudo se establecen para) limitar pero no abolir la soberanía del Estado. Véase Patrick Macklem, *The Sovereignty of Human Rights* (Nueva York, Oxford University Press, 2015), págs. 29 a 45; compárese S. James Anaya y Sergio Puig, "Mitigating State sovereignty: the duty to consult with indigenous peoples", *University of Toronto Law Journal*vol. 67, núm. 4 (2017), págs. 448 y 452.

2.2.2 *¿Un derecho al consentimiento libre, previo e informado?*

El reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas como un derecho humano no excluye el reconocimiento de la misma como un derecho soberano.

La naturaleza y la existencia misma del derecho de libre determinación, tanto dentro como fuera del contexto estatal, han constituido una fuente de discusión y debate permanente. Un argumento fundamental gira en torno al concepto de un derecho original de los pueblos indígenas a la soberanía. Se basa en la afirmación de que los pueblos indígenas eran soberanos en el momento de la colonización y nunca han cedido esta condición.[35] Sería necesario poner a prueba y corroborar esta afirmación y sus variantes con el telón de fondo de la forma en que el derecho internacional entiende convencionalmente el concepto de soberanía[36] . Recientemente se ha argumentado que el derecho al consentimiento libre, previo e informado en lo que respecta a los pueblos indígenas adopta una forma similar al derecho[37] soberano que acabamos de describir.[38] Esto significaría que los pueblos indígenas tienen derecho a verse libres de toda interferencia externa no consentida, incluso del Estado o Estados en los que residen actualmente. Un derecho al consentimiento libre, previo e informado de naturaleza tan omnipresente requiere una fundamentación muy similar a la del derecho soberano mencionado anteriormente.[39]

---

35 Véase, por ejemplo, John Howard Clinebell y Jim Thomson, "Sovereignty and self-determination: the rights of Native Americans under international law", *Buffalo Law Review*, vol. 27, núm. 4: Law and Indigenous Populations (1978), págs. 669 a 714; Benedict Kingsbury, "Reconciling five competing conceptual structures of indigenous peoples' claims in international and comparative law", *New York University Journal of International Law and Politics,* vol. 34, núm. 1 (otoño de 2001), págs. 189 a 252, con referencias.

36 Antonio Cassese, *Self-Determination of Peoples: A Legal Reappraisal* (Cambridge, Reino Unido y Nueva York, Cambridge University Press, 1995), págs. 67 a 100 y 141 a 158; James Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law*, 8ª ed. (Oxford, Oxford University Press, 2012), con referencias. (Oxford, Oxford University Press, 2012), págs. 215 a 252 y 447 a 455.

37 Compárese Anaya y Puig ("Mitigación de la soberanía del Estado"), quienes señalan que los argumentos del consentimiento libre, previo e informado podrían parecer eufemismos para las reivindicaciones históricas de derechos soberanos.

38 Véase, por ejemplo, Cathal M. Doyle, *Indigenous Peoples, Title to Territory, Rights and Resources: The Transformative Role of Free Prior and Informed Consent*, Routledge Research in Human Rights Law (Abingdon, Reino Unido y Nueva York, Routledge, 2015), en particular los caps. 5 y 6; Tara Ward, "The right to free, prior, and informed consent: indigenous peoples' participation rights within international law", *Northwestern University Journal of International Human Rights*, vol. 10, núm. 2 (2011), págs. 54 a 84.

39 En este contexto, se puede hacer referencia al artículo 19 de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, según el cual "los Estados celebrarán consultas [...] con [...] los pueblos indígenas [...] a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten". Evidentemente, la estructura del artículo 19 de la Declaración es adyacente a la del artículo 32.2, ya comentado. Estas disposiciones se presentan a veces como prueba del derecho político de los pueblos indígenas al consentimiento libre, previo e informado. Sin embargo, como se ha señalado con respecto al artículo 32.2, estas disposiciones obligan a los Estados a buscar, pero no necesariamente a obtener, el consentimiento libre, previo e informado.

2.3 El derecho civil a la propiedad

2.3.1 Sujetos jurídicos

Como derecho civil, el derecho a la propiedad (a diferencia del derecho a la libre determinación) no corresponde a los pueblos indígenas en su calidad de entidades políticas. Más bien, los derechos de propiedad indígena sobre las tierras, los territorios y los recursos suelen surgir como resultado del uso histórico. Esta base jurídica también identifica al titular del derecho. Como el uso tradicional establece el derecho, el titular del derecho es, por definición, el usuario tradicional. El hecho de que los pueblos indígenas no posean derechos de propiedad en calidad de pueblos no excluye que hayan sido los usuarios históricos de la tierra y, por ello, los titulares de los derechos de propiedad. En tales circunstancias, los derechos de la propiedad civil de un pueblo indígena sobre la tierra coinciden geográficamente con su territorio político. A menudo, las comunidades indígenas que forman parte de una población indígena más amplia han utilizado históricamente distintas áreas de tierra dentro del territorio político del pueblo indígena, en lugar de que todo el territorio sea utilizado por el pueblo como uno solo.[40] En tales circunstancias, las comunidades indígenas han establecido una serie de derechos de propiedad civil distintos sobre las tierras, los territorios y los recursos que están dentro del territorio político del pueblo indígena. Asumiendo que esta es la norma, el siguiente análisis se refiere a las comunidades indígenas como sujetos jurídicos pertinentes.

2.3.2 La relación entre los derechos a la no discriminación y a la propiedad

Para comprender adecuadamente los derechos de propiedad de las comunidades indígenas sobre las tierras, los territorios y los recursos, hay que tener en cuenta la relación existente entre los derechos a la propiedad y a la no discriminación y cómo se entiende este último derecho en la actualidad. El derecho a la propiedad reconocido en el derecho internacional es, en esencia, un derecho a tener la misma oportunidad que otras personas de adquirir (o establecer) una propiedad y a no ser privado arbitrariamente de ella una vez adquirida. Dicho de otro modo, el derecho a la propiedad se basa intrínsecamente en el derecho a la no discriminación.[41] Esto significa que los cambios en la percepción de lo que supone la discriminación tienen implicaciones inmediatas en la comprensión del derecho a la propiedad.

Actualmente se entiende que el derecho a la no discriminación tiene diferentes aspectos. Además de la igualdad de trato en situaciones equiparables (la interpretación convencional), el derecho exige un trato diferenciado para aquellos que son culturalmente diferentes en una población mayoritaria. En el caso de *Thlimmenos contra Grecia*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos

---

40 Jeremy Webber, "The public-law dimension of indigenous property rights", en *The Proposed Nordic Saami Convention: National and International Dimensions of Indigenous Property Rights*, Nigel Bankes y Timo Koivurova, ed. (Oxford, Hart Publishing, 2013), págs. 85 y 87.

41 Véase, por ejemplo, cómo se articula el derecho a la propiedad en los instrumentos internacionales de derechos humanos, incluido el artículo 17 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 5(d)(v) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

señala que "hasta ahora ha considerado que el derecho [a la no discriminación] [...] se viola cuando los Estados tratan de forma diferente a personas en situaciones análogas". El Tribunal añade que "considera que esta no es la única faceta del [...] [derecho a la no discriminación]. El derecho [...] también se viola cuando los Estados, sin una justificación objetiva y razonable, no tratan de forma diferente a personas cuya situación es significativamente diferente".[42] En una línea similar, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha sostenido que "tratar de la mima forma a personas o grupos cuya situación es objetivamente diferente constituirá una discriminación de hecho" y ha observado que "la aplicación del principio de no discriminación exige que se tengan en cuenta las características de los grupos".[43] La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos[44] y la Corte Interamericana de Derechos Humanos[45] han expresado posiciones afines. En cierto sentido, Ribot ha captado la esencia de la norma al afirmar que "el paso de objeto natural a producto básico requiere un momento de visión en el que se aprehenden los usos sociales de la naturaleza. Este es el primer paso en la mercantilización de lo que llamamos recursos naturales. [...] La naturaleza como producto básico, sin embargo, es una especie de concepto de ficción".[46] La "mercantilización" puede encajar de un modo menos adecuado en un contexto indígena. Sin embargo, la cuestión es que diferentes sociedades ven el valor de diferentes aspectos de la naturaleza en función de su utilización. El derecho a la no discriminación ya no permite a la sociedad mayoritaria determinar que sus valores y usos de la tierra constituyen la norma y, por consiguiente, son generadores de derechos de propiedad, mientras que (desde la perspectiva de la cultura mayoritaria) los diferentes tipos de usos de la tierra comunes a un pueblo indígena no han dado lugar a derechos, ni están protegidos por ellos. Por el contrario, hoy en día el derecho a la no discriminación exige que los marcos nacionales de derechos de propiedad tengan como punto de partida que los valores de otras sociedades, en relación con la naturaleza y sus usos de la misma, son igualmente relevantes y generadores de derechos. En consecuencia, todos los aspectos del derecho de propiedad nacional deben tener en cuenta los antecedentes culturales particulares de los pueblos indígenas. El hecho de que los pueblos indígenas utilicen las tierras, los territorios y los recursos de forma diferente a la población mayoritaria no debe suponer una desventaja en ningún aspecto de la aplicación del derecho a la propiedad.

---

42 Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Thlimmenos v. Greece* (ap. 34369/97), sentencia del 6 de abril de 2000, 31 EHRR 411, párr. 44. El Tribunal Europeo reiteró posteriormente y en repetidas ocasiones esta interpretación de la no discriminación.

43 Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, "Recomendación general núm. 32: el significado y el alcance de las medidas especiales en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial" (CERD/C/GC/32), párr. 8.

44 Human Rights Watch, *Centro para el Desarrollo de los Derechos de las Minorías (Kenia) y Minority Rights Group International en nombre del Endorois Welfare Council contra Kenia*, núm. 276/2003 (decisión de 2010), párr. 196.

45 Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Caso de *la comunidad Saramaka contra Surinam*, sentencia del 28 de noviembre de 2007", serie C, núm. 172, párr. 103.

46 Jesse Ribot, "Foreword", en *Governance of Natural Resources: Uncovering the Social Purpose of Materials in Nature*, Jin Sato, ed., (Tokio, Nueva York y París, United Nations University Press, 2013), pág. xv. (Tokio, Nueva York y París, United Nations University Press, 2013), pág. xv.

Para concluir, el derecho a la no discriminación obliga a los Estados a no exigir que las comunidades indígenas hayan utilizado y sigan utilizando las tierras en las formas comunes a la sociedad mayoritaria para establecer derechos de propiedad. Por el contrario, si una comunidad indígena ha utilizado las tierras, los territorios y los recursos de forma característica de su cultura, esto ha dado lugar a un derecho de propiedad.

2.3.3 Circunstancias en las que se pueden limitar legalmente los derechos de propiedad indígena sobre las tierras, los territorios y los recursos: requisitos sustanciales

2.3.3.1 Punto de partida: las limitaciones de los derechos de propiedad indígena requieren fundamentación

Lo comentado anteriormente ofrece una explicación de cómo los usos históricos de la tierra por parte de las comunidades indígenas han dado lugar a los derechos de propiedad sobre las tierras, los territorios y los recursos. Esta subsección explora las circunstancias en las que los derechos de propiedad así establecidos (además de los derechos de propiedad que las comunidades indígenas pueden haber adquirido por otros medios) pueden ser arrebatados legalmente o vulnerados de alguna manera. La comprensión contemporánea del derecho a la no discriminación y el fundamento subyacente de los derechos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos, tal como se estudia en esta sección, son fundamentales para entender también este aspecto de los derechos de propiedad de las comunidades indígenas a las tierras, los territorios y los recursos.

Como ocurre con los derechos humanos en general, la norma principal es que los Estados deben respetar los derechos de propiedad sobre la tierra. El derecho a la no discriminación garantiza que esto también se aplica a los derechos de las comunidades indígenas establecidos a través del uso histórico. Así, el punto de partida es que los Estados no deben limitar los derechos de propiedad de las comunidades indígenas. Por ejemplo, como regla general, la extracción de recursos no debe realizarse en tierras sujetas a los derechos de propiedad de las comunidades indígenas. Sin embargo, esta regla general no está exenta de excepciones. Además, el derecho a la propiedad está sujeto a limitaciones, al igual que los derechos humanos en general. En la sentencia de *la comunidad indígena Yakye Axa contra Paraguay*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señala que, si bien las comunidades indígenas tienen derechos de propiedad sobre la tierra, esto "no significa que cada vez que se produzca un conflicto entre los intereses territoriales de los particulares o del Estado y los de los miembros de las comunidades indígenas, estos últimos deban prevalecer sobre los primeros".[47]

Aun así, las limitaciones de los derechos de propiedad no deben ser arbitrarias. Para que las limitaciones sean lícitas, deben cumplirse ciertos criterios legalmente definidos. De nuevo, el derecho a la no discriminación establece que este aspecto del derecho a la propiedad se aplica también a las comunidades indígenas. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha articulado que "un Estado puede restringir el uso y disfrute del derecho a la propiedad cuando las restricciones

[47] Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Caso de la *comunidad Indígena Yakye Axa contra Paraguay*", párr. 149.

son: (a) previamente establecidas por ley; (b) necesarias; (c) proporcionales; y (d) con el fin de alcanzar un objetivo legítimo en una sociedad democrática".[48] En los casos Endorois y Ogiek, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos[49] y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos[50] respectivamente, aplicaron una fórmula similar. El anterior Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, ha articulado que "para que una limitación sea válida [...] [debe] ser necesaria y proporcional en relación con un objetivo válido del Estado motivado por la preocupación por los derechos humanos de los demás".[51] La norma esbozada refleja ostensiblemente una norma internacional.[52]

Una limitación de un derecho de propiedad es previsible si las circunstancias en las que podría producirse la limitación se rigen por una ley suficientemente clara y accesible. Este requisito no suele ser problemático y queda fuera del alcance de este capítulo.

2.3.3.2 Requisitos de fundamentación: necesidad y objetivo social genuino

Cuando un Estado sostiene que una limitación de un derecho de propiedad está motivada por una auténtica necesidad de la sociedad, la tendencia es imponer dicha limitación sin mucho escrutinio, asumiendo que existen buenas razones para la posición del Estado.[53] Dos requisitos previos son que el objetivo social parezca plausible y que esté justificado en cierta medida.[54] El derecho a la no discriminación exige que la evaluación de si existe un objetivo social genuino sea la misma con respecto al derecho de propiedad indígena y no indígena sobre las tierras. Si no existe una necesidad pública para una, entonces lo mismo se aplica a la otra. Como señaló el anterior Relator Especial, Anaya, una necesidad pública para limitar los derechos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos "no se encuentra en los meros intereses comerciales, ni en los objetivos de recaudación de ingresos y ciertamente no cuando los beneficios [...] son

---

48 Ibid., párr. 144; Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Caso del *pueblo Saramaka contra Surinam*", párrs. 127 a 129.

49 Human Rights Watch, *Centro para el Desarrollo de los Derechos de las Minorías (Kenia) y Minority Rights Group International en nombre del Endorois Welfare Council contra Kenia*, núm. 276/2003 (decisión de 2010), párrs. 211 a 213.

50 Unión Africana, Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos contra la República de Kenia*, solicitud núm. 006/2012, sentencia 26 de mayo de 2017 [caso de los Ogiek], párr. 129.

51 "Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya: las industrias extractivas y los pueblos indígenas" (A/HRC/24/41), párr. 34.

52 Compárese con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Hutten-Czapska v. Poland* (ap. 35014/97), sentencia del 19 de junio de 2006 (fondo y justa satisfacción), 45 EHRR 52.

53 Véase, por ejemplo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *James y otros contra Reino Unido* (ap. 8793/79), sentencia del 21 de febrero de 1986, serie A, núm. 98, 8 EHRR 123.

54 Compárese con Unión Africana, Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos contra la República de Kenia*, solicitud núm. 006/2012, sentencia de 26 de mayo de 2017 [caso de los Ogiek], párr. 130.

principalmente para el beneficio privado".[55] Por lo general, las instituciones judiciales no dan mucha importancia a la valoración del aspecto de la necesidad frente al objetivo social genuino.

2.3.3.3 Requisitos de fundamentación: proporcionalidad

Para que la limitación de un derecho de propiedad sea proporcionada, el objetivo social y la actividad asociada que motiva la limitación, como la realización de un proyecto industrial, deben generar beneficios para la sociedad en general que superen el daño que la limitación causa al titular del derecho de propiedad. En otras palabras, no basta con que la limitación de un derecho de propiedad sea necesaria y cumpla un auténtico objetivo público. Hay un umbral que debe alcanzarse antes de que un Estado pueda exigir que unos pocos se sacrifiquen en beneficio de la mayoría.[56]

Para evaluar si una limitación en el derecho de propiedad de una comunidad indígena sobre las tierras, los territorios y los recursos es proporcionada, se debe "cuantificar" el daño que la limitación causa a la comunidad (como el que genera un proyecto industrial), ya que este daño se medirá con los beneficios que el proyecto genera para la sociedad en su conjunto. Para asignar al daño el peso adecuado, es de suma importancia recordar (a) cómo el derecho a la propiedad se basa en el derecho a la no discriminación, (b) que este último derecho requiere un trato diferenciado de los culturalmente diferentes (en relación con todos los aspectos del derecho a la propiedad), y (c) cómo el derecho internacional reconoce que las sociedades, culturas y formas de vida de los pueblos indígenas, y en última instancia sus identidades, están intrínsecamente conectadas a las tierras, los territorios y los recursos históricamente utilizados y que este hecho debe tener implicaciones legales.

La proporcionalidad presupone que los beneficios que la sociedad en general obtiene de, por ejemplo, un proyecto industrial, son mayores que el daño que el proyecto causaría a la comunidad indígena como tal. En otras palabras, la evaluación de la proporcionalidad debe tener en cuenta que las limitaciones del derecho de propiedad de una comunidad indígena sobre las tierras, los territorios y los recursos causan un daño a la forma de vida y la identidad de la comunidad. La norma descrita está bien reflejada en las fuentes jurídicas internacionales.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que el vínculo inherente entre las identidades culturales de los pueblos indígenas y las tierras, los territorios y los recursos históricamente utilizados ha establecido lazos legales entre ellos y sus tierras y ha considerado que la conexión entre la identidad y la tierra es igualmente relevante para resolver bajo qué circunstancias estos lazos pueden ser legalmente cortados. En el caso de la *comunidad indígena Yakye Axa contra Paraguay*, la Corte Interamericana examinó si los derechos de propiedad de una comunidad indígena sobre la tierra podían vulnerarse con fines industriales. La Corte sostuvo que, en tales situaciones, los Estados "deben tener en cuenta que los derechos territoriales indígenas abarcan un concepto más amplio y diferente que se relaciona con el derecho colectivo

---

55 A/HRC/24/41, párr. 35.

56 Compárese, por ejemplo, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Hutten-Czapska contra Polonia*.

a la supervivencia como pueblo organizado, con el control de su hábitat como condición necesaria para la reproducción de su cultura [...] y para llevar a cabo sus aspiraciones vitales. La propiedad de la tierra asegura a los miembros de las comunidades indígenas la conservación de su patrimonio cultural".[57] El Tribunal añadió entonces que "desconocer el derecho ancestral de los miembros de las comunidades indígenas a sus territorios podría afectar a [...] [su] derecho a la identidad cultural y a la propia supervivencia de las comunidades indígenas y sus miembros".[58] Del mismo modo, en el caso del *pueblo Saramaka contra Surinam*, el Tribunal señaló en primer lugar que, en contextos indígenas, las consideraciones de proporcionalidad deben incluir elementos adicionales a los que se aplican a otros titulares de derechos de propiedad debido a la naturaleza especial de la relación de las comunidades indígenas con sus tierras.[59] Al detallar estos elementos adicionales, la Corte subrayó que "la supervivencia cultural y económica de los pueblos indígenas y tribales y de sus miembros, depende de su acceso [a] y uso de los recursos naturales en su territorio 'que están relacionados con su cultura y se encuentran en ella'. [...] Sin [tierras y recursos] [...] está en juego la propia supervivencia física y cultural de dichos pueblos". A partir de estas observaciones, la Corte identificó la necesidad de adoptar medidas especiales de protección de su derecho a la propiedad para "garantizar que puedan seguir viviendo su modo de vida tradicional y que su identidad cultural distintiva, estructura social, sistema económico, costumbres, creencias y tradiciones sean respetados, garantizados y protegidos por los Estados".[60]

La Corte Interamericana ha sido excepcionalmente meticulosa a la hora de articular los contornos de los derechos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos. Sin embargo, el núcleo de las conclusiones de la Corte se apoya en las conclusiones de otras instituciones judiciales internacionales. En el caso de los Endorois, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos entendió el fundamento de los derechos de propiedad de las comunidades indígenas sobre la tierra y cuándo podían limitarse de forma muy parecida a como lo hizo la Corte Interamericana de Derechos Humanos.[61] El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no se ha limitado a reconocer que las formas de vida y las identidades culturales de los pueblos indígenas están intrínsecamente ligadas a sus tierras, territorios y recursos, sino que ha procedido a deducir que este hecho obliga a los Estados a "proteger los derechos de los pueblos indígenas a [...] tener el control sobre [...] sus tierras comunales".[62]

---

57 Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Caso de la *comunidad Indígena Yakye Axa contra Paraguay*", párr. 146.

58 Ibid., párr. 147.

59 Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Caso del *pueblo Saramaka contra Surinam*", párr. 128; véanse las tres últimas líneas del párrafo: "[...]. solo cuando dicha restricción cumpla con los requisitos antes mencionados y, además, cuando no niegue su supervivencia como pueblo tribal" [énfasis añadido]; véase también párrs. 120 a 122.

60 Ibid., párr. 120 y 121.

61 Human Rights Watch, *Centro para el Desarrollo de los Derechos de las Minorías (Kenia) y Minority Rights Group International en nombre del Endorois Welfare Council contra Kenia*, núm. 276/2003 (decisión de 2010), párrs. 174 a 238.

62 E/C.12/GC/21, párr. 36.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas capta bien la norma; los artículos 25 y 26.1, leídos conjuntamente, subrayan que las culturas y las identidades culturales de los pueblos indígenas están entrelazadas con las tierras utilizadas históricamente y que tienen derechos establecidos sobre dichas tierras. Por tanto, de conformidad con el artículo 26.2, el vínculo inherente entre los pueblos indígenas y sus tierras ha dado lugar al establecimiento de derechos que incluyen el control de las tierras a las que se aplican los derechos.

En conclusión, las fuentes jurídicas internacionales establecen que la cuantificación del daño que una limitación causa a los derechos de propiedad de una comunidad indígena sobre las tierras, los territorios y los recursos tendrá como base que cualquier daño causado a esos derechos es un daño causado a la cultura, la sociedad y el modo de vida de la comunidad y, en última instancia, a su identidad y la de sus miembros. Naturalmente, el daño causado a este mismo núcleo de una comunidad indígena tiene un peso sustancial que debe medirse con los beneficios para resolver si existe proporcionalidad. Presumiblemente, una prueba de proporcionalidad sensible a las particularidades de las culturas indígenas será problemática para las entidades no indígenas que participan en la explotación de tierras y recursos. Dado que los daños considerables a la tierra son, en gran medida, inherentes a los proyectos industriales de escala, como las minas de cobre o las plantaciones de aceite de palma, podría ser relativamente infrecuente que hubiera más

Foto: UNDP / Mónica Suárez Galindo

peso en la escala de los beneficios para la sociedad en general, en comparación con el peso de los daños para la comunidad indígena. El anterior Relator Especial James Anaya comparte este punto de vista.[63] La emigración forzosa de los pueblos indígenas de sus tierras tradicionales —ya sea por la toma de esas tierras o por la degradación medioambiental causada por los proyectos de extracción de recursos— ha tenido un impacto negativo general en las culturas y estructuras sociales indígenas. Muchos de estos proyectos han proporcionado poca o ninguna compensación a los que se han visto obligados a reubicarse. Este problema ha tenido un efecto especialmente negativo en las mujeres Adivasi, que aparentemente han experimentado la pérdida de poder social, económico y de toma de decisiones al apartarlas de sus ocupaciones tradicionales basadas en el territorio y la silvicultura. La migración no indígena a los territorios indígenas y sus consecuencias relacionadas también tienen un efecto negativo en las estructuras sociales indígenas. Entre los ejemplos identificados de migración no indígena a las tierras indígenas se encuentran el asentamiento ilegal de madereros o mineros, la afluencia de trabajadores no indígenas y empleados del sector trasladados para trabajar en proyectos específicos, así como el aumento del tráfico en las tierras indígenas debido a la construcción de carreteras y otras infraestructuras en zonas anteriormente aisladas.

2.3.4 Circunstancias en las que se pueden limitar legalmente los derechos de propiedad indígena sobre tierras, territorios y recursos: requisitos del procedimiento

Si una limitación del derecho de propiedad de una comunidad indígena a las tierras, los territorios y los recursos en forma de, por ejemplo, un proyecto industrial, conlleva consecuencias tan negativas que no cumple el requisito de proporcionalidad o no es previsible o no es necesario/motivado por un verdadero objetivo social, el proyecto queda, de entrada, prohibido. En el lenguaje jurídico, existe, en tales circunstancias, una violación *prima facie* del derecho de propiedad. La violación es *prima facie* (evidente) y no definitiva, porque si la comunidad ha consentido el proyecto independientemente de su impacto negativo, ha renunciado a su derecho de propiedad y, por tanto, no hay violación del derecho después de todo. Dicho de otro modo, si la comunidad indígena ha dado su consentimiento libre, previo e informado para el proyecto, quizás motivado por la recepción de beneficios o la celebración de acuerdos de reparto de beneficios, la violación *prima facie* nunca es definitiva.

Incluso si un proyecto industrial cumple simultáneamente los requisitos de previsibilidad, necesidad/finalidad social genuina y proporcionalidad, múltiples fuentes de autoridad establecen que sigue existiendo la obligación de consultar a la comunidad indígena. Esta obligación se aplica con independencia de que el impacto del proyecto industrial sea en sí mismo lo suficientemente grave como para suponer una violación material del derecho de propiedad. Se aplica un enfoque de dos niveles con respecto a las limitaciones de los derechos de propiedad de las comunidades indígenas sobre las tierras, los territorios y los recursos. La legalidad requiere que la limitación simultáneamente (a) no inflija un daño que exceda el umbral que el derecho permite (el requisito material) y (b) haya sido debidamente discutida mediante la consulta con la comunidad (el requisito de procedimiento).

---

63 A/HRC/24/41, párrs. 35 a 36.

2.4 Los derechos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos como derechos culturales

2.4.1 La obligación sustancial

Durante los primeros días del discurso internacional contemporáneo sobre los derechos indígenas, los derechos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos se expresaban predominantemente en términos de derechos culturales. Esto no fue necesariamente el resultado de una estrategia deliberada. En cambio, probablemente fue más bien un subproducto de que los pueblos indígenas argumentaban un derecho a tener el control de sus territorios en virtud del derecho a la libre determinación, incluso a través del mecanismo de denuncia individual ante el Comité de Derechos Humanos. Sin embargo, el Comité no se sentía cómodo tomando posiciones explícitas en casos concretos sobre si los Estados cumplían con el derecho a la libre determinación consagrado en el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos frente a segmentos de la población del Estado. Se recusó argumentando que solo los particulares podían recurrir a los mecanismos de denuncia individual y que los particulares no podían presentar denuncias de violaciones de los derechos de los pueblos ante el Comité. Con esta explicación como telón de fondo, el Comité de Derechos Humanos interpretó las comunicaciones de los representantes de los pueblos indígenas en las que se alegaban violaciones del derecho a la libre determinación en virtud del artículo 1 del Pacto como denuncias de facto de violaciones del derecho individual a la cultura consagrado en el artículo 27.[64] La elección del Comité permitió una interpretación constructiva del artículo 27 del Pacto, lo que dio lugar a la formulación de una norma que hoy en día constituye un componente importante en el marco internacional de los derechos de los indígenas a la tierra, los territorios y los recursos.[65]

El Comité de Derechos Humanos ha confirmado que el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se basa en los usos de las tierras, los territorios y los recursos. El

---

64 Martin Scheinin, "El derecho a la libre determinación en virtud del Pacto Civil y Político protege la cultura también en forma de medios de vida indígenas y otras formas de usos tradicionales de base cultural de las tierras, los territorios y los recursos, algo que no está explícito en la redacción de la disposición. Según su redacción, el artículo 27 del Pacto solo impone a los Estados la obligación negativa de no interferir en las prácticas culturales. Sin embargo, el Comité de Derechos Humanos ha aclarado que la disposición incluye, no obstante, una obligación positiva. Requiere que los Estados intervengan positivamente para evitar que terceros actúen de forma contraria al artículo 27. Tal y como está formulado, este artículo establece un umbral extremadamente alto para que se aplique la disposición, ya que prohíbe la denegación absoluta de la búsqueda continua de medios de vida tradicionales u otros derechos culturales", en *Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination*, Pekka Aikio y Martin Scheinin, ed. (Turku, Finlandia, Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Åbo Akademi, 2000). Véase también Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 23, párrs. 2 y 3.1.

65 La interpretación del Comité de Derechos Humanos del artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos parece haber sido ampliamente aceptada, o al menos no impugnada, por los Estados. Por lo tanto, se puede suponer que refleja una norma internacional; véase el artículo 31.3(b) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados; véase también Anthony Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, 2ª ed. (Cambridge, Reino Unido, Cambridge University). (Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2007), pág. 241.

Comité de Derechos Humanos ha rebajado este listón, sosteniendo que el artículo 27 también prohíbe las injerencias que tengan un impacto negativo significativo en la consecución de los medios de vida indígenas, o en otros usos de la tierra basados en la cultura.[66] A la hora de resolver si se supera el umbral del artículo 27, hay que tener en cuenta el impacto acumulativo.[67] El Comité de Derechos Humanos ha subrayado que cuando una infracción tiene un impacto negativo significativo en la consecución de un medio de vida tradicional u otro uso de la tierra basado en la cultura, está estrictamente prohibida. El artículo 27 no permite una prueba de proporcionalidad.[68] El Comité de Derechos Humanos ha interpretado una fuerte dimensión colectiva en el derecho a la cultura consagrado en este artículo cuando se aplica en contextos indígenas. Sin embargo, no se ha pronunciado sobre los colectivos indígenas como sujetos jurídicos formales del derecho que la disposición establece. En consecuencia, basta (al menos en principio) con que una infracción tenga un impacto negativo significativo en la práctica por parte de un miembro de un grupo indígena de un medio de vida tradicional o de otro uso de tierras, territorios y recursos basado en la cultura para que se viole el derecho. Es importante señalar que el carácter individual formal no excluye que la dimensión colectiva del derecho a la cultura se extienda también al grupo al que pertenecen los individuos indígenas. Naturalmente, si los usos de la tierra basados en la cultura de los individuos están protegidos, esto a su vez —en la práctica, si no formalmente— también protege al grupo de la interferencia.[69]

---

66 Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Comité de Derechos Humanos, *Poma Poma contra. Perú*, com. núm. 1457/2006, 27 de marzo de 2009 (CCPR/C/95/D/1457/2006), párrs. 7.6 y 7.7.

67 Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Comité de Derechos Humanos, *Jouni E. Länsman et al. v. Finland*, com. núm. 671/1995, opiniones adoptadas el 30 de octubre de 1996 (CCPR/C/58/D/671/1995, 22 de noviembre de 1996), párrs. 10.6 a 10.7.

68 Este entendimiento se desprende ya de la redacción del artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño, leído a la luz de la Convención en su conjunto, pero también se refleja en la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos (por ejemplo, *Poma Poma contra Perú*). Esto significa que la estructura del derecho a la cultura consagrado en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos difiere de la mayoría de los derechos humanos, incluido el derecho a la propiedad. Como se ha visto, este último derecho define el alcance del derecho de forma amplia, pero permite limitaciones considerables en el derecho; por el contrario, el derecho a la cultura articula el derecho de forma estrecha, pero no acepta limitaciones.

69 El artículo 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño articula un derecho a la cultura que refleja esencialmente el que se encuentra en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El Comité de los Derechos del Niño, el órgano de tratados de las Naciones Unidas que supervisa la aplicación de la Convención correspondiente, ha tenido menos tiempo que el Comité de Derechos Humanos para concretar los contornos del derecho a la cultura consagrado en el artículo 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño en lo que respecta a los niños indígenas (e indirectamente a los grupos a los que pertenecen los niños indígenas). A medida que el Comité de los Derechos del Niño avanza su trabajo a este respecto, cabe esperar que cristalice un derecho que se asemeje al que se encuentra en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (tal como lo entiende el Comité de Derechos Humanos), aunque naturalmente con un enfoque particular en la situación de los niños indígenas. Véase a este respecto Naciones Unidas, Comité de los Derechos del Niño, "Observación general Nº 11 (2009): los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención" (CRC/C/GC/11).

2.4.2 La obligación procedimental

Por lo tanto, está claro que si una infracción tiene un impacto negativo significativo en la búsqueda de un medio de vida tradicional o en otros usos de las tierras, los territorios y los recursos basados en la cultura, de entrada no está permitida. Existe, como se ha comentado en el contexto del derecho a la propiedad, una violación,[70] *prima facie* del derecho a la cultura, a menos que se haya renunciado a él. En otras palabras, si se da el consentimiento libre, previo e informado, no se vulnera el derecho a la cultura, independientemente de que la infracción, como punto de partida, sea lo suficientemente grave como para constituir una violación del derecho.[71]

Al igual que han hecho los órganos judiciales que supervisan la aplicación del derecho a la propiedad con respecto a ese derecho,[72] el Comité de Derechos Humanos ha interpretado un requisito de consulta independiente en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Además del hecho de que una infracción no debe tener un impacto negativo sustancial sobre un medio de vida tradicional u otro uso de la tierra basado en la cultura, se debe haber consultado a los que persiguen el uso de la tierra sobre la infracción antes de que se produzca. Así pues, los requisitos sustanciales y de procedimiento son acumulativos. El Estado debe cumplir estos últimos independientemente del nivel de impacto que tenga la infracción.[73]

---

70 Véase la sección 2.3.4 de este capítulo.

71 Comparar con *Poma Poma contra Perú*, párrs. 7.5 a 7.7.

72 Véase la sección 2.3.4 de este capítulo.

73 El CDH estableció por primera vez el requisito de consulta en el caso *Ilmari Länsman* (CCPR/C/52/D/5111/1992) y lo ha reiterado en varias ocasiones; compárese también con "Informe final del estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones: informe del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas" (A/HRC/18/42), anexo: consejo del Mecanismo de Expertos núm. 2 (2011).

3. Los derechos internacionales de los indígenas a las tierras, los territorios y los recursos a nivel nacional

En las subsecciones anteriores se ha esbozado cómo ha cristalizado un *corpus juris* internacional indígena en un período de tiempo relativamente corto, fundamentado en lo siguiente:

- El reconocimiento formal del hecho de que las culturas de los pueblos indígenas, sus formas de vida y, en última instancia, sus propias identidades están intrínsecamente ligadas a las tierras, los territorios y los recursos utilizados históricamente y que han establecido sociedades y medios de vida que están profundamente arraigados en esas tierras y territorios y están vinculados a esos recursos;

- El reconocimiento de que esta realidad debe conllevar profundas consecuencias jurídicas.

Se ha descrito además cómo, a partir de estos reconocimientos principales, el derecho internacional ha llegado a sostener lo siguiente:

- Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación, la cual se ejerce a través de acuerdos de autonomía, incluso con respecto a la gestión de las tierras, las aguas y los recursos situados dentro de sus territorios tradicionales, aunque persiste cierta incertidumbre sobre el alcance de dicha autonomía.

- Las comunidades indígenas tienen derechos de propiedad sobre las tierras, los territorios y los recursos utilizados tradicionalmente y el margen para limitar estos derechos es comparativamente estrecho.

- Los individuos indígenas, directamente y los colectivos indígenas, indirectamente, están protegidos contra las infracciones que tienen un impacto negativo significativo en su búsqueda de medios de vida tradicionales y otros usos de las tierras, los territorios y los recursos basados en la cultura.

Estas normas internacionales se están incorporando progresivamente a los sistemas jurídicos nacionales. La mayoría de los Estados latinoamericanos han introducido acuerdos de autonomía para los pueblos indígenas que implican la gestión de la tierra y también han reconocido los derechos colectivos a la tierra de otras maneras.[74] La historia es similar en los Estados occidentales

[74] E/2018/43-E/C.19/2018/11, párr. 7; "Informe de la Reunión del Grupo Internacional de Expertos sobre Pueblos Indígenas y Bosques" (E/C.19/2011/5), párr. 30; Kymlicka, *Multicultural Odysseys: Navigating the New International Politics of Diversity*, págs. 80 a 81, 103 y 104, 108 y 249; Joji Carino, *Global Report on the Situation of Lands, Territories and Resources of Indigenous Peoples*, Loreto Tamayo, ed. (n.p., Indigenous Peoples Major Group for Sustainable Development, 2019), pág. 39.

con pueblos indígenas.[75] La mayoría de los Estados del Pacífico cuentan con disposiciones constitucionales o legislativas que otorgan a los pueblos indígenas derechos de gestión de la tierra. Por ejemplo, el Tratado de Waitangi de 1840 (el documento fundacional de Nueva Zelanda), cuyo estatus fue confirmado por la Ley Constitucional de 1852 y la Ley de Tierras Nativas de 1862, sirve de base para el proceso del Tribunal de Waitangi, que regularmente produce acuerdos según los cuales los pueblos Maoríes gestionan tierras, territorios y recursos.[76] Del Ártico procede la Ley de Autogobierno de Groenlandia, que permite a los Inuit una amplia autoridad de gestión de la tierra (y del hielo).[77] En Asia, la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas[78] de Filipinas se inspira en gran medida en la versión preliminar de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, otorgando a los pueblos indígenas derechos de autonomía y autogobierno, incluso con respecto a las tierras, los territorios y los recursos.

En este capítulo se han presentado varios ejemplos de los sistemas de derechos humanos interamericano y africano. Los tribunales nacionales están estudiando casos similares y dictando sentencias. En el caso Richtersveld, el Tribunal Supremo de Apelación de Sudáfrica sostuvo que era discriminatorio no reconocer que una comunidad indígena había establecido derechos de propiedad sobre la tierra a través de su uso histórico y, al mismo tiempo, proteger el título registrado de la población no indígena. El Tribunal concluyó que la utilización tradicional de la tierra por parte de la comunidad había generado un derecho de ocupación y uso exclusivos.[79] En Asia, el Tribunal Constitucional de la República de Indonesia reconoció en 2013 que los pueblos indígenas tienen derechos sobre las tierras y los recursos naturales utilizados históricamente y ordenó la devolución de los bosques consuetudinarios a sus usuarios tradicionales.[80] En el caso Cal y Coy, el Tribunal Supremo de Belice afirmó que una comunidad indígena Maya tiene derechos de propiedad sobre sus tierras tradicionales. El Tribunal se basó en gran parte en el derecho a la no discriminación, señalando que la ley de Belice discrimina a los Mayas al negarles derechos de propiedad por su forma de utilizar la tierra.[81] En América del Norte, el Tribunal Supremo de Canadá ha sostenido que la nación Tsilhqot'in tiene un título aborigen sobre su territorio

---

75 Kymlicka, *Multicultural Odysseys: Navigating the New International Politics of Diversity*, págs. 80 y 81, 103 y 104, 108 y 249; y Ghai, "Ethnicity and autonomy: a framework for analysis", pág. 7.

76 E/2018/43-E/C.19/2018/11, párr. 7; Carino, *Global Report*, pág. 32.

77 Ley núm. 473 de 12 de junio de 2009.

78 Ley de la República Nº 8371 de 1997.

79 Tribunal Constitucional de Sudáfrica, *Alexkor Limited and the Government of the Republic of South Africa v. the Richtersveld Community and others*, sentencia del 14 de octubre de 2003 (Caso CCT 19/03).

80 Tribunal Constitucional de la República de Indonesia, decisión núm. 35/PUU-X/2012 en el caso de la prueba de la Ley núm. 41 de 1999 relativa a la silvicultura contra la Constitución de 1945 de la República de Indonesia.

81 Tribunal Supremo de Belice, *Aurelio Cal (en nombre de la Aldea Maya de Santa Cruz) y otros y Manuel Coy (en nombre de la Aldea Maya de Conejo) y otros contra el Fiscal General de Belice y el Ministro de Recursos Naturales y Medio Ambiente*, demanda núm. 171 y 172 de 2007, sentencia de 18 de octubre de 2007.

tradicional, otorgando a dicha nación un importante control sobre el mismo.[82] En el Ártico está el ejemplo de los Svartskogen.[83] En este caso, el Tribunal Supremo de Noruega concedió a una comunidad compuesta en gran parte por indígenas Sami los derechos de propiedad sobre una zona de tierra históricamente utilizada.

Los ejemplos anteriores son solo algunos de los muchos que podrían considerarse buenas prácticas. Por lo tanto, es más adecuado referirse a ellos como ilustraciones de cómo los derechos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos se están reconociendo cada vez más en las jurisdicciones nacionales. Con toda probabilidad, estos ejemplos suponen un avance de lo que está por venir.

4. Aspectos económicos y sociales del reconocimiento de los derechos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos y la brecha en la aplicación

Lo anterior ha servido para ilustrar cómo los sistemas jurídicos nacionales están absorbiendo cada vez más las normas que están cristalizando en el marco del régimen internacional de derechos indígenas que rigen las tierras, los territorios y los recursos. Sin embargo, esto no significa que los derechos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos se apliquen siempre y plenamente a nivel nacional. Por el contrario, existe una brecha considerable entre los derechos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos consagrados en el derecho internacional y, a veces, en el derecho a nivel nacional y la puesta en práctica de esos derechos a nivel social. Estos procesos son a menudo lentos, irregulares, incompletos o incluso inexistentes.[84]

Hay un elemento principal y obvio que explicaría esta inercia. El reconocimiento y la aplicación de los derechos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos se perciben a menudo como algo que entra en conflicto con los intereses del Estado y del sector privado, a los que se da mucha prioridad. En tierras indígenas se encuentran importantes cantidades de los minerales y combustibles fósiles que quedan en el planeta.[85] Estas tierras también son ricas en otros recursos

---

82 Tribunal Supremo de Canadá, *nación Tsilhqot'in contra Columbia Británica*, sentencia de 26 de junio de 2014, Cit. 2014 SCC 44.

83 Tribunal Supremo de Noruega, *Erik Andersen y otros contra el Estado de Noruega*, serie núm. 5B/2001, sentencia de 5 de octubre de 2001 [caso Svartskogen], Rt. 2001 s. 1229.

84 E/2018/43-E/C.19/2018/11, párrs. 7 y 8; E/C.19/2011/5, párr. 17.

85 Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, "Indigenous peoples, transnational corporations and other business enterprises", nota informativa, enero de 2012, pág. 1.

anhelados por el mundo no indígena, incluidos los bosques y la tierra para explotaciones agrícolas a gran escala, una industria en rápido crecimiento que sigue profundizando en las tierras indígenas.[86,87] La situación queda bien ilustrada por la jurisprudencia ejemplar que emana de los sistemas de derechos humanos interamericano y africano. Ha surgido esencialmente como resultado de que los derechos de los indígenas a las tierras, los territorios y los recursos entran en conflicto con importantes intereses de la industria que, a menudo, reciben el apoyo implícito, o incluso explícito, del Estado. La situación descrita es, desde cierto punto de vista, comprensible, dados los grandes intereses que hay en juego. Aun así, la falta de respeto y aplicación de los derechos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos por las razones señaladas u otras puede carecer de visión de largo recorrido y pasar por alto el hecho de que la aplicación de esos derechos podría favorecer los intereses económicos, sociales y medioambientales tanto a nivel nacional como internacional.

A nivel nacional y regional, el incumplimiento de los derechos siempre conlleva riesgos en forma de litigios, sanciones, reparaciones y otras medidas correctivas, como se refleja tanto en la jurisprudencia nacional como en la del sistema interamericano y africano destacada hasta ahora. A menudo genera conflictos, inestabilidad e incertidumbre, lo que no favorece los intereses empresariales.[88] Por su parte, los Estados se arriesgan a la condena internacional y a la mala voluntad. Para evitar estos escenarios, los Estados y las empresas podrían reconocer que los intereses de los pueblos indígenas y los de las empresas no tienen por qué estar siempre enfrentados. Si un tercero desea acceder a tierras indígenas con fines comerciales, podría investigar si la población o poblaciones indígenas afectadas estarían interesadas en unirse al proyecto.[89] Si se reconocen y respetan los derechos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos, un pueblo indígena podría sentirse seguro de entrar en una asociación de este tipo, lo que llevaría a iniciativas mutuamente beneficiosas en las que las empresas evitarían las consecuencias negativas asociadas al no reconocimiento de los derechos indígenas.[90] Reconocer los derechos de los indígenas a las tierras, los territorios y los recursos y, por tanto, dejar los recursos y su disposición en manos de los pueblos indígenas podría reducir o incluso eliminar muchos de los retos y elementos de inestabilidad inherentes al acaparamiento de tierras.[91] Si no se reconocen y respetan estos derechos, es poco probable que se materialicen estas asociaciones. Dicho esto, cuando los pueblos indígenas no están interesados en la colaboración para el desarrollo comercial, el marco legal descrito anteriormente debería respetarse de forma natural.

---

86 Carino, *Global Report*, págs. 28 y 29.

87 E/C.19/2018/7, párrs. 33 a 34; Cotula, "Land, property and sovereignty in international law", págs. 222 y 223 y 248.

88 E/2007/43-E/C.19/2007/12, párr. 7; A/HRC/24/41, párr. 29; Oxfam, International Land Coalition y Rights and Resources Initiative, *Common Ground: Securing Land Rights and Safeguarding the Earth* (Oxford, 2016), pág. 24; compárese también E/C.19/2011/5, párr. 25.

89 A/HRC/24/41, párrs. 2, 77 y 80.

90 Rights and Resources Initiative, *Who Owns the World's Land? A Global Baseline of Formally Recognized Indigenous and Community Land Rights* (Washington, D.C., 2015), pág. 2.

91 A/HRC/24/41, párr. 17.

El reconocimiento de los derechos de los indígenas a las tierras, los territorios y los recursos puede contribuir a la estabilidad política, el crecimiento económico y el desarrollo sostenible a nivel mundial. El reconocimiento de estos derechos conlleva beneficios medioambientales. Se ha observado que el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos promueve la protección de los ecosistemas, los cauces de agua, la diversidad biológica y el mantenimiento general de los recursos naturales.[92] El respeto de estos derechos puede contribuir, de hecho, a la reducción de las emisiones de carbono derivadas de la deforestación. Los estudios apuntan a una menor deforestación en los bosques habitados por pueblos indígenas y en los que se reconocen sus derechos pertinentes.[93] Las pruebas de la relación entre los pueblos indígenas y sus tierras, territorios y recursos sugieren que el reconocimiento y el respeto de los derechos de los indígenas en este sentido probablemente contribuiría a promover los Objetivos de Desarrollo Sostenible.[94]

En los próximos capítulos se demostrará con más detalle cómo el reconocimiento y el respeto del marco internacional de los derechos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos elaborado anteriormente no solo es correcto y sensato, sino que también es lo que se debe hacer legalmente.

92 E/2018/43-E/C.19/2018/11, párr. 10; Oxfam, Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra e Iniciativa para los Derechos y Recursos, *Common Ground*, pág. 11.

93 Rights and Resources Initiative, *Who Owns the World's Land?*, págs. 2 y 22.; Oxfam, International Land Coalition, and Rights and Resources Initiative, *Common Groun*d, págs. 16 y 20.

94 E/2018/43-E/C.19/2018/11, párr. 10; Rights and Resources Initiative, *Who Owns the World's Land?*, págs. 2 y 21.

5. Conclusión y recomendaciones

Como se ha mencionado, el *corpus juris* internacional de las tierras, los territorios y los recursos indígenas es reciente y está en constante evolución. Sin embargo, los avances de los últimos tiempos, en particular los que siguieron a la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en 2007, han aclarado los contornos básicos del marco de derechos. Se puede identificar el núcleo de los derechos a las tierras, los territorios y los recursos que poseen los pueblos, las comunidades y los individuos indígenas en virtud del derecho internacional y los avances continuos ampliarán su alcance e introducirán matices. El presente capítulo muestra cómo los avances a nivel internacional han ido acompañados por sistemas jurídicos nacionales que adoptan cada vez más las normas internacionales. Sin embargo, también ha puesto de manifiesto la brecha aún considerable que existe entre el contenido y el alcance de los derechos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos, tal y como los articulan las fuentes jurídicas internacionales y su aplicación a nivel comunitario. Por lo tanto, el capítulo concluye señalando lo que se necesita para acelerar la puesta en práctica de los derechos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos a nivel nacional y ofreciendo algunas recomendaciones concretas en esa línea.

Para facilitar y fortalecer la aplicación de los derechos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos, deben adoptarse medidas para: a) identificar el ámbito geográfico de los territorios indígenas; b) seguir dirimiendo sobre el significado, el alcance, el contenido y el ámbito de esos derechos; c) garantizar el reconocimiento y la aplicación de esos derechos; y d) establecer mecanismos para resolver conflictos y recursos para los casos de no reconocimiento y no aplicación. En todas las etapas, debe prestarse especial atención a las personas tradicionalmente más vulnerables dentro de las poblaciones indígenas.

Recomendaciones

- Si no se conoce la extensión geográfica del territorio de un pueblo indígena, es difícil reconocer, respetar y aplicar adecuadamente sus derechos a las tierras, los territorios y los recursos. Por lo tanto, los Estados deberían establecer mecanismos eficaces, accesibles y asequibles para identificar y demarcar efectivamente las tierras tradicionales indígenas.[95] Para lograr el mismo fin, los Estados deberían apoyar los esfuerzos de los indígenas para cartografiar las tierras tradicionales.[96]

[95] E/2018/43-E/C.19/2018/11, párr. 12; E/2007/43-E/C.19/2007/12, párr. 9(e); "Documento final de la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General conocida como la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas" (A/RES/69/2), párr. 21

[96] E/2018/43-E/C.19/2018/11, párr. 8; E/2007/43-E/C.19/2007/12, párr. 23; Carino, *Global Report*, págs. 64 y 72; Oxfam, International Land Coalition and Rights and Resources Initiative, *Common Ground*, pág. 41.

- Para reconocer, respetar y aplicar adecuadamente los derechos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos, el significado, el alcance, el contenido y el ámbito de esos derechos deben ser claros tanto para los pueblos indígenas como para los Estados. Para gestionar los casos en los que estas partes estén en desacuerdo, los Estados deben establecer mecanismos eficaces, accesibles y asequibles para resolver las disputas pertinentes.[97]

- Los Estados deben reconocer formalmente los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos de acuerdo con el derecho internacional y garantizar la aplicación de esos derechos, incluso frente al sector privado.[98]

- Cuando los pueblos indígenas sostengan que sus derechos a las tierras, los territorios y los recursos no se están reconociendo, o no se están implementando adecuadamente, los Estados deberán establecer mecanismos de aplicación eficaces, accesibles y asequibles con el fin de garantizar el reconocimiento y la aplicación de dichos derechos.[99]

- En todas las etapas del reconocimiento y la puesta en práctica de los derechos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos debe prestarse especial atención a los grupos usualmente más vulnerables dentro de las poblaciones indígenas, como las mujeres, los niños y los jóvenes y las personas con discapacidad, todos los cuales podrían sufrir de manera desproporcionada la falta de respeto y aplicación de los derechos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos.[100] Los jóvenes indígenas, por ejemplo, podrían abandonar la comunidad si se les priva de los derechos a sus tierras y de lo que esos derechos podrían haber representado en términos de perspectivas de futuro, lo que podría, a su vez, causar daños a la identidad cultural de esos jóvenes.[101]

---

97 E/2018/43-E/C.19/2018/11, párr. 8; A/RES/69/2, párr. 21; Carino, *Global Report*, págs. 32 y 57.

98 Compárese Carino, *Global Report*, págs. 54 a 55 y 72; Rights and Resources Initiative, *Who Owns the World's Land?*, pág. 2.

99 E/2018/43-E/C.19/2018/11, párr. 8; A/RES/69/2, párr. 21; Carino, *Global Report*, págs. 32 y 57.

100 Compárese con Carino, *Global Report*, pág. 73.

101 Compárese con Carino, *Global Report*, pág. 49. En apoyo de esta afirmación, el Comité de los Derechos del Niño ha expresado su preocupación por el desplazamiento de las comunidades Batwa en Ruanda de sus bosques tradicionales y la privación de sus medios de vida tradicionales. El Comité consideró que esto es especialmente preocupante, ya que causa un grave daño al estilo de vida y la cultura distintivos de los niños Batwa. Véase Naciones Unidas, Comité de los Derechos del Niño, "Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero y cuarto de Ruanda, aprobadas por el Comité en su 63º período de sesiones (27 de mayo a 14 de junio de 2013)" (CRC/C/RWA/CO/3-4), párr.56. 56.

Foto: ONU-DESA / Broddi Sigurdarson

Capítulo II:

DESAFÍOS PARA
los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos

Cathal Doyle

1. Falta de aplicación de las protecciones existentes

1.1 Avances parciales en el reconocimiento de los derechos sobre la tierra

En las últimas décadas, varias jurisdicciones han adoptado disposiciones constitucionales o legislativas que reconocen los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos, así como sus derechos de autogobierno y de participación en la toma de decisiones. Algunos ejemplos notables son las disposiciones incorporadas en las constituciones de países latinoamericanos como el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Colombia y Ecuador, y la ratificación por parte de la mayoría de los Estados latinoamericanos del Convenio núm. 169 de la OIT (1989).[102] La elaboración y posterior aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en 2007 supuso un mayor impulso a este creciente reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

[102] Designado oficialmente como Convenio (núm. 169) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (Naciones Unidas, serie de Tratados, vol. 1650, núm. I-28383) y citado por la OIT como Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989, este instrumento suele denominarse Convenio núm. 169 de la OIT (1989).

Algunos de los avances más significativos a nivel nacional en relación con los derechos de los indígenas a las tierras, los territorios y los recursos se han relacionado con la consulta y la participación en las decisiones relativas a proyectos, planes y políticas que afectan a esos derechos. Entre ellos se encuentran la adopción por parte de Perú de la Ley de Derechos de Consulta a los Pueblos Indígenas en 2011 y la emisión por parte de Costa Rica de un decreto que establece un mecanismo de consulta indígena en 2018.[103] Leyes históricas como la Ley de Derechos Territoriales Aborígenes de Australia de 1976, la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas de 1997 en Filipinas y la ley Scheduled Tribes and Other Traditional Forest Dwellerss (reconocimiento de los derechos forestales) de 2006 (en adelante, Ley de Derechos Forestales de 2006) en la India destacan como ejemplos de reconocimiento legal del derecho de los pueblos indígenas al consentimiento libre, previo e informado.

Desde 2007, también se han emitido sentencias judiciales progresivas en países como Belice, Canadá, Colombia, Perú y Sudáfrica[104] que han abordado en mayor o menor medida el requisito de la consulta a los pueblos indígenas y el consentimiento libre, previo e informado en relación con la autorización de proyectos de minería, petróleo y gas y de tala de árboles, y la creación y gestión de parques nacionales.[105] Estas sentencias reflejan las decisiones a nivel regional de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con países como Surinam y Ecuador y de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos en relación con Kenia.

Desde 2002, el reconocimiento de la tenencia comunitaria de los bosques también ha aumentado considerablemente, aunque el ritmo se ha ralentizado en los últimos años.[106] En vastas franjas de África y Asia, muchos Estados aún no han reconocido oficialmente a los pueblos indígenas como entidades jurídicas o su propiedad y control de la tierra bajo sistemas de tenencia consuetudinarios. Esto plantea importantes desafíos a la integridad cultural de los pueblos indígenas y a su capacidad para determinar sus propias trayectorias de desarrollo y ha facilitado el despojo de millones de hectáreas de sus tierras para las operaciones de las industrias extractivas y la agroindustria, el desarrollo de infraestructuras y la creación y expansión de áreas protegidas.[107]

---

103 Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009, art. 30(II)(15); Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988, art. 231, párr. 3; Constitución de Colombia de 1991 (con modificaciones hasta 2005), art. 330; Constitución de la República de Ecuador, 2008, art. 57(7); Ley núm. 29785 del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios reconocido en el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), 8 de agosto de 2011; Decreto núm. 40932-MP-MJP, de 6 de marzo de 2018, que establece el Mecanismo General de Consulta a Pueblos Indígenas.

104 Véase el capítulo I para más información.

105 *Baleni and Others v Minister of Mineral Resources and Others* (73768/2016) [2018] ZAGPPHC 829; 2019 2 SA 453; [2019] 1 All SA 358 (GP); 2019 (2) SA 453 (GP) (22 de noviembre de 2018); sentencia de la Corte Constitucional de Colombia T-129 de 3 de marzo de 2011; Corte Suprema de Belice, A.D. 2014, demanda núm. 394 de 2013; *Tsilhqot'in Nation v British Columbia*, 2014 SCC 44.

106 Oxfam, International Land Coalition y Rights and Resources Initiative, *Common Ground*, pág. 30.

107 Ward Anseeuw y otros, *Land Rights and the Rush for Land: Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project* (Roma, International Land Coalition, 2011); Rights and Resources Initiative, *Who Owns the World's Land?*

Cuando se ha avanzado en el reconocimiento *de jure* de los pueblos indígenas y sus derechos, la legislación y las normas para hacer efectivos esos derechos a menudo limitan su realización en la práctica. Este es el caso, en particular, cuando se trata de la toma de decisiones relativas a la explotación o gestión de sus tierras y recursos, lo que a menudo conduce a la negación de facto de los derechos legalmente reconocidos.

Una combinación de circunstancias da lugar a esta amplia brecha entre el reconocimiento formal y la aplicación real de los derechos sobre la tierra.[108] Una de las principales limitaciones es la afirmación de los débiles derechos de propiedad y restricciones al uso de la tierra que están presentes en los instrumentos legislativos y administrativos.[109] Esto se ve agravado por la relativa impotencia de las instituciones encargadas de velar por el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas en comparación con las instituciones responsables de la explotación de los recursos o la gestión medioambiental. Los obstáculos de procedimiento para establecer los derechos de tenencia, como los complejos y lentos procesos de demarcación y titulación, imponen enormes cargas a las comunidades, o hacen que sus reivindicaciones puedan impugnarlas actores con intereses contrapuestos, y pueden retrasar el acceso y el control de las tierras durante décadas.[110] Cuando las leyes y los reglamentos que rigen las industrias extractivas, la agroindustria o las actividades de conservación entran en conflicto con aquellos que rigen los derechos de las tierras indígenas, estos últimos quedan casi inevitablemente subordinados a los primeros. En algunos casos, el Estado mantiene el poder de extinguir unilateralmente los derechos de los pueblos indígenas sobre la tierra. En otros casos, se promulgan leyes o reglamentos nuevos o modificados con la intención específica de socavar la protección legal de esos derechos. En consecuencia, como se expondrá brevemente a continuación, los beneficios de los logros obtenidos con tanto esfuerzo, en términos de protecciones legislativas o decisiones judiciales, son a veces apenas visibles en las experiencias vividas por muchos pueblos indígenas.

1.2 Resumen de los avances y sus limitaciones

El Gobierno de Filipinas promulgó la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas en 1997, basada en el entonces proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Es el único país asiático cuyas leyes reconocen ampliamente los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos ancestrales.[111] Sin embargo, los pueblos indígenas señalan que los procesos de titulación son culturalmente inadecuados y costosos y que la aplicación de las disposiciones de la ley que defienden los derechos de propiedad adquiridos a las concesiones mineras es problemática y anterior a la promulgación de la ley.[112] Entre las disposiciones más progresistas de la Ley se encuentran las que abordan el consentimiento libre,

108 E/2018/43-E/C.19/2018/11, párr. 7.

109 Rights and Resources Initiative, *Who Owns the World's Land?*, pág. 22.

110 E/2018/43-E/C.19/2018/11, párr. 8; "Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas de su misión a Brasil", nota de la Secretaría (A/HRC/33/42/Add.1), párrs. 21 a 25.

111 Carino, *Global Report*, pág. 23.

112 Ibid., pág. 25.

previo e informado en relación con la autorización de las actividades de la industria extractiva y la transferencia de la responsabilidad de gestión de las áreas protegidas dentro de los dominios ancestrales. Una revisión de 2012 de las directrices para la aplicación del consentimiento libre, previo e informado sustituyó a la normativa anterior, que era defectuosa y trató de poner en práctica de buena fe esas disposiciones.[113] Sin embargo, estas directrices han quedado sin efecto debido a que el gobierno actual ha etiquetado a un número creciente de líderes indígenas como 'terroristas' y ha creado un contexto en el que sus vidas y su libertad están en peligro y el consentimiento de la comunidad a las medidas que afectan a sus derechos sobre la tierra, el territorio y los recursos no puede concederse, ni denegarse libremente.[114]

La Constitución del Estado Independiente de Papúa Nueva Guinea reconoce las tierras sujetas a regímenes consuetudinarios y el 97 % del país está sujeto a derechos consuetudinarios, siendo necesario el acuerdo de los propietarios para la utilización de sus tierras.[115] A pesar de ello, no se consulta a las partes interesadas indígenas sobre los acuerdos para proyectos extractivos y agroindustriales, de acuerdo con las normas del derecho internacional de los derechos humanos sobre el consentimiento libre, previo e informado en lo que respecta a plazos, suministro de información y representación.[116]

En la India, se han concedido casi 2 millones de títulos en virtud de la Ley de Derechos Forestales de 2006. Sus disposiciones sobre el consentimiento han contribuido a proteger los bosques sagrados, como los de los dongria kondh en el estado de Odisha, de la minería de bauxita y otras actividades de la industria extractiva. Sin embargo, según el Ministerio de Asuntos Tribales, los gobiernos estatales han rechazado más del 46 % de las reivindicaciones de tierras comunitarias en virtud de la Ley por motivos no válidos.[117] En diciembre de 2018, el Ministerio de Medio Ambiente, Bosques y Cambio Climático socavó aún más la Ley de Derechos Forestales al informar al Gobierno del Estado de Maharashtra que el cumplimiento de la Ley era innecesario para la aprobación inicial de proyectos como las minas de carbón en tierras forestales. [118] Esto esencialmente pasa por alto el requisito de consentimiento de la Ley de Derechos Forestales y hace que tales proyectos sean un hecho consumado. En marzo de 2019, el Ministerio de Medio Ambiente, Bosques y Cambio Climático publicó un proyecto de enmienda a la Ley Forestal de

---

113 Alternative Law Groups Inc. y otros, "Philippines indigenous peoples ICERD shadow report" (2009), págs. 36 a 38; Cielo Magno, "Free prior and informed consent in the Philippines: regulations and realities", Oxfam America Briefing Paper (Washington, D.C., Oxfam, septiembre de 2013), págs. 13 a 18.

114 Sarah Bestang K. Dekdeken y Jill K. Cariño, "Filipinas", en *The Indigenous World 2019*, David Nathaniel Berger, ed. (Copenhague, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, 2019).

115 Constitución del Estado Independiente de Papúa Nueva Guinea, secc. 54.

116 Marcus Colchester y Maurizio Farhan Ferrari, *Making FPIC — Free, Prior and Informed Consent — Work: Challenges and Prospects for Indigenous Peoples* (Moreton-in-Marsh, Reino Unido, Forest Peoples Programme, 2007), pág. 11.

117 Ishan Kukreti, "Tribal ministry tells states to stop rejecting FRA claims on invalid grounds", *Down To Earth*, 26 de julio de 2018.

118 Ishan Kukreti, "Environment ministry makes Forest Rights Act irrelevant in initial stage of forest clearance", *Down To Earth*, 4 de diciembre de 2018.

la India de 1927[119] que amenazaría los derechos forestales indígenas reconocidos en la Ley de Derechos Forestales[120] al aumentar significativamente "el poder y la discreción conferidos a los funcionarios forestales para gobernar las áreas declaradas como tierras forestales y [...] [reforzando] la tendencia de llevar a cabo arrestos sumarios, además de persecución y desalojo de los habitantes de los bosques".[121] En noviembre de 2019, el gobierno declaró que retiraba los cambios propuestos a la Ley Forestal de la India; sin embargo, sigue preocupando que los estados reproduzcan el proyecto en su propia legislación.[122] En 2019, el Tribunal Supremo de la India ordenó el desalojo de los habitantes de los bosques a los que los gobiernos estatales habían denegado los títulos de propiedad en virtud de la Ley de Derechos Forestales (véase el capítulo III).

La Constitución Federativa de Brasil de 1991 exige la demarcación de las tierras indígenas y prohíbe la explotación minera en ellas, a menos que el Congreso Nacional apruebe una legislación que lo permita. En 1996 se propuso un proyecto de ley que permitía la minería, pero nunca se aprobó. Sin embargo, el actual gobierno de Bolsonaro ha convertido la apertura de las tierras indígenas a la minería en una de sus prioridades.[123] En los últimos años, Brasil ha experimentado un notable descenso en la demarcación de las tierras indígenas. No se realizó una demarcación bajo el gobierno de Temer (entre mediados de 2016 y finales de 2018). En 2017, los agricultores promovieron satisfactoriamente que la Fiscalía General de la Unión emitiera el dictamen Nº 001/2017, que hacía inviable una mayor demarcación de las tierras indígenas. Bolsonaro apoyó esta medida durante su campaña presidencial, afirmando que "no habrá un centímetro más para la demarcación".[124] La deforestación en la Amazonia en 2019 fue la mayor en 11 años, como consecuencia de los incendios forestales.[125] Los pueblos indígenas sospechan que se trata de un intento deliberado por parte de los agricultores de abrir sus tierras a las actividades agroindustriales.[126]

---

119 Ishan Kukreti, "Indian Forest Act amendment: Govt ready with first draft", *Down To Earth*, 19 de marzo de 2019.

120 "Draft NFP anti-tribal, must be opposed", *The Pioneer* (Bhubaneswar), 14 de abril de 2018.

121 Naciones Unidas, "Mandates of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context; the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples; and the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons", comunicación interna dirigida al Gobierno de la India, 19 de junio de 2019 (UA IND 13/2019), pág. 5.

122 Ishan Kukreti, "El gobierno retira los cambios propuestos a la Ley Forestal de la India", *Down to Earth*, 15 de noviembre de 2019.

123 Congresso em Foco, "Governo planeja liberar mineração em terras indígenas, diz ministro" (5 de marzo de 2019); véase también Biviane Rojas Garzon, "The Juruna (Yudjá) People's Protocol: a response to a hard-learned lesson", en *Free Prior Informed Consent Protocols as Instruments of Autonomy: Laying Foundations for Rights-Based Engagement*, Cathal Doyle, Andrew Whitmore y Helen Tugendhat, ed. (Colonia, Institut für Ökologie und Aktions-Ethnologie, 2019), pág. 34.

124 María de Lourdes Beldi de Alcántara, "Brasil", en *The Indigenous World 2019*, pág. 140.

125 Brasil, Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales, programa sobre incendios (*http://queimadas.dgi.inpe.br/queimadas/portal-static/situacao-atual/*).

126 Marcelo Teixeira, "Brazil Amazon deforestation soars to 11-year high under Bolsonaro", Reuters, 18 de noviembre de 2019.

En Perú, se concedió la titularidad de más de 11 millones de hectáreas de tierra a 1.200 comunidades indígenas entre 1975 y 2008.[127] Sin embargo, se calcula que aún quedan por reconocer formalmente otros 20 millones de hectáreas.[128] Los pueblos indígenas critican el proceso de concesión de títulos de propiedad por ser mucho más lento y complejo que el proceso de emisión de concesiones forestales a las empresas. Además, el procedimiento de titularización no atiende a los pueblos indígenas, como los Wampis, que buscan la titularidad colectiva de su territorio como pueblos y no como comunidades individuales para garantizar la coherencia con su concepto de territorio y evitar su fragmentación.[129] El gobierno no ha atendido la demanda de disposiciones legales que regulen la organización territorial para brindar protección contra la venta de tierras comunales por parte de particulares y con el fin de detener el acaparamiento de tierras.[130] Por otro lado, la aplicación de la Ley de Derechos de Consulta de los Pueblos Indígenas de 2011 ha sido muy criticada por parte de los pueblos indígenas y sus organizaciones de apoyo por no garantizar que los pueblos indígenas tengan una voz significativa en la toma de decisiones sobre las actividades de las industrias extractivas que afectan a sus derechos.[131]

En 2010, la República Centroafricana se convirtió en el primer país del continente en ratificar el Convenio 169 de la OIT (1989). Sin embargo, su aplicación sigue estancada en un contexto de conflicto armado, pérdida de vidas, violencia, inseguridad y desplazamiento generalizado.[132] El conflicto también ha provocado el agotamiento de las fuentes de alimentos para las comunidades que dependen de los bosques y las restricciones a su libertad de recolección, caza y pesca.[133] Durante las discusiones de la OIT en 2014, los representantes de los trabajadores argumentaron que "a pesar de esas dificultades, se debe garantizar el cumplimiento del Convenio urgentemente para que los pueblos indígenas y tribales puedan disfrutar de todos los derechos que se les garantizan" y subrayaron que es necesario reforzar los mecanismos de participación y consulta.[134]

---

127 Sistema de Información sobre Comunidades Nativas del Perú, Instituto del Bien Común (SICNA/IBC), *Directorio de Comunidades Nativas del Perú* (Lima, Instituto del Bien Común, 2016).

128 Rights and Resources Initiative, *Who Owns the World's Land?*, pág. 1.

129 Tami Okamoto y Cathal Doyle, "The Wampis Nation's FPIC protocol — a statute based tool to defend an integral territory", en *Free Prior Informed Consent Protocols as Instruments of Autonomy: Laying Foundations for Rights-Based Engagement*, Cathal Doyle, Andrew Whitmore y Helen Tugendhat, ed. (Colonia, Institut für Ökologie und Aktions-Ethnologie, 2019).

130 Juan Carlos Ruiz Molleda, ¿Cómo defender el territorio de las comunidades campesinas del despojo?", *Servindi*, 20 de marzo de 2018.

131 Ana Leyva Valera, "Consúltame de verdad: aproximación a un balance sobre consulta previa en el Perú en los sectores minero e hidrocarburífero", Derechos Colectivos e Industrias Extractivas (Lima, CooperAccion y Oxfam, 2018).

132 Abel Koulaning, "República Centroafricana", en *The Indigenous World 2019*, págs. 493 a 499.

133 Ibid., pág. 498.

134 Organización Internacional del Trabajo (OIT), "Caso individual (CAS) - debate: 2014, publicación: 103ª reunión de la CIT (2014)", Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) — República Centroafricana (ratificación: 2010), Information System on International Labour Standards (NORMLEX).

Foto: ONU-DESA / Broddi Sigurdarson

A pesar de los importantes avances logrados a nivel internacional y su reflejo en algunos marcos jurídicos nacionales, los retos para la aplicación de los derechos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos siguen siendo enormes. En ninguna parte es esto más evidente que en la regulación de la explotación y conservación de los recursos naturales.

2. Explotación y conservación de los recursos naturales

Desde el comienzo de la era colonial, las actividades de la minería, la tala y otras industrias extractivas, junto con la privación generalizada de tierras para fines agrícolas y de asentamiento, han tenido un impacto devastador en la supervivencia cultural y física de los pueblos indígenas. Del mismo modo, desde la perspectiva de los pueblos indígenas, las iniciativas de conservación en forma de áreas protegidas o parques nacionales se han asociado a la desposesión y

el desplazamiento, ya que se han considerado incompatibles con la presencia de los pueblos indígenas y el respeto a su tenencia consuetudinaria de la tierra. En la actualidad, gran parte de las tierras no explotadas comercialmente del mundo y muchos de los recursos minerales y forestales que quedan, los principales ríos, los combustibles fósiles y las fuentes de energía renovable se encuentran en los territorios de los pueblos indígenas o en sus alrededores.[135] Estas tierras constituyen la última frontera en la frenética lucha por el control sobre tierras y recursos naturales comparativamente sin explotar por parte de los Estados, las empresas extractivas y agroindustriales y las organizaciones internacionales de conservación.

Los organismos regionales e internacionales de derechos humanos han puesto de relieve los importantes desafíos que las actuales actividades extractivas y agroindustriales, el desarrollo de infraestructuras y los modelos de conservación plantean a los derechos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos y, en ocasiones, a la supervivencia física y cultural de los pueblos indígenas de todo el mundo.[136] En 2015 y 2017, respectivamente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos publicaron informes en los que se documentaba el impacto del sector extractivo en los derechos de los pueblos indígenas y tribales. Estos informes son coherentes con las conclusiones de los órganos internacionales de tratados de derechos humanos, tal y como se refleja en las recomendaciones pertinentes que emanan del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.[137] Los mismos retos se reflejan en los informes temáticos de los sucesivos relatores especiales de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas entre 2006 y 2016, que se centraron en la intersección de los derechos de los pueblos indígenas con las prioridades y actividades de los sectores extractivo, de infraestructuras y de conservación.

La legislación, los informes y las recomendaciones internacionales pertinentes sobre derechos humanos aclaran que las industrias extractivas, la agroindustria, el desarrollo de infraestructuras y las actividades de conservación plantean retos similares para la aplicación de los derechos a las tierras, los territorios y los recursos. También destacan que son necesarias esencialmente las

---

135 Cathal Doyle y Jérémie Gilbert, "Indigenous peoples and globalization: from 'development aggression' to 'self-determined development'", European Yearbook of Minority Issues, vol. 8, núm. 1 (2010), pág. 221; International Work Group for Indigenous Affairs, "Indigenous peoples, transnational corporations and other business enterprises", pág. 1; Abigail Anongos y otros, Pitfalls and Pipelines: Indigenous Peoples and Extractive Industries, Andy Whitmore, ed. (Baguio City, Filipinas, Tebtebba Foundation; Copenhague, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas; y Londres, Indigenous Peoples Links, 2012), pág. 5.

136 Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, *Report of the African Commission's Working Group on Indigenous Populations/Communities: Extractive Industries, Land Rights and Indigenous Populations'/Communities' Rights — East, Central and Southern Africa* (Copenhague, 2017), pág. 8; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Human Rights Protection in the Context of Extraction, Exploitation, and Development Activities* (OEA/Ser.L/V/II.Doc 47/15), párr. 17 a 24 y 247.

137 Cathal M. Doyle y Andrew Whitmore, *Indigenous Peoples and the Extractive Sector: Towards a Rights-Respecting Engagement* (Baguio City, Filipinas, Tebtebba Foundation; Londres, Indigenous Peoples Links; Londres, Middlesex University, 2014), págs. 57a 76.

mismas garantías para hacer frente a estos retos, independientemente del sector al que estén asociados. Entre los principales retos y amenazas a los derechos de los indígenas a las tierras, los territorios y los recursos —y, por extensión, a la subsistencia, el desarrollo libremente determinado y la integridad cultural de las poblaciones indígenas— se encuentran los desalojos, la violencia, la opresión, la criminalización, la fragmentación de las comunidades, el menoscabo de la autoridad y las autoridades tradicionales, la destrucción o la negación del acceso a los lugares sagrados, el expolio de las tierras y la negación de los medios de vida tradicionales.

2.1 Operaciones extractivas, agroindustriales y otras operaciones comerciales

Los organismos de derechos humanos utilizan el término de "industrias extractivas" para englobar una serie de actividades asociadas a la explotación comercial de los recursos naturales. Esto incluye actividades extractivas tradicionales como la minería de minerales y metales, la explotación de combustibles fósiles (incluido el proceso más reciente de fracturación hidráulica) y la tala de árboles, pero también se extiende a las presas hidroeléctricas y a los proyectos de energía renovable eólica y solar. A veces, el concepto se amplía para incluir las actividades agroindustriales, aunque a efectos de este capítulo se aplica generalmente la definición más restringida.

2.1.1 Minería, producción de petróleo y gas y tala de árboles

Las actividades de las industrias extractivas, en particular los proyectos de minería, petróleo y gas y tala de árboles, constituyen desde hace mucho tiempo "la fuente más generalizada de los desafíos que existen para ejercer el pleno ejercicio de los derechos [de los pueblos indígenas]".[138] Entre 2007 y 2014, los órganos de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas abordaron actividades de proyectos con efectos adversos para los pueblos indígenas en 34 países y casi la mitad de los casos se referían a un impacto importante en los recursos hídricos.[139] Solo en el año 2018, se denunciaron violaciones de los derechos de los pueblos indígenas no reparadas en

[138] "Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya: industrias extractivas que operan dentro o cerca de los territorios indígenas" (A/HRC/18/35), párr. 57.

[139] Doyle y Whitmore, *Indigenous Peoples and the Extractive Sector: Towards a Rights-Respecting Engagement*, págs. 58, 69 y 184 (nota 238).

múltiples proyectos de industrias extractivas en al menos 26 países.[140] La situación en Filipinas y Perú sirve para ilustrar la de muchos países ricos en minerales, ya que el 72 % de todas las solicitudes de minería a gran escala aprobadas en Filipinas se encuentran en territorios indígenas y el 75 % de la Amazonía peruana está cubierta por concesiones de petróleo y gas. Los megaproyectos en ambos países abarcan cientos de miles de hectáreas y, al igual que en muchos otros países en los que existe este nexo entre la extracción de recursos y los territorios de los pueblos indígenas, el ritmo de criminalización y/o asesinato de los defensores de los derechos indígenas es alarmante y creciente.

Los efectos de las actividades dentro de estos sectores están ampliamente documentados e incluyen los siguientes: desalojos;[141] impacto en la salud y la destrucción del medio ambiente,[142] en particular el agotamiento y la contaminación de los recursos hídricos en el sector minero[143] a través de, entre otras cosas, el vertido de residuos tóxicos en los ríos,[144] la ruptura o el colapso total de las presas de residuos,[145] y el agotamiento de las fuentes de agua subterránea; la interrupción de los medios de vida tradicionales;[146] la destrucción de lugares sagrados; la generación de conflictos sociales; y el asesinato de los defensores de los derechos indígenas. Uno de los principales retos para muchos pueblos indígenas es la rehabilitación y el mantenimiento de las zonas dañadas tras el cierre de los proyectos, ya que los antiguos emplazamientos industriales suelen seguir siendo fuentes perpetuas de contaminación. Ejemplos notorios de este tipo de

---

140 Véanse los siguientes capítulos de *The Indigenous World 2019*: Ortiz-T., "Ecuador", págs.163 a 164 y 167; Foro de Convivencia del Néguev para la Igualdad Civil, "Israel", pág. 381; Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, "Kalaallit Nunaat (Groenlandia)", pág. 31; Murashko y Rohr, "Federación Rusa", pág. 49; Vars, "Sápmi", págs. 55 a 57; Braun, "Estados Unidos de América", pág. 78; Elías, "Guatemala", pág. 98; de Val, Pérez Martínez y Sánchez García, "México", pág. 106; Acosta, "Nicaragua", pág. 114; Beldi de Alcántara, "Brasil", pág. 135; Observatorio Ciudadano de Chile, "Chile", pág. 148; Organización Nacional Indígena de Colombia, "Colombia", pág. 156; Kulesza y Merlet, "Guayana Francesa", pág. 172; Bulkan, Palmer y Maedel, "Guyana", págs. 181 y 183 a 184; Díaz Zanelli y García Urbina, "Perú", págs. 198 a 199 y 203; Ooft, "Surinam", págs. 214-215; Grupo de Trabajo Socioambiental de la Amazonia "Wataniba", "Venezuela", págs. 220 a 221; Brennan, "Australia", págs. 237 y 240; Anónimo, "China", pág. 264; Dekdeken y Cariño, "Filipinas", págs. 296 a 298; Kulesza, "West Papua", pág. 330; Mutambukah, "Uganda", págs. 470 a 472; Koulaning, "Central African Republic", pág. 495; Hitchcock y Frost, "Botswana", pág. 529; Jansen, "South Africa", pág. 549; Clerc y Preciado Gómez, "The work of the treaty bodies and indigenous peoples' rights", págs. 629 y 633.

141 Negev Coexistence Forum for Civil Equality, "Israel", en *The Indigenous World 2019*, pág. 381.

142 Olga Murashko y Johannes Rohr, "Federación Rusa", en *The Indigenous World 2019*, pág. 49.

143 Negev Coexistence Forum for Civil Equality, "Israel", en *The Indigenous World 2019*, pág. 381; Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, "Kalaallit Nunaat (Groenlandia)", en *The Indigenous World 2019*, pág. 31.

144 Columbia Law School Human Rights Clinic and Advanced Consortium on Cooperation, Conflict and Complexity, *Red Water:: Mining and the Right to Water in Porgera, Papua New Guinea* (Nueva York, Universidad de Columbia, 2019).

145 Zongjie Lyu y otros, "A comprehensive review on reasons for tailings dam failures based on case history", *Advances in Civil Engineering*, vol. 2019, art. ID 4159306 (2019).

146 Laila Susanne Vars, "Sápmi", en *The Indigenous World 2019*, pág. 56; Sebastian Braun, "Los Estados Unidos de América", en *The Indigenous World 2019*, pág. 78.

contaminación ambiental son la devastación de la región de Ogoni, en Nigeria, como consecuencia de la explotación petrolera de Shell y los daños causados a los territorios de los pueblos quechua, achuar, Kichwa y urarina en los ríos Pastaza, Tigre y Corrientes, en la cuenca amazónica peruana, que Pluspetrol abandonó sin solventar los problemas creados en los más de 1.000 lugares contaminados que los pueblos indígenas afectados y los órganos de control ambiental del Estado de Perú pudieron identificar.[147]

Muchos pueblos indígenas se ven profundamente afectados no solo por proyectos mineros, petroleros y forestales a gran escala, sino también por actividades mineras y madereras de menor escala o bien actividades ilegales. Entre las numerosas comunidades amazónicas afectadas por este tipo de minería se encuentran la comunidad a'i cofán de Sinangoe en Ecuador y los yanomami en Brasil y la República Bolivariana de Venezuela.[148] En estos casos, como en muchos otros, la minería ha traído consigo una gran afluencia de elementos foráneos, incluidos grupos armados, lo que ha provocado importantes problemas sociales y ha puesto en riesgo la vida de los representantes indígenas. Otro problema frecuente es que el mercurio utilizado en el proceso minero entra en la cadena alimentaria y causa importantes y duraderos problemas de salud.

2.1.2 Proyectos hidroeléctricos

En el año 2000, la Comisión Mundial sobre Represas puso de manifiesto el profundo y desastroso impacto que las represas han tenido sobre las tierras y las vidas de los pueblos indígenas, dando lugar a desalojos a gran escala y a la pérdida de tierras y medios de subsistencia.[149] El renovado interés de los gobiernos por la energía hidroeléctrica en el contexto del abandono de la energía procedente de los combustibles fósiles parece que tendrá un profundo efecto en los pueblos indígenas de todo el mundo.[150] Se ha previsto la construcción de megarepresas, o bien se han construido recientemente, en los territorios de los pueblos indígenas o cerca de ellos en numerosos países de todo el mundo, como la República Democrática Popular Lao, Camboya, Vietnam, Malasia, India, Nepal y Filipinas en Asia; el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Perú, Canadá, Colombia, Ecuador, Guatemala y Chile en América; y Etiopía, Kenia y Namibia en África.[151] En

147 Yaizha Campanario Baqué y Cathal Doyle, *El Daño No Se Olvida: Impactos Socioambientales en los Pueblos Indígenas de la Amazonía Norperuana Afectados por las Operaciones de la Empresa Pluspetrol* (Lima, Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos Perú Equidad, 2017).

148 Pablo Ortiz-T., "Ecuador", en *The Indigenous World 2019*, pág. 163; A/HRC/33/42/Add.1, párrs. 15, 70 y 72.

149 Comisión Mundial sobre Represas, *Dams and Development: A New Framework for Decision-Making* (Washington, D.C., Earthscan, 2001), págs. iv y 110 a 112.

150 "Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya: adición, consulta sobre la situación de los pueblos indígenas en Asia" (A/HRC/24/41/Add.3), párr. 17.

151 Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, *The Indigenous World 2019*, págs. 68, 98, 149 a 150, 156, 167, 251, 279, 298, 351, 445 y 455; Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, *Report of the African Commission's Working Group on Indigenous Populations/Communities*, págs. 98 a 100, 116, 117 y 124; Kanokwan Manorom, *Hydropower Resettlement in the Mekong Region*, Water Knowledge #1 (Vientiane, República Democrática Popular de Laos, CGIAR Research Program on Water, Land and Ecosystems, 2018), págs. 6 y 7.

algunos casos, como el de la presa de Baram en Malasia y el proyecto de la central hidroeléctrica de Piatúa en Ecuador, los pueblos indígenas han conseguido detener los proyectos de megarepresas mediante la movilización directa.[152] En otras situaciones, como la de la presa de Tapajós y su impacto sobre los Munduruku en Brasil, una combinación de acciones directas, impugnaciones legales e incidencia política, incluida la elaboración de protocolos de consentimiento libre, previo e informado, han logrado su suspensión.[153] En algunos entornos, los pueblos indígenas se han enfrentado a detenciones y asesinatos por oponerse a las presas. En 2018, una investigación independiente descubrió que los agentes del Estado en Honduras habían actuado en connivencia con los ejecutivos de la empresa en el asesinato de Berta Cáceres, una representante indígena lenca que se oponía a la presa de Agua Zarca.[154] En India, se detuvo a mujeres que participaban en protestas pacíficas contra los desalojos masivos asociados a la presa de Sardar Sarovar, en el valle del río Narmada.[155] En algunos casos, estas presas sirven para generar energía para el sector minero, o para hacer que los ríos sean navegables por las barcazas que transportan los productos de la agroindustria y, en otros casos, proporcionan energía a pueblos y ciudades en crecimiento.[156] Esto socava el argumento de que las presas son necesarias para satisfacer las necesidades de la mayoría de la población, incluidos los pobres, que presumiblemente tendrían prioridad sobre las necesidades del menor número de pueblos indígenas. En todos los casos, los procesos de consulta han sido inexistentes o muy defectuosos y en algunos de ellos se han producido casos de intimidación, violencia y asesinatos. Ha faltado transparencia y las evaluaciones de impacto no han tenido en cuenta las preocupaciones de los pueblos indígenas.

2.1.3 Plantaciones agroindustriales

Las plantaciones agroindustriales ocupan extensas áreas de las tierras de los pueblos indígenas, con innumerables casos de impacto adverso que se ha podido documentar.[157] Entre los monocultivos con mayor impacto sobre los pueblos indígenas se encuentran el aceite de palma, la

---

152 Ortiz-T., "Ecuador", en *The Indigenous World 2019*, pág. 167; Sarah Bardeen, "¡Baram Dam stopped! A victory for indigenous rights", *www.internationalrivers.org*, blog (2016).

153 A/HRC/33/42/Add.1, parrs. 15 y 47 a 53; Bruce Douglas, "Brazil Amazon dam project suspended over concerns for indigenous people", *The Guardian*, 22 de abril de 2016.

154 Roxanna Altholz y otros, *Dam Violence: The Plan that Killed Berta Cáceres* (n.p., Grupo Asesor Internacional de Expertos, 2017).

155 Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, comunicación interna relativa a los mandatos del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria y de Relatores Especiales específicos (UA IND 8/2017); Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, comunicación interna relativa al mandato del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas (UA IND 9/2017); "Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas", nota de la Secretaría, que proporciona un estudio temático sobre los ataques contra los defensores de los derechos humanos indígenas y su criminalización (A/HRC/39/17), párr. 63.

156 Jonathan Watts, "Brazil's mega hydro plan foreshadows China's growing impact on the Amazon", *The Guardian*, 5 de octubre de 2017.

157 "Los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales", nota del Secretario General (A/71/291), párr. 10.

soja, la caña de azúcar y la jatrofa, todos ellos cultivados y utilizados con múltiples fines, incluso como materia prima para biocombustibles. El impacto de la producción de aceite de palma es especialmente profundo en el sudeste asiático, donde Indonesia y Malasia representan el 85 % de los productos de aceite de palma. Existen extensas plantaciones de aceite de palma en los territorios de los pueblos indígenas, o bien están previstas en un número creciente de países, como Tailandia, Papúa Nueva Guinea, Camboya, Filipinas, Colombia, Guatemala, Camerún, Liberia y la República Democrática del Congo.[158] Entre los rasgos distintivos de las plantaciones de monocultivo están su escala y su ritmo de crecimiento. En Indonesia, las plantaciones de aceite de palma cubrían 11,9 millones de hectáreas en 2016, habiéndose triplicado desde el año 2000.[159] Sobre la base de las tasas de expansión actuales, se necesitarán 6 millones de hectáreas adicionales para el año 2025.[160] Según la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales, la expansión del cultivo de palma aceitera es devastadora para la biodiversidad y "podría afectar al 54 % de todos los mamíferos amenazados y al 64 % de todas las aves amenazadas a nivel mundial", además de desplazar a muchas otras especies y a las comunidades indígenas.[161] Las emisiones de carbono procedentes de la tala de bosques en las turberas y el metano liberado por los residuos convierten al sector del aceite de palma en uno de los principales responsables del calentamiento global.[162] La ganadería es el principal impulsor de la deforestación en la Amazonia brasileña y la producción de soja, destinada en su mayor parte a la alimentación animal, es el segundo mayor contribuyente a la deforestación.[163] Al igual que la minería, el petróleo y el gas, así como los proyectos hidroeléctricos, la agroindustria está asociada a los conflictos, la violencia y el asesinato de representantes indígenas, convirtiéndose, según los informes, en el sector más vinculado a estos asesinatos en 2017.[164] El pastoreo de

158 Christopher Fon Achobang y otros, *Conflict or Consent? The Oil Palm Sector at a Crossroads*, Marcus Colchester y Sofie Chao, ed. (Moreton-in-Marsh, Reino Unido, Forest Peoples Programme; Java Occidental, Indonesia, Perkumpulan Sawit Watch; Yakarta Sclatan, Indonesia, Transformasi untuk Keadilan Indonesia, 2013); Marcus Colchester y Sofie Chao, ed. con otros, *Oil Palm Expansion in South East Asia: Trends and Implications for Local Communities and Indigenous Peoples* (Moreton-in-Marsh, Reino Unido, Forest Peoples Programme; Java Occidental, Indonesia, Perkumpulan Sawit Watch, 2011), págs. 3 a 7.

159 Dilip Khatiwada, Carl Palmén y Semida Silveira, "Evaluating the palm oil demand in Indonesia: production trends, yields, and emerging issues", *Biofuels* (2018), págs. 1 a 13 (DOI: 10.1080/17597269.2018.1461520).

160 Kathryn Devon Dixon, "Indonesia's palm oil expansion and further contribution to economic fragility", Bard College, Digital Commons, proyectos especializados, primavera de 2016, núm. 239.

161 Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, "Palm oil and biodiversity", resumen de los problemas, junio de 2018.

162 Alue Dohong, Ammar Abdul Aziz y Paul Dargusch, "Carbon emissions from oil palm development on deep peat soil in Central Kalimantan Indonesia", *Anthropocene*, vol. 22 (junio de 2018), págs. 31 a 39; Union of Concerned Scientists, "Palm oil and global warming", hoja informativa, 13 de diciembre de 2013; Frances Claire Manning y otros, "Carbon emissions from oil palm plantations on peat soil", *Frontiers in Forests and Global Change*, vol. 2, núm. 37 (2019).

163 Doug Boucher y otros, *The Root of the Problem: What's Driving Tropical Deforestation Today?* (Cambridge, Massachusetts, Tropical Forest and Climate Initiative of the Union of Concerned Scientists, 2011).

164 Global Witness, "Deadliest year on record for land and environmental defenders, as agribusiness is shown to be the industry most linked to killings", comunicado de prensa, 24 de julio de 2018.

ganado y las plantaciones de monocultivos han tenido como consecuencia desalojos violentos en países como Guatemala,[165] mientras que los proyectos de aceite de palma son responsables de conflictos generalizados en Indonesia.[166] Los desafíos que el sector agroindustrial plantea para los territorios, las culturas, los medios de vida y la subsistencia de un número cada vez mayor de pueblos indígenas son, en consecuencia, enormes y cada vez más generalizados.[167]

2.2 Desarrollo y conservación

2.2.1 Desarrollo de infraestructuras

Los grandes proyectos de infraestructuras, como la construcción y ampliación de carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, canales y sistemas de transmisión de energía, van de la mano del desarrollo y la explotación de proyectos de industrias extractivas, hidroeléctricas, agroindustriales y turísticos. En algunos casos, forman parte de planes de desarrollo regional como la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur (IIRSA) o el corredor Lamu Port-South Sudan-Ethiopia-Transport (LAPSSET). Estas iniciativas consideran las infraestructuras transfronterizas como un medio para alcanzar ambiciosos objetivos de desarrollo que a menudo son totalmente contrarios a las agendas de desarrollo de los pueblos indígenas. También facilitan la proliferación de carreteras más pequeñas cortadas en los bosques por empresas madereras, que pueden ser igualmente devastadoras para las culturas indígenas. Los pueblos indígenas en aislamiento voluntario son especialmente vulnerables, ya que las carreteras abren territorios antes inaccesibles y aumentan el riesgo de contacto forzado, con consecuencias desastrosas y potencialmente fatales para su supervivencia cultural y física. La construcción de carreteras en el marco de la IIRSA en el Estado Plurinacional de Bolivia está afectando a los territorios de los pueblos tsimané, mosetén y tacana, que temen que facilite la expansión de la frontera agrícola. Sus territorios están destinados a proyectos petroleros, represas y una azucarera, que requieren la construcción de caminos de acceso.[168] La Carretera Interoceánica del Sur en la Amazonía peruana, que forma también parte de la IIRSA, ha provocado una deforestación que está destinada a allanar el camino a la agroindustria y a un mayor desplazamiento de las comunidades indígenas. Odebrecht, la empresa brasileña que construye muchas de las carreteras de la IIRSA, se ha visto envuelta en un gran escándalo de corrupción empresarial. Este nexo de corrupción empresarial y política con los proyectos de infraestructuras, extractivos y de agronegocios a gran escala limita gravemente la capacidad de los pueblos indígenas para hacer

[165] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Pueblos Indígenas, Comunidades Afrodescendientes y Recursos Naturales*, párr. 311.

[166] Emmanuelle Cheyns y Laurent Thévenot, "Entrevista con Marcus Colchester, fundador de la ONG Forest Peoples Programme, sobre el 'consentimiento libre, previo e informado' de las comunidades", *La Revue des droits de l'homme*, vol. 16 (2019).

[167] Juliana Nnoko-Mewanu, "When we lost the forest, we lost everything: oil palm plantations and rights violations in Indonesia" (Nueva York, Human Rights Watch, 2019).

[168] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Pueblos Indígenas, Comunidades Afrodescendientes y Recursos Naturales*, párr. 263.

valer sus derechos y los coloca en posiciones de extrema vulnerabilidad. Otro gran proyecto de infraestructuras en América Latina es el canal transoceánico en Nicaragua, que amenaza con desplazar a los pueblos rama y criollo.[169] Según la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y los representantes de las comunidades afectadas, el impacto acumulado de los diversos aspectos del proyecto LAPSSET en Kenia "supondrán el fin de la cultura aweer" y tendrán profundos efectos en muchas otras comunidades de pastores y cazadores-recolectores de Kenia y Tanzania.[170]

2.2.2 *Conservación, áreas protegidas, parques nacionales y reservas de vida salvaje*

Durante el último siglo y medio, los Estados han promovido la conservación de la flora y la fauna mediante una serie de iniciativas. Tradicionalmente, estas áreas protegidas han incluido parques nacionales, bosques nacionales, refugios de vida salvaje y áreas marinas protegidas. Las organizaciones de conservación nacionales e internacionales han desempeñado un papel importante en la creación y regulación de estas áreas protegidas y, más recientemente, actores privados, incluidas las organizaciones no gubernamentales (ONG), se han involucrado en la gestión de las reservas protegidas.[171]

La gobernanza de los pueblos indígenas sobre sus territorios tradicionales es "posiblemente la forma de conservación más antigua de la Tierra" y las áreas protegidas más antiguas del mundo se encuentran en estos territorios.[172] Este importante y arraigado doble papel de las estructuras de gobernanza de los pueblos indígenas —como protectores de los ecosistemas y otorgadores de medios de vida sostenibles en sus territorios-— solo fue reconocido formalmente por algunas organizaciones de conservación mediante el concepto de "pueblos indígenas y áreas protegidas"

---

169 Ibid., párr. 302 y 306.

170 Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, *Report of the African Commission's Working Group on Indigenous Populations/Communities*, pág. 115; Elifuraha Laltaika, "Business and human rights in Tanzania: indigenous peoples' experiences with access to justice and remedies", en *Business and Human Rights: Indigenous Peoples' Experiences with Access to Remedy: Case Studies from Africa, Asia and Latin America*, Cathal M. Doyle, ed. (Chiang Mai, Tailandia, Asia Indigenous Peoples Pact; Madrid, Almáciga; y Copenhague, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, 2015).

171 "Derechos de los pueblos indígenas", nota del Secretario General por la que se transmite el informe del Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos de los pueblos indígenas en el que se hace un análisis temático de las medidas de conservación y su impacto en los derechos de los pueblos indígenas (A/71/229).

172 Grazia Borrini-Feyerabend y otros, *Governance of Protected Areas: from Understanding to Action — Developing Capacity for a Protected Planet*, IUCN-WCPA Best Practice Protected Area Guidelines Series, núm. 20 (Gland, Suiza, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales, 2013), pág. 40.

a partir de la década de 1990.[173] Hasta entonces, el paradigma dominante, descrito como "conservación de la fortaleza", sostenía que la presencia de los pueblos indígenas en las áreas protegidas y el respeto a sus derechos eran incompatibles con los objetivos de conservación. Esto legitimó el desalojo de los pueblos indígenas y otras comunidades basadas en la tierra del 50 % de las áreas protegidas del mundo que habían formado parte de sus territorios tradicionales.[174] Irónicamente, en la práctica se han autorizado con frecuencia iniciativas turísticas, extractivas, energéticas y agroindustriales en esas tierras tras su designación como áreas protegidas.[175] Hoy en día se calcula que los pueblos indígenas gobiernan menos del 5 % de las áreas protegidas oficialmente reconocidas en el mundo.[176]

Un número de estudios cada vez mayor ha puesto de manifiesto la falacia en la que se basa este paradigma de negación de derechos. En 2016, una investigación realizada en la Amazonia de Colombia, Brasil y el Estado Plurinacional de Bolivia descubrió que las tasas de deforestación en las tierras indígenas en las que se garantiza la seguridad de la tenencia son significativamente menores y las contribuciones a la mitigación del cambio climático son significativamente mayores que en tierras similares en las que no existe seguridad de la tenencia.[177] El coste de garantizar esta seguridad de la tenencia palidece en comparación con el valor de los servicios ecosistémicos que proporcionan, que se estima en hasta 1.500 millones de dólares solo en estos tres países.

En 2019, esta contribución de los pueblos indígenas fue reconocida en parte por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático cuando destacó el importante papel de los conocimientos indígenas en la mitigación del cambio climático y la conservación de la biodiversidad. El Grupo Intergubernamental expresó un nivel moderado de confianza "en que los programas de titularidad y reconocimiento de las tierras, en particular los que autorizan y respetan la tenencia indígena y comunal, pueden conducir a una mejor gestión de los bosques, incluso para el almacenamiento de carbono".[178] El respeto de los derechos territoriales de los

---

173 Javier Beltrán, ed., *Indigenous and Traditional Peoples and Protected Areas: Principles, Guidelines and Case Studies*, Best Practice Protected Area Guidelines, núm. serie 4, Adrian Phillips, serie ed. (Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido, Unión Mundial para la Naturaleza; Gland, Suiza, World Wildlife Foundation, 2000), pág. 4.

174 A/71/229, párr. 15; Diego Juffe-Bignoli y otros, *Protected Planet Report 2014: Tracking Progress towards Global Targets for Protected Areas* (Cambridge, Reino Unido, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente/Centro Mundial de Vigilancia de la Conservación, 2014).

175 A/71/229, párr. 17; Aili Pyhälä, Ana Osuna Orozco y Simon Counsell, *Protected Areas in the Congo Basin: Failing Both People and Biodiversity?* (Londres, Rainforest Foundation UK, 2016).

176 A/71/229, párr. 15; Juffe-Bignoli y otros, *Protected Planet Report 2014: Tracking Progress towards Global Targets for Protected Areas*.

177 Helen Ding y otros, *Climate Benefits, Tenure Costs: The Economic Case for Securing Indigenous Land Rights in the Amazon* (Washington, D.C., World Resources Institute, 2016), pág. 1

178 Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Climate Change and Land: an IPCC Special Report sobre cambio climático, desertificación, degradación del suelo, gestión sostenible de la tierra, seguridad alimentaria y flujos de gases de efecto invernadero en los ecosistemas terrestres*, P.R. Shukla y otros, ed. (2019), págs. 70, 677 y 753.

pueblos indígenas representa un enfoque rentable y eficaz para la conservación de los bosques y los ecosistemas y la mitigación del cambio climático.

A pesar de la creciente concienciación sobre este hecho y su reflejo gradual en las políticas de las organizaciones conservacionistas y en los compromisos internacionales de los Estados, las prácticas de conservación de las fortalezas siguen siendo omnipresentes sobre el terreno y se están invirtiendo pocos esfuerzos en abordar su actual legado de dificultades y conflictos duraderos y en reconocer estos territorios indígenas no adquiridos de forma consensuada y devolver el control y la gestión de los mismos a los pueblos indígenas.[179] Esto es evidente en la continua expropiación de tierras indígenas en todo el mundo y en la negación generalizada de cualquier papel significativo para los pueblos indígenas en la gestión de las áreas protegidas creadas en sus tierras, como demuestran los desalojos de los pueblos Karen en Tailandia y de los pueblos Sengwer y Ogiek en Kenia. En Tanzania, el 34 % del país está destinado a 16 parques nacionales creados mediante el desalojo de pastores y cazadores-recolectores.[180] A pesar del inmenso sufrimiento causado, estos parques se están ampliando sin la participación de los pueblos indígenas afectados. En muchos

[179] A/71/229, párr. 16 y 19.

[180] Edward Porokwa, "Tanzania", en *The Indigenous World 2019*, pág. 465.

Flickr.com / Peter Prokosch (https://www.grida.no/resources/4735)

países, el desarrollo del sector turístico ha ido de la mano de la creación de estas áreas protegidas y plantea grandes retos para los pueblos indígenas. En Ruanda, gran parte del territorio de los Batwa está actualmente cubierto por tres parques nacionales: Volcanoes, Gishwati y Nyungwe.[181] Cada uno de estos parques genera considerables ingresos por turismo. Mientras tanto, al haber sido desalojados de las tierras tradicionales de las que dependía su sustento, los Batwa luchan ahora contra la pobreza extrema, la mala salud y las viviendas sumamente inadecuadas.[182]

Los pueblos indígenas de otros países han sufrido experiencias negativas similares con las áreas de conservación. Instrumentos internacionales como el Convenio sobre diversidad biológica y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, la promesa de ingresos por turismo y la presión de las ONG conservacionistas internacionales incentivan la creación de áreas de conservación, pero hay menos incentivos para proteger los derechos y los medios de vida tradicionales de los pueblos indígenas dentro de estos territorios. Como señaló el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, el impacto de las áreas protegidas cuando se declaran y gestionan de esta manera incluyen "la expropiación de tierras, el desplazamiento forzoso, la negación del autogobierno, la falta de acceso a los medios de vida y la pérdida de la cultura y los lugares espirituales, el no reconocimiento de sus propias autoridades y la negación del acceso a la justicia y a la reparación, incluyendo la restitución y la compensación".[183] Como se ha señalado anteriormente, estas y otras consecuencias también están asociadas a las industrias extractivas, las plantaciones agroindustriales y el desarrollo de infraestructuras. La siguiente sección aborda algunos de los principales desafíos que estas actividades, a menudo interconectadas, generan para los pueblos indígenas.

181 Anna Kamanzi, "Ruanda", en *The Indigenous World 2019*, pág. 518.

182 Ibid.

183 A/71/229, párr. 9.

3. Desafíos compartidos en los sectores extractivo, hidroeléctrico, agroindustrial y de conservación

La minería, la energía, la agroindustria, el turismo, las infraestructuras a gran escala y las iniciativas de conservación presentan características distintas y están asociadas a un impacto particular. Algunas de las principales preocupaciones que se derivan de las actividades de desarrollo del sector están relacionadas con las enormes extensiones de tierra necesarias para las plantaciones, las grandes inundaciones y el impacto aguas arriba y aguas abajo de las presas, el uso intensivo del agua y los daños irreparables a los ecosistemas asociados a la minería, la afluencia de forasteros y el impacto social facilitado por el desarrollo de las infraestructuras de transporte y la denegación de acceso a las tierras tradicionales designadas como áreas protegidas o utilizadas con fines turísticos. Como han destacado repetidamente los mecanismos internacionales de derechos humanos, estas actividades también comparten muchas características y dan lugar a muchos de los mismos problemas para los pueblos indígenas. Dado que una visión exhaustiva de todos estos desafíos va más allá del alcance de este capítulo, a continuación se destacan diez de los desafíos más comunes.

3.1 No reconocimiento de los pueblos indígenas y de sus derechos sobre la tierra

Los organismos de derechos humanos han esbozado las características objetivas que suelen encontrarse entre los grupos cultural y étnicamente distintos que se autoidentifican como pueblos indígenas. Esta guía de orientación deja claro que los derechos colectivos de estos pueblos no dependen de la nomenclatura utilizada por los Estados para identificarlos. También señala la interdependencia de los derechos a las tierras, los territorios y los recursos con la igualdad, la no discriminación, la libre determinación, el desarrollo, los derechos culturales y religiosos y una serie de derechos económicos, sociales y culturales como el derecho a la vivienda, a un nivel de vida adecuado, al agua, a la alimentación y al empleo.[184] De ello se deriva la obligación de los Estados de promover las disposiciones de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas para aquellos grupos que se encuentran en sus territorios y que reúnen las características de los pueblos indígenas según el derecho internacional de los derechos humanos. Sin embargo, en gran parte de Asia y África, el hecho de que los Estados no reconozcan la existencia de los pueblos indígenas sigue suponiendo un reto fundamental para la aplicación de sus derechos sobre la tierra. Niega a estos pueblos la capacidad jurídica necesaria para hacer valer sus derechos frente a los agentes comerciales y de conservación y facilita las actividades extractivas, hidroeléctricas, agroindustriales, turísticas y de conservación no consensuadas en sus territorios. Si bien las organizaciones empresariales y de conservación tienen una responsabilidad independiente de respetar los derechos de estos pueblos indígenas, las denuncias presentadas ante la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y

[184] E/C.19/2018/7, párr. 17.

otros mecanismos de supervisión señalan la complicidad generalizada de estos actores con los Estados en la violación de los derechos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos.

3.2 Legislación nacional contradictoria y derecho internacional

Uno de los principales problemas a los que se enfrentan los pueblos indígenas en el contexto de las operaciones de las industrias extractivas, la agroindustria y las infraestructuras en sus territorios y que socavan la aplicación de sus derechos es la existencia y la aplicación selectiva de leyes y reglamentos contradictorios. La legislación que regula la adquisición de tierras y los proyectos de minería e hidrocarburos no suele hacer referencia a los derechos de los pueblos indígenas[185] y se promulga sin consultarles.[186] En muchos casos, las reformas legislativas sirven para subordinar aún más los derechos de los pueblos indígenas en lugar de hacerlos efectivos.[187] Cuando existen disposiciones relativas a los pueblos indígenas, éstas suelen ser inadecuadas o se ignoran por completo. Algunos ejemplos son la decisión de la Mines and Geosciences Bureau de Filipinas de hacer caso omiso de la disposición sobre el consentimiento de la Ley de Minería de Filipinas de 1995 en el caso de los Subanon del monte Canatuan[188] y el hecho de ignorar rutinariamente la sección 111 de la Ley de la Comisión de Geología y Minas de Guyana de 1989.[189]

Esta cuestión también se plantea en el contexto de las áreas de conservación.[190] Once años después de la adopción del Acuerdo de Durban de 2003 —que pedía a los Estados partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica que garantizaran que las áreas protegidas se establecieran y gestionaran respetando los derechos de los pueblos indígenas— solo 8 de los 21 países más ricos en biodiversidad del mundo habían promulgado o reformado su legislación sobre áreas protegidas en relación con los derechos de las comunidades a la tierra y los recursos.[191] De ellos, solo uno, la República Bolivariana de Venezuela, había promulgado leyes que reconocían

185 Vars, "Sápmi", en *The Indigenous World 2019*, págs. 55 a 57.

186 Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-766 de 2015; A/71/291, párr. 17.

187 Perú, Ley Orgánica de Hidrocarburos, Ley Nº 26221.

188 Cathal Doyle, "Business corporations and indigenous rights: the experience of the Subanon in the Philippines", en *Fifty Years of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: A Living Instrument*, David Keane y Annapurna Waughray, ed. (Manchester, Manchester University Press, 2017), págs. 182 a 206; Penélope Sanz, "The politics of consent: the State, multinational capital and the Subanon of Mount Canatuan", en *Negotiating Autonomy: Case Studies on Philippines Indigenous Peoples' Land Rights*, Augusto B. Gatmaytan, ed. (Ciudad de Quezón y Copenhague, Grupo de Trabajo Internacional para Asuntos Indígenas y Centro de Derechos Legales y Recursos Naturales - Kasama sa Kalikasan/Amigos de la Tierra - Filipinas, 2007), págs. 109 a136.

189 Tom Griffiths y Jean La Rose, "Searching for justice and land security: land rights, indigenous peoples and governance of tenure in Guyana" (Moreton-in-Marsh, Forest Peoples Programme, 2014).

190 A/71/229, párr. 52; Iniciativa para los Derechos y los Recursos, *Who Owns the World's Land?*, pág. 32.

191 Jenny Springer y Fernanda Almeida, *Protected Areas and the Land Rights of Indigenous Peoples and Local Communities: Current Issues and Future Agenda* (Washington, D.C., Rights and Resources Initiative, 2015), pág. 18.

las tierras consuetudinarias en las que se habían establecido áreas protegidas.[192] Otros países, como Filipinas, han promulgado leyes que exigen la participación de los pueblos indígenas en los consejos de gestión de las áreas protegidas. Sin embargo, esto no se ha armonizado suficientemente con la legislación que reconoce los derechos territoriales de los pueblos indígenas y sus estructuras de gobierno y los consejos de gestión tienden a ser de naturaleza burocrática.[193]

3.3 Alcance de la invasión de los territorios indígenas

Se calcula que más del 50 % de los recursos minerales que quedan en el mundo y que son objetivo de las empresas mineras se encuentran en tierras consuetudinarias reivindicadas por los pueblos indígenas.[194] En el caso de los recursos de cobre y uranio, estas estimaciones aumentan hasta el 70 %.[195] Se espera que la demanda de litio, el nuevo "oro blanco", se multiplique por diez en la próxima década y este aumento de la demanda está desencadenando una nueva ola de invasión de la industria extractiva en los territorios indígenas de Chile, el Estado Plurinacional de Bolivia y Argentina, donde se encuentra el 60 % de los recursos de litio del mundo.[196] Entre los afectados por la minería del litio se encuentra la comunidad pai-ote del pueblo colla en el sector de la Cordillera de la Región de Atacama, en el norte de Chile, que se ha movilizado para protestar contra el profundo impacto de dicha minería en sus suministros de agua y medios de vida y a cuyos representantes se ha criminalizado y amenazado por manifestar su oposición.[197]

En el sector del petróleo y el gas, existen legados de contaminación no remediada en territorios indígenas de Perú, Ecuador y Nigeria.[198] Las nuevas tecnologías del petróleo y el gas están facilitando actividades de alto riesgo que suponen una mayor invasión de los territorios de los pue-

---

192 Ibid.

193 Maurizio Farhan Ferrari y Dave de Vera, "The Philippines: indigenous peoples's [sic] rights-based approach to conservation", Boletín 73 (Montevideo, Uruguay, movimiento mundial por la defensa de los bosques tropicales, 19 de agosto de 2003); Springer y Almeida, *Protected Areas and the Land Rights of Indigenous Peoples and Local Communities: Current Issues and Future Agenda*, pág. 25.

194 Doyle y Whitmore, *Indigenous Peoples and the Extractive Sector: Towards a Rights-Respecting Engagement*, pág. 4.

195 Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, *Report of the African Commission's Working Group on Indigenous Populations/Communities*, págs. 16 y 17.

196 Eniko Horvath y Amanda Romero Medina, "Indigenous people's livelihoods at risk in scramble for lithium, the new white gold", Reuters Events: Sustainable Business (9 de abril de 2019); Ronald Stein, "The dark side of Green technology" (Washington, D.C., Committee for a Constructive Tomorrow, 18 de febrero de 2019).

197 Observatorio Ciudadano de Chile, "Chile", en *The Indigenous World 2019*, pág. 149.

198 Campanario Baqué y Doyle, *El Daño No Se Olvida: Impactos Socioambientales en los Pueblos Indígenas de la Amazonía Norperuana Afectados por las Operaciones de la Empresa Pluspetrol; Social and Economic Rights Action Center & the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria* (Communication núm. 155/96), sentencia emitida el 27 de mayo de 2002; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, informe *Environmental Assessment of Ogoniland* (Abuja, 4 de agosto de 2011); Sarah Joseph, "Protracted lawfare: the tale of Chevron Texaco in the Amazon", *Journal of Human Rights and the Environment*, vol. 3, núm. 1 (2012), págs. 70 a 91.

blos indígenas y la destrucción de sus tierras y recursos; entre ellas se encuentra la fracturación hidráulica (fracking), que se está proponiendo actualmente en la Amazonia peruana en contra de los deseos de los pueblos indígenas y[199] los proyectos de arena de alquitrán en Canadá, descritos como la "operación petrolera más destructiva del mundo".[200] Los proyectos de energías renovables también plantean problemas. Las actividades de desarrollo en los sectores de la energía eólica, geotérmica y solar, en rápida expansión, están afectando de forma desproporcionada a los pueblos indígenas desde México hasta Suecia y, en algunos casos, como el proyecto de energía eólica del lago Turkana en Kenia, están amenazando toda la forma de vida de los pueblos indígenas.[201] El profundo y desproporcionado impacto de las presas hidroeléctricas en los territorios de los pueblos indígenas se ha venido documentando desde hace tiempo.[202] A pesar de ello, la energía hidroeléctrica y la construcción de nuevas presas en territorios indígenas en regiones de todo el mundo son objeto de una atención creciente.[203]

Más de la mitad de las áreas protegidas del mundo se han establecido en las tierras consuetudinarias de los pueblos indígenas de todo el mundo y en Centroamérica la proporción se acerca al 90 %.[204] Los estudios indican que la extensión de las áreas protegidas casi se duplicó entre 1980 y 2000, pasando de 8,7 millones a 16,1 millones de kilómetros cuadrados, ampliación que ahora se ve impulsada por el cambio climático y las consideraciones de desarrollo sostenible[205] y por los intereses del turismo.[206]

---

199 Perú, Ley Orgánica de Hidrocarburos, Ley Nº 26221 (proyecto); José Carlos Díaz Zanelli y Lourdes García Urbina, "Perú", en *The Indigenous World 2019*, págs. 203 y 204.

200 Stephen Leahy, "This is the world's most destructive oil operation — and it's growing: Can Canada develop its climate leadership and its lucrative oil sands too?", *National Geographic*, 11 de abril de 2019.

201 "Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a México", nota de la Secretaría (A/HRC/39/17/Add.2), párrs. 31 y 39 a 42; Andrew Lee, "'Naive wind industry could destroy our way of life", Recharge, 20 de febrero de 2019; Kanyinke Sena, *Renewable Energy Projects and the Rights of Marginalised/Indigenous Communities in Kenya*, IWGIA Report 21 (Copenhague, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, 2015).

202 Comisión Mundial sobre Represas, *Dams and Development: A New Framework for Decision-Making*, págs. iv y 110 a 112; Marcus Colchester, "Dams, indigenous peoples and ethnic minorities", WCD Thematic Reviews, Social Issues I.2, preparado como aportación de la Comisión (Ciudad del Cabo, Comisión Mundial de Presas, 2000), pág. 16.

203 A/HRC/24/41/Add.3, párr. 17; A/HRC/33/42/Add.1, párr. 36 a 53.

204 Springer y Almeida, *Protected Areas and the Land Rights of Indigenous Peoples and Local Communities: Current Issues and Future Agenda*; A/71/229, párr. 10 y 14.

205 "Derechos colectivos de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos", nota de la Secretaría (E/C.19/2018/5), párr. 27.

206 A/71/229, párr. 14; Springer y Almeida, *Protected Areas and the Land Rights of Indigenous Peoples and Local Communities: Current Issues and Future Agenda*.

3.4 Efectos acumulativos de la industria extractiva y las iniciativas de conservación

Los efectos de la industria extractiva, la agroindustria, el desarrollo de infraestructuras y las iniciativas de conservación sobre los pueblos indígenas están muy a menudo interconectados y son acumulativos. Las presas hidroeléctricas son necesarias para alimentar las operaciones de refinado y fundición que acompañan a la minería. Las actividades llevadas a cabo por el sector de la industria extractiva representan el 40 % del consumo de energía en países como Namibia[207] y, junto con los proyectos agroindustriales, están impulsando la construcción de megarepresas en Brasil.[208] Asimismo, el desarrollo de infraestructuras a gran escala en forma de carreteras, ferrocarriles, puertos, oleoductos y aeropuertos es necesario para la construcción y explotación de minas y proyectos de petróleo y gas, así como para las iniciativas turísticas. La introducción de carreteras en zonas anteriormente aisladas ha abierto los territorios indígenas a las actividades mineras y madereras ilegales. En muchos casos, los pueblos indígenas que se enfrentaron al desalojo de sus tierras como consecuencia de las iniciativas de conservación de los años ochenta y noventa han tenido que hacer frente a la nueva incursión de actividades extractivas, agroindustriales o turísticas en sus territorios. Entre los afectados se encuentran los pueblos Kaliña y Lokono de Surinam, donde la extracción de bauxita comenzó en 1997 dentro de una reserva natural creada en 1986 en sus territorios[209] y las comunidades Ngöbe, Naso y Bribri de Panamá, cuyas tierras fueron declaradas áreas protegidas en 1983, solo para que se construyera en ellas una presa hidroeléctrica en 2007. [210]

3.5 Derechos que se ven afectados, garantías necesarias y argumentos del interés público

Los órganos de derechos humanos han subrayado que los proyectos de industrias extractivas, agroindustrias e infraestructuras impiden efectivamente a los pueblos indígenas disfrutar de todo el espectro de sus derechos. Estos incluyen los derechos a las tierras, los territorios y los recursos, "a la propiedad, la cultura [y] la religión y [...] a la salud y el bienestar físico en relación con un medio ambiente limpio y saludable; [...] [también incluyen] los derechos a establecer y perseguir sus propias prioridades de desarrollo, incluido el desarrollo de los recursos naturales,

---

207 Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, *Report of the African Commission's Working Group on Indigenous Populations/Communities*, págs. 101 y 102.

208 Philip M. Fearnside, "Environmental and social impacts of hydroelectric dams in Brazilian Amazonia: implications for the aluminum industry", *World Development*, vol. 77 (enero de 2016), págs. 48 a 65.

209 Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Caso de *Pueblos Kaliña y Lokono contra. Surinam*, párr. 81, 88 y 124 a 127.

210 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Pueblos Indígenas, Comunidades Afrodescendientes y Recursos Naturales*, párr. 259.

como parte de su derecho fundamental a la libre determinación".[211] Aunque la escala de estas consecuencias suele ser mayor en los sectores extractivo y agroindustrial, los organismos de derechos humanos han destacado el enorme y creciente impacto de las iniciativas de conservación sobre los pueblos indígenas como consecuencia de los desalojos y la pérdida de medios de vida.[212] La Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y otros organismos de derechos humanos han destacado que debe cumplirse un estricto requisito de proporcionalidad en el contexto de las actividades de las industrias extractivas, como la minería a gran escala, los proyectos de infraestructuras o la declaración o ampliación de áreas protegidas. Esto requiere, entre otras garantías, una evaluación de impacto participativa, un consentimiento libre, previo e informado y un reparto justo y equitativo de los beneficios.[213,214] Dado que estas actividades están claramente vinculadas a la limitación o privación de los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras y recursos naturales, no pueden justificarse sobre la base del interés o la finalidad pública sin cumplir esta prueba de proporcionalidad y adherirse a estas garantías.[215] Sin embargo, se siguen autorizando proyectos de industrias extractivas, iniciativas de conservación y operaciones militares en territorios indígenas basándose en la "necesidad pública", el "interés público" o la "finalidad pública",[216] sin que se justifiquen las restricciones asociadas a los derechos de los pueblos indígenas en términos de necesidad o proporcionalidad con respecto a la supuesta necesidad, interés o finalidad pública.[217] El argumento del interés público es particularmente sospechoso en el contexto de las actividades agroindustriales, ya que no están restringidas a una ubicación geográfica específica[218] y tal argumento nunca puede utilizarse para justificar el beneficio comercial (en este o cualquier otro sector) a expensas de los derechos indígenas.[219]

---

211 "Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya" (A/HRC/21/47), párr. 50.

212 A/71/229, párr. 10; Stephen T. Garnett y otros, "A spatial overview of the global importance of indigenous lands for conservation", *Nature Sustainability*, vol. 1, núm. 7 (2018), págs. 369 a 374.

213 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Pueblos Indígenas, Comunidades Afrodescendientes y Recursos Naturales*, párrs. 155 a 224; Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Caso del *pueblo Saramaka contra Surinam*", párrs. 129 a 140.

214 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Pueblos Indígenas, Comunidades Afrodescendientes y Recursos Naturales*, párr. 259; A/71/229, párrs. 22 a 26.

215 Human Rights Watch, *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council v. Kenya*, núm. 276/2003 (decisión de 2010); Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Pueblos Indígenas, Comunidades Afrodescendientes y Recursos Naturales*, párr. 193.

216 Oxfam, International Land Coalition y Rights and Resources Initiative, *Common Ground*, pág. 31.

217 Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, *Report of the African Commission's Working Group on Indigenous Populations/Communities*, pág. 128.

218 Cheyns y Thévenot, "Interview with Marcus Colchester, founder of the NGO Forest Peoples Programme, on the 'free, prior and informed consent' of communities", págs. 8 a 9.

219 A/HRC/24/41, párr. 35.

3.6 Falta de consulta para obtener el consentimiento libre, previo e informado

Una característica constante de las concesiones y licencias de la industria extractiva y la agroindustria, los proyectos de infraestructura y las áreas de conservación que afectan a los territorios de los pueblos indígenas es que se emiten, autorizan o declaran en ausencia de reconocimiento de los derechos de tenencia de los pueblos indígenas y de consultas destinadas a obtener su consentimiento libre, previo e informado.[220] Se ha abordado esta cuestión en repetidas ocasiones por parte de los órganos de vigilancia de los tratados en el contexto de las industrias extractivas, en particular tras la adopción de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas[221] y más del 30 % de las medidas urgentes del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial se refieren al consentimiento libre, previo e informado en el sector extractivo.[222] También es cada vez más el foco de atención de los órganos de los tratados, incluidos este Comité, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité de Derechos Humanos, en el contexto de las áreas protegidas.[223]

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han abordado la cuestión en el contexto de las industrias extractivas, mientras que la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos lo han hecho en relación con las áreas protegidas.[224] El anterior Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, concluyó que "el consentimiento indígena es presuntamente un requisito para aquellos aspectos de cualquier operación extractiva que se realice dentro de las zonas de uso de la tierra oficialmente reconocidas o consuetudinarias de los pueblos indígenas, o que tenga una relación directa con zonas de importancia cultural, en particular lugares sagrados, o con recursos naturales que son utilizados tradicionalmente por los pueblos indígenas de forma importante para su supervivencia".[225] En su informe sobre la conservación, la anterior Relatora Especial del Consejo

---

220 A/71/229, párrs. 9, 16 y 51 a 59; A/HRC/18/35, párrs. 30 a 55; A/HRC/24/41/Add.3, párrs. 11 a 20; A/71/291, párrs. 10 y 11 y 67 a 74.

221 Doyle y Whitmore, *Indigenous Peoples and the Extractive Sector: Towards a Rights-Respecting Engagement*, págs. 61 a 63.

222 Ibid., pág. 61.

223 "Observaciones finales sobre los informes inicial a tercero de la República Unida de Tanzanía, adoptadas por el Comité en su 49º período de sesiones (12-30 de noviembre de 2012) (E/C.12/TZA/CO/1-3), párr. 22; "Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto: observaciones finales aprobadas por el Comité de Derechos Humanos en su 105º período de sesiones, del 9 al 27 de julio de 2012 - Kenia (CCPR/C/KEN/CO/3), párr. 24; Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, cartas de acción urgente a Tailandia (29 de agosto de 2019); Tanzania (3 de octubre de 2016); y Kenia (7 de marzo de 2014).

224 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Indigenous Peoples, Afro-Descendent Communities, and Natural Resources*; Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, *Report of the African Commission's Working Group on Indigenous Populations/Communities*.

225 A/HRC/21/47, párr. 65.

Foto: ONU-DESA / Broddi Sigurdarson

de Derechos Humanos sobre los derechos de los pueblos indígenas, Vicky Tauli-Corpuz, afirmó que "el derecho a la participación y al consentimiento libre, previo e informado son elementos *sine qua non* para el avance efectivo de los derechos de los pueblos indígenas en la práctica".[226] Los órganos de derechos humanos han aclarado que la consulta y el consentimiento libre, previo e informado no pueden separarse del respeto a los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios, los recursos, la libre determinación y la autonomía. La integración de la consulta genuina para obtener el consentimiento libre, previo e informado requiere un cambio estructural radical en la forma de trabajar de los Estados, las empresas y las organizaciones y no meros retoques en los procesos de participación que buscan legitimar decisiones que ya se habían tomado.[227] Estas distorsiones del derecho a la consulta siguen produciéndose a pesar de su creciente reconocimiento como norma establecida del derecho internacional consuetudinario.[228] A la luz de esto, los pueblos indígenas han tenido que recurrir repetidamente a los tribunales para buscar reparación por el incumplimiento de los Estados de este derecho de consulta

[226] A/71/229, párr. 23.

[227] A/HRC/39/17, párr. 36.

[228] Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Caso de la *comunidad indígena Yakye Axa contra Paraguay*".

y consentimiento y, por extensión, del espectro de derechos a la tierra, al territorio, a los recursos y a la libre determinación que lo sustentan.

3.7 Ausencia de evaluaciones participativas del impacto

Las evaluaciones participativas del impacto son otra de las garantías fundamentales en el contexto de los proyectos que pueden afectar a los derechos de los pueblos indígenas y están implícitas en el componente informado del consentimiento libre, previo e informado.[229] Los conocimientos de los pueblos indígenas son esenciales para evaluar el posible impacto social, ambiental, cultural, espiritual y económico y para determinar los riesgos que suponen para sus derechos, bienestar, medios de vida, creencias, desarrollo y supervivencia. A pesar del uso generalizado de las evaluaciones de impacto, sigue siendo un gran reto para los pueblos indígenas garantizar que se lleven a cabo de forma transparente, participativa y respetuosa con los derechos. En cambio, a menudo se reducen a evaluaciones técnicas bajo el control de los proponentes de proyectos que no abordan cuestiones de importancia fundamental para los pueblos indígenas. Los pueblos afectados suelen tener poca o ninguna participación en el alcance y la aplicación de estas evaluaciones, las opciones consideradas o las medidas de mitigación adecuadas. Las revisiones independientes de las evaluaciones de impacto de proyectos como la mina de cobre y oro de Tampakan, en Filipinas, han revelado que incluso un impacto más grave, como la elevada actividad sísmica, se pasa por alto con frecuencia.[230] La práctica en torno a la aplicación de evaluaciones de impacto para áreas protegidas es limitada.[231] Dado el impacto de las áreas protegidas en los pueblos indígenas, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas ha pedido a las organizaciones de conservación que garanticen una mayor transparencia, acceso a la información y una mejor supervisión y cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas en las evaluaciones periódicas de los proyectos y en la presentación de informes como parte de su diligencia debida en materia de derechos humanos.[232]

3.8 Denegación de beneficios e indemnizaciones

El marcado contraste entre la riqueza generada para los foráneos mediante la explotación de las tierras y los recursos y el empobrecimiento de los pueblos en cuyas tierras se encuentran esos recursos es otra característica generalizada de las actividades extractivas, hidroeléctricas y agroindustriales en los territorios de los pueblos indígenas. Con pocas excepciones, los pueblos

---

229 Cathal Doyle, "Indigenous peoples' rights: Is HRIA an enabler for free, prior and informed consent?", en *Handbook on Human Rights Impact Assessment*, Nora Götzmann, ed. (Cheltenham, Reino Unido). (Cheltenham, Reino Unido, Edward Elgar Publishing, Inc., 2019), págs. 135 a 153.

230 Robert Goodland y Clive Montgomery Wicks, "Draft response to Xstrata/Indophil/SMI's ESIA of the Tampakan copper-gold mine project in Mindanao, Philippines" (Londres, Working Group on Mining in the Philippines - Reino Unido, 2012).

231 Ignacio J. Petit y otros, "Protected areas in Chile: Are we managing them?" *Revista Chilena de Historia Natural*, vol. 91, núm. 1 (2018).

232 A/71/229, párr. 79.

indígenas obtienen un beneficio insignificante de estos proyectos y reciben poca o ninguna compensación por los daños causados. [233] En el sector de la conservación, los parques nacionales y las reservas de fauna y flora silvestres suelen generar importantes ingresos por turismo mientras los pueblos indígenas desalojados viven en la pobreza. La designación de lugares como Patrimonio de la Humanidad por parte de la UNESCO suele traer consigo un aumento de los ingresos por turismo, pero los gobiernos rara vez toman medidas para garantizar el respeto de los derechos de los pueblos indígenas como parte integral de este proceso. Por ejemplo, la Reserva Nacional del Lago Bogoria, en Kenia, recibió la designación de Patrimonio de la Humanidad en 2011, a pesar de que el Gobierno no ha reparado el desalojo de los Endorois, ni ha reconocido, ni respetado su papel como guardianes de la zona, tal y como exigió la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos en 2009.[234]

3.9 Desalojos y reubicación forzosa

Los desalojos de los territorios ancestrales son una de las consecuencias con un impacto más profundo sobre los pueblos indígenas de los proyectos de extracción, agroindustria, infraestructura y conservación impuestos.[235] La reubicación de los pueblos indígenas en ausencia de un consentimiento libre, previo e informado es una preocupación de larga data de los organismos de derechos humanos.[236] A pesar de estar prohibidos por el derecho internacional de los derechos humanos, estos desalojos continúan a un ritmo alarmante.[237] Se calcula que, solo en la India, unos 26 millones de indígenas han sido desplazados para construir presas, explotaciones mineras y áreas protegidas desde 1947 y los desalojos continúan hasta el día de hoy.[238] Las cifras facilitadas por el Ministro de Asuntos Tribales indican que las presas han sido la principal causa de desplazamiento, seguidas de la minería y las áreas protegidas,[239] y que menos del 25 % de los desplazados entre 1951 y 1990 ha sido objeto de rehabilitación.[240] Esta falta de rehabilitación de los desplazados y de castigo a los responsables de los desalojos ilegales es un fenómeno mundial y ha llevado al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a solicitar

---

233 Robert Hitchcock y Judith Frost, "Botswana", en *The Indigenous World 2019*, pág. 529.

234 A/71/229, párr. 60.

235 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Pueblos Indígenas, Comunidades Afrodescendientes y Recursos Naturales*, párr. 306.

236 Doyle y Whitmore, *Indigenous Peoples and the Extractive Sector: Towards a Rights-Respecting Engagement*, pág. 71.

237 Ibid., pág. 71.

238 Nicole Girard, "Minority and indigenous women and urbanization", en *State of the World's Minorities and Indigenous Peoples 2015: Events of 2014*, Peter Grant, ed. (Londres, Minority Rights Group International, 2015), pág. 34.

239 Athili Sapriina y Paritosh Chakma, "India",en *The Indigenous World 2019*, pág. 351.

240 Ibid., pág. 351, citando cifras de la respuesta del Ministro de Estado de Asuntos Tribales, Sudarshan Bhagat, a la pregunta sin respuesta núm. 3076 en la Lok Sabha el 31 de diciembre de 2018 (pág. 361, nota 32).

"investigaciones sobre los desalojos del pasado y el enjuiciamiento de los responsables".[241] Los miembros de la comunidad Yakye Axa de Paraguay fueron desplazados a finales del siglo XIX cuando se vendieron ranchos ubicados en sus tierras a través de la Bolsa de Valores de Londres y actualmente viven en una situación precaria al lado de la carretera. A pesar de una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 2005 que ordenaba la recuperación de sus tierras, una visita de seguimiento de la Corte en 2017 constató que la comunidad seguía viviendo en las mismas condiciones de riesgo vital. El Estado compró tierras para la comunidad en 2012, pero los retrasos en la titulación y la construcción de carreteras les impidieron el acceso.[242]

Una experiencia común entre las comunidades que fueron rehabilitadas, como las comunidades wayuu de La Guajira (Colombia),[243] los Bru de Mizoram (India),[244] las comunidades Karen de la provincia de Phetchaburi (Tailandia),[245] y los Batwa de Ruanda,[246] es que la tierra que se les proporcionó es de calidad inferior y no permite su sustento. Otra característica común de los desalojos es que implican el uso de la fuerza y la violencia contra los pueblos indígenas.[247] El desalojo forzoso del pueblo Karen del Parque Nacional de Kaeng Krachan en 2011 supuso la destrucción de viviendas y la quema de graneros de arroz por parte de funcionarios del parque y del ejército. En 2018, el Tribunal Supremo Administrativo afirmó que este uso de la fuerza violaba la Ley de Parques Naturales.[248] En Nepal se han documentado relatos similares de uso inadecuado de la fuerza y la violencia en el contexto de un proyecto de ampliación de una carretera en las tierras del pueblo Newar.[249] En Tanzania, la ocupación forzosa de las tierras ancestrales de los pastores Maasai por parte de una empresa de caza de animales salvajes de los Emiratos Árabes Unidos, Otterlo Business Corporation, supuestamente implicó ataques de la policía a los Maasai

---

241 E/C.12/TZA/CO/1-3, párr. 22.

242 Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, "La Corte Interamericana visita al pueblo Yakye Axa en Paraguay" (Asunción), 9 de julio de 2018.

243 Cathal M. Doyle, ed., *Business and Human Rights: Indigenous Peoples' Experiences with Access to Remedy: Case Studies from Africa, Asia and Latin America* (Chiang Mai, Tailandia, Asia Indigenous Peoples Pact; Madrid, Almáciga; y Copenhague, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, 2015).

244 Sangeeta Barooah Pisharoty, "Centre's 'historic agreement' with Mizoram Bru refugees falls through 'for the moment", *The Wire*, 17 de julio de 2018.

245 Organización de Derechos Humanos de Chin, "Myanmar", en *The Indigenous World 2019*, pág. 291.

246 Kamanzi, "Ruanda", en *The Indigenous World 2019*, pág. 518.

247 Véanse los siguientes capítulos del Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, *The Indigenous World 2019*: Bhattachan, "Nepal", pág. 369; Rattanakrajangsri, "Tailandia", págs. 315 y 316; Sapriina y Chakma, "India", pág. 351; Porokwa, "Tanzania", págs. 462 y 463 y 465; Negev Coexistence Forum for Civil Equality, "Israel", págs. 378 y 380 y 381; Elías, "Guatemala", págs. 582 y 594; Magnet, "Eritrea", pág. 435; Acosta, "Nicaragua", pág. 114.

248 Kittisak Rattanakrajangsri, "Tailandia", en *The Indigenous World 2019*, págs. 315 y 316.

249 Krishna B. Bhattachan, "Nepal", en *The Indigenous World 2019*, pág. 369.

en 2009, 2013 y 2017, así como la quema de viviendas y detenciones.[250] Los Maasai también están amenazados con desalojos como consecuencia de los planes de expansión del Parque Nacional del Serengueti y del Área de Conservación del Ngorongoro.[251] En Kenia, a los miembros de los Sengwer se les ha negado el acceso a sus lugares sagrados en el bosque como resultado de años de brutales desalojos forzosos por parte del servicio forestal de Kenia.[252]

3.10 Destrucción de lugares sagrados

En el contexto de los proyectos extractivos y las iniciativas de conservación, la denegación de acceso a lugares sagrados y espiritualmente significativos, además de la profanación y destrucción de dichos lugares son cuestiones de profunda importancia para muchos pueblos indígenas.[253] Pueblos como los Shoshone occidentales en Estados Unidos y los Subanon del monte Canatuan en Filipinas han visto sus montañas sagradas destruidas por las operaciones mineras. A pesar de los reiterados llamamientos del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, no han recibido reparaciones del Estado.[254] La extracción de uranio en el monte Taylor, en el estado de Nuevo México (Estados Unidos), amenaza los lugares de importancia espiritual de los pueblos Navajo y Laguna.[255] En la Federación Rusa, entre 2012 y 2014, las actividades mineras dañaron la montaña sagrada del pueblo Shor, Karagai-Nash, negándoles el acceso a su cementerio cerca del pueblo de Kazas, en la región de Kemerovo, en el suroeste de Siberia.[256] En 2018, los arrendamientos petroleros cancelados en la zona de Badger-Two Medicine, sagrada para la comunidad de pies negros en Montana, fueron restablecidos por un juez federal.[257] Tanto el oleoducto Dakota Access como el Keystone

---

250 Porokwa, "Tanzania", en *The Indigenous World 2019*, pág. 462; Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, "Forced evictions of Maasai people in Loliondo, Tanzania", alerta urgente, agosto de 2017.

251 Porokwa, "Tanzania", en *The Indigenous World 2019*, pág. 462.

252 Peter Grant, ed., *Minority and Indigenous Trends 2019: Focus on Climate Justice* (Londres, Minority Rights Group International, 2019), págs. 71 y 72.

253 A/HRC/24/41/Add.3, párr. 33; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Pueblos Indígenas, Comunidades Afrodescendientes y Recursos Naturales*, párr. 266.

254 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, carta de alerta temprana y acción urgente a Filipinas (31 de agosto de 2012); "Procedimiento de alerta temprana y acción urgente, decisión 1 (68): Estados Unidos de América" (CERD/C/USA/DEC/1).

255 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Pueblos Indígenas, Comunidades Afrodescendientes y Recursos Naturales*, párr. 267.

256 Boris Babin y otros, "Europa", en *State of the World's Minorities and Indigenous Peoples 2016: Events of 2015*, Peter Grant, ed. (Londres, Minority Rights Group International, 2016), págs. 179 y 180.

257 Braun, "Estados Unidos de América", pág. 78, citando a *Solenex LLC v. Sally Jewell*, Tribunal de Distrito de los Estados Unidos para el Distrito de Columbia, caso civil núm. 13-0993 (RJL), 24 de septiembre de 2018.

XL han perturbado lugares sagrados de los pueblos indígenas en Canadá y Estados Unidos.[258] Los proyectos hidroeléctricos también suponen un enorme impacto sobre los lugares sagrados. Los Himba de Namibia, los Mapuches de Chile y las comunidades Mayas de Guatemala han protestado contra las presas hidroeléctricas por la inundación parcial o permanente de zonas sagradas.[259] En 2018, los Moberly occidentales de la Columbia Británica no lograron obtener una orden judicial temporal para detener la presa Site C en el noreste de la Columbia Británica, cuya construcción destruirá sus lugares sagrados.[260] En Camboya, la presa hidroeléctrica Lower Sesan 2, en la provincia de Stung Treng, ha destruido bosques sagrados y lugares de enterramiento, ya que las protestas del pueblo indígena Phnong se han ignorado completamente.[261] Las operaciones de tala en Camerún han amenazado los lugares sagrados de los Baka.[262] Los proyectos de conservación siguen restringiendo el acceso a las áreas sagradas. En 2010, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos determinó que el desalojo forzoso de los Endorois "los apartó de los terrenos sagrados esenciales para la práctica de su religión, haciendo prácticamente imposible que la comunidad mantuviera prácticas religiosas fundamentales para su cultura y religión".[263]

Se han producido algunos avances positivos en cuanto a la protección de los lugares sagrados. En 2017, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos adoptó una resolución en la que se pedía a los Estados partes "que reconocieran los lugares y territorios naturales sagrados, así como sus sistemas de gobernanza consuetudinarios, por contribuir a la protección de los derechos humanos y de los pueblos".[264] Tras una larga batalla legal y la intervención del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, los Wixárika (Huicholes) de México consiguieron proteger Wirikuta, su territorio sagrado, de 78 concesiones

---

258 Grupo Principal de los Pueblos Indígenas para el Desarrollo Sostenible, *Inclusion, Equality, and Empowerment to Achieve Sustainable Development: Realities of Indigenous Peoples*, informe del foro político de alto nivel, 9-18 de julio de 2019, pág. 13.

259 Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, *Report of the African Commission's Working Group on Indigenous Populations/Communities*, pág. 100; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Pueblos Indígenas, Comunidades Afrodescendientes y Recursos Naturales*, párr. 266; Janet Oropeza Eng, "Centroamérica", en *State of the World's Minorities and Indigenous Peoples 2016: Events of 2015*, pág. 109.

260 Jennifer Preston y Rachel LaFortune, "Canada", en *The Indigenous World 2019*, pág. 68.

261 Nicole Girard y Hanna Hindstrom, "Sudeste de Asia", en *State of the World's Minorities and Indigenous Peoples 2016: Events of 2015*, pág. 147; Cristina Maza y Phak Seangly, "Sesan dam to bring power, pain" The Phnom Penh Post , 28 de abril de 2017; Prak Chan Thul, "Floodwater released by Chinese dam in Cambodia submerges village", Reuters, 2 de febrero de 2018.

262 Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, *Report of the African Commission's Working Group on Indigenous Populations/Communities*, pág. 125.

263 *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council v. Kenya*, 276/3003 (4 de febrero de 2010), párr. 173.

264 Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Resolución sobre la protección de lugares y territorios naturales sagrados (ACHPR/Res.372(LX)2017), párr. 1; Samuel Tilahun Tessema, "Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos", en *The Indigenous World 2019*, pág. 572.

mineras otorgadas a las empresas canadienses Revolution Resources y First Majestic Silver.[265] En 2019, una sentencia histórica del Tribunal Superior de Australia concedió a los pueblos Ngaliwurru y Nungali 2,53 millones de dólares australianos en concepto de indemnización por la denegación de sus derechos territoriales, incluidos 1,3 millones de dólares australianos por la pérdida cultural y los daños ocasionados a los lugares sagrados.[266] En la India, tras años de lucha, los Dongria Kondh consiguieron proteger sus colinas sagradas de Niyamgiri, en el estado de Odisha, de Vedanta Resources, una empresa minera de bauxita registrada en el Reino Unido. En 2013, una decisión histórica del Tribunal Supremo sostuvo que debía obtenerse el consentimiento de los 12 consejos tribales de las aldeas (gram sabhas), de acuerdo con la Ley de Derechos Forestales de 2006, para proteger y preservar sus "derechos religiosos, especialmente su derecho a adorar a su deidad" en la cima de la cordillera de Niyamgiri.[267]

4. Falta de acceso a las reparaciones por las violaciones de derechos

4.1 Barreras de acceso a la justicia

El artículo 2.3(a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos exige que los Estados garanticen el acceso a un recurso efectivo y el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos afirma que se debe proporcionar reparación a las víctimas y que los autores deben ser llevados ante la justicia. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas contextualiza estas disposiciones en relación con las necesidades y realidades de los pueblos indígenas. Aunque los pueblos indígenas han obtenido algunas victorias notables en foros nacionales e internacionales en los años transcurridos desde la adopción de la Declaración, sigue siendo algo excepcional que se implementen recursos y reparaciones por los daños causados por las actividades impuestas en sus tierras o cerca de ellas. La falta de acceso a los tribunales y a los mecanismos de protección de los derechos reconocidos por el derecho internacional de los derechos humanos, incluso a través de sus propios sistemas de

[265] Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, Juego de herramientas de CIT 5: Indigenous Peoples' and Local Communities' Land Rights Toolkit (Washington, D.C., 2018), pág. 51.

[266] Helen Davidson, "High court native title award of $2.53m may open floodgates", *The Guardian*, 13 de marzo de 2019; William Isdale y Jonathan Fulcher, "How will indigenous people be compensated for lost native title rights? The High Court will soon decide", *The Conversation*, 4 de septiembre de 2018; Sean Brennan, "Australia", en *The Indigenous World 2019*, pág. 237.

[267] India, sentencia del Tribunal Supremo de fecha 18/04/2013 en W.P.(C) núm.180/2011 *Orissa Mining Corpn. vs. MoEF & Ors.*

justicia,[268] hace que los pueblos indígenas sean vulnerables a las acciones que amenazan sus tierras, territorios, recursos, lugares sagrados y medios de vida.[269] Esto es especialmente cierto para los numerosos pueblos indígenas que no son reconocidos como sujetos legales con derechos colectivos sobre sus tierras.

La discriminación de los pueblos indígenas en el sistema de justicia está muy extendida y existen numerosos obstáculos para acceder a los recursos y hacerlos efectivos. Entre ellas se encuentran las barreras lingüísticas y la ausencia de intérpretes —a pesar de que se reconoce su necesidad en el artículo 40 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas—, así como la insensibilidad hacia las culturas indígenas, la falta de asistencia jurídica y la lejanía geográfica. Son habituales los retrasos en la tramitación de los casos judiciales, lo que hace que los recursos sean inaccesibles. En 2013, 22 años después de haber sido desalojados de sus tierras para despejar la zona para la creación de un parque nacional, los Batwa de Uganda presentaron una demanda ante el Tribunal Constitucional por el prolongado y continuo sufrimiento que habían padecido.[270] Siete años después, el caso aún no se ha resuelto. Mientras tanto, los Batwa deben ir acompañados de guardias si entran en el Parque Nacional de los Gorilas de Mgahinga, ya que, de lo contrario, se enfrentan a ser detenidos y encarcelados por invadir lo que son sus tierras ancestrales.[271] Esta discriminación de facto en el sistema de justicia penal se refleja también en el número desproporcionado de indígenas encarcelados.

En el contexto de los derechos sobre la tierra, la connivencia entre el Estado y los agentes del sector privado es un obstáculo importante para el acceso a la justicia.[272] El artículo 27 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas afirma la responsabilidad de los Estados de establecer y aplicar procesos para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas a la tierra, pero hasta la fecha solo un pequeño número de Estados ha establecido mecanismos específicos para abordar esta cuestión.[273] El carácter transnacional de muchas empresas extractivas y agroindustriales agrava los problemas a los que se enfrentan los pueblos indígenas, ya que las cuestiones jurisdiccionales dificultan la adopción de medidas legales en el país o en el extranjero. Acceder a los mecanismos regionales e internacionales de derechos humanos también es un desafío para la mayoría de las comunidades indígenas debido a las limitaciones de recursos financieros y técnicos. Además, la falta de poderes de ejecución entre estos organismos limita su eficacia cuando se toman decisiones a favor de los pueblos indígenas.

---

[268] Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, arts. 2 y 33; Convenio 169 de la OIT (1989), arts. 8 y 9.

[269] "Derechos de los pueblos indígenas: informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas" (A/HRC/42/37), párr. 9.

[270] Benjamin Mutambukah, "Uganda", en *The Indigenous World 2019*, pág. 472; Survival International, "Uganda: Batwa 'Pygmy' se enfrenta a la cárcel en nombre de la conservación", 10 de febrero de 2017.

[271] Ibid.

[272] "Acceso a la justicia en la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas: estudio del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas" (A/HRC/24/50), párr. 36.

[273] Ibid., párr. 39.

La falta de comprensión de la legislación internacional sobre derechos humanos en lo que respecta a los derechos de los pueblos indígenas es también común en los sistemas judiciales nacionales. En algunos casos, los tribunales han ordenado que se celebren consultas después de que se hayan iniciado los proyectos, lo que anula su propósito de salvaguardar los derechos a las tierras, los territorios y los recursos. El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas ha subrayado que esto es contrario a los requisitos de la legislación internacional sobre derechos humanos, que exigen la celebración de consultas y la obtención del consentimiento antes de que se produzcan posibles consecuencias negativas sobre sus derechos.[274] En otros casos, los tribunales han desestimado el consentimiento libre, previo e informado como un poder de veto sin abordar los derechos colectivos a las tierras, los territorios, los recursos y la libre determinación o los requisitos de necesidad y proporcionalidad que sustentan el requisito del consentimiento libre, previo e informado en el contexto de las iniciativas extractivas, agroindustriales o de conservación.[275] Las doctrinas coloniales discriminatorias también siguen sustentando el razonamiento judicial en torno a las industrias extractivas en muchas jurisdicciones. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha recomendado que estas doctrinas se reinterpreten a la luz de las normas internacionales de derechos humanos[276] y que se proporcionen recursos culturalmente adecuados para los problemas derivados de décadas de actividades de la industria extractiva.[277]

4.2 Incumplimiento de las sentencias judiciales

Desde 2007, los órganos de las Naciones Unidas han emitido varias recomendaciones y se han conseguido una serie de decisiones históricas en tribunales y comisiones nacionales y regionales que reflejan las disposiciones fundamentales de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, incluidas las relativas a las tierras, los territorios y los recursos y a la consulta y el consentimiento, en la medida en que se relacionan con los sectores extractivo y de conservación. Entre ellas se encuentran las sentencias de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y de la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos en los casos de los pueblos Endorois y Ogiek que abordan los desalojos en el contexto de los parques nacionales de Kenia. Las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos han abordado el asunto de la consulta y el consentimiento en el contexto de las concesiones mineras y madereras en los territorios de los Saramaka en Surinam, las reparaciones por la explotación minera dentro de un parque nacional en los territorios de los pueblos Kaliña y Lokono, también en Surinam y el despojo de las tierras de las comunidades Yakye Axa y sawhoyamoxa en el contexto de las actividades agroindustriales en Paraguay. A nivel nacional, las decisiones innovadoras de los tribunales de Colombia, Perú, Indonesia, Brasil, Uganda y Sudáfrica han abordado la necesidad de la demarcación de los territorios tradicionales, el respeto de los derechos consuetudinarios

[274] "Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas en relación a su visita a Guatemala" (A/HRC/39/17/Add.3), párr. 37.

[275] Estado Plurinacional de Bolivia, sentencia constitucional 0045/2006, expediente 2005-12440-25-RDI, Sucre, 2 de junio de 2006.

[276] Doyle y Whitmore, *Indigenous Peoples and the Extractive Sector: Towards a Rights-Respecting Engagement*, pág. 66.

[277] Ibid., págs. 64 a 66

de tenencia y el requisito del consentimiento libre, previo e informado, incluido el respeto de los protocolos de consentimiento libre, previo e informado autónomo de los pueblos indígenas, en el contexto de los proyectos de las industrias extractivas.

A pesar de su carácter pionero, o tal vez debido a ello, ninguna de estas decisiones se ha aplicado plenamente. Los organismos de las Naciones Unidas han solicitado en repetidas ocasiones a los Estados que demuestren cómo las están aplicando[278] y los pueblos indígenas han empezado a buscar el cumplimiento de las decisiones de los tribunales regionales recurriendo a los mecanismos nacionales. Ante la inacción del Gobierno de Ecuador tras la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la explotación petrolífera en sus territorios, los sarayaku presentaron una petición al Tribunal Constitucional de Ecuador para que se aplicara.[279] Los pueblos Kaliña y Lokono están estudiando la posibilidad de emprender una acción legal interna similar en Surinam para solicitar el cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana.[280]

4.3 El papel de los sistemas jurídicos indígenas

El artículo 40 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas aborda la necesidad de una pronta resolución de los conflictos y de tener debidamente en cuenta los sistemas jurídicos propios de los pueblos indígenas. Esto se refleja en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que exige que se tenga en cuenta el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas en los procedimientos judiciales y afirma que el hecho de no proporcionar a los pueblos indígenas un recurso efectivo y eficaz para resolver sus reivindicaciones de tierras constituye una violación de su derecho a un juicio justo y a una protección judicial efectiva.[281]

Varios países —sobre todo en América Latina, donde la pluralidad jurídica está garantizada en algunas constituciones— han dado los primeros pasos para reconocer el papel de los sistemas de justicia indígena y para integrarlos mejor en los sistemas estatales, siendo un ejemplo la elaboración de un protocolo intercultural para jueces en el Estado Plurinacional de Bolivia en 2017.[282] Sin embargo, una combinación de discriminación, falta de comprensión y la falta de esfuerzos genuinos para comprometerse con las comunidades indígenas ha limitado o negado el potencial

---

278 Ibid., págs. 73 a 75.

279 "Sobre el incumplimiento de la sentencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso del *pueblo indígena Kichwa de Sarayaku contra Ecuador*", El Pueblo Originario Kichwa de Sarayaku, comunicado de prensa, 13 de noviembre de 2019.

280 Max Ooft, "Suriname", en *The Indigenous World 2019*, pág. 213.

281 Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Caso de la *comunidad indígena Yakye Axa contra Paraguay*"; y A/HRC/24/50, párr. 35.

282 A/HRC/42/37, párrs. 85 a 94; "Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya", observaciones sobre los avances y desafíos en la implementación de las garantías de la Constitución Política del Ecuador sobre los derechos de los pueblos indígenas (A/HRC/15/37/Add.7), párr. 15.

de estos sistemas indígenas para proporcionar acceso a los recursos.[283] En Filipinas, tras reconocer la autoridad del sistema jurídico indígena para regular las actividades dentro de los territorios tradicionales, el organismo gubernamental responsable de defender los derechos de los pueblos indígenas ignoró la sentencia de las autoridades indígenas que sancionaba al Estado y a una empresa minera por violar sus derechos al explotar su montaña sagrada sin el consentimiento libre, previo e informado.[284] En Chile la situación es aún más extrema, ya que se ha llevado a juicio a las autoridades indígenas por ejercer su jurisdicción en virtud del derecho consuetudinario.[285]

4.4 Barreras estructurales a la justicia: el derecho internacional de las inversiones

Otro desafío a la hora de buscar soluciones a las violaciones de los derechos sobre la tierra en el contexto de las actividades extractivas y agroindustriales es la falta de armonización entre el derecho internacional de las inversiones y el derecho internacional de los derechos humanos. La demanda sin precedentes de recursos naturales por parte de empresas multinacionales y en su nombre, alimentada por el crecimiento global del consumismo y los intereses especulativos, ha llevado a la proliferación de acuerdos internacionales de inversión destinados a facilitar la adquisición de tierras a gran escala y a permitir la inversión extranjera en proyectos extractivos, energéticos y agroindustriales en los territorios de los pueblos indígenas o cerca de ellos.[286] Estos acuerdos internacionales de inversión establecen protecciones legales para los inversores y les conceden el derecho a demandar a los Estados en el arbitraje de inversiones sin ninguna referencia a los derechos preexistentes de los pueblos indígenas y su protección en virtud de la legislación internacional de derechos humanos.[287] Cuando la oposición de los pueblos indígenas impide que los proyectos sigan adelante, los inversores recurren cada vez más al arbitraje internacional para demandar o amenazar con demandar a los Estados por la pérdida de posibles ganancias. Esto ha tenido un efecto paralizante en la aplicación de decisiones judiciales y cuasi judiciales destinadas a proteger los derechos de los pueblos indígenas en varios países.[288] En los últimos años, algunos Estados han invocado argumentos relacionados con los derechos de los indígenas ante los tribunales de inversiones para defender sus acciones, mientras que simultá-

283 A/HRC/42/37, párrs. 50 a 60.

284 Doyle, "Business corporations and indigenous rights".

285 "Visita al Ecuador: informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas" (A/HRC/42/37/Add.1), párr. 52.

286 "Derechos de los pueblos indígenas", nota del Secretario General por la que se transmite el informe del Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos de los pueblos indígenas relativo a las repercusiones de las inversiones internacionales y del libre comercio sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas (A/70/301); "Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas", nota de la Secretaría que proporciona un análisis del impacto de los acuerdos internacionales de inversión, incluidos los tratados bilaterales de inversión y los capítulos de inversión de los acuerdos de libre comercio, sobre los derechos de los pueblos indígenas (A/HRC/33/42).

287 E/C.19/2018/7, párr. 37.

288 A/HRC/33/42, párr. 31.

neamente han iniciado causas penales contra representantes de los mismos pueblos indígenas en sus tribunales nacionales.[289] Los pueblos indígenas afectados no están legitimados ante los tribunales de arbitraje de inversiones y sus derechos suelen considerarse irrelevantes para las decisiones arbitrales. Esta arquitectura jurídica impide a los pueblos indígenas acceder a recursos en los litigios relacionados con sus derechos, al tiempo que hace que sean menos eficaces otros mecanismos de recurso a los que tienen acceso para proteger sus derechos.

[289] Centro Internacional de Resolución de Disputas Relativas a Inversiones, *Bear Creek Mining Corporation contra República del Perú* (Caso CIADI Nº ARB/14/21), "Laudo".

Foto: Ben Powless

5. Defensores indígenas de los derechos humanos y militarización

5.1 Defensores de los derechos indígenas

Los proyectos extractivos, agroindustriales y de infraestructura en los territorios de los pueblos indígenas durante mucho tiempo han estado asociados con el conflicto y la violencia, que a menudo se manifiesta en el acoso, la criminalización y el asesinato de los pueblos indígenas. Según el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, estos sectores han sido los principales impulsores de los asesinatos de defensores del medio ambiente y de los derechos de los pueblos indígenas, siendo la minería y las industrias extractivas responsables de 42 asesinatos, la agroindustria de 20 asesinatos y las operaciones de presas hidroeléctricas y de tala de árboles de 15 asesinatos cada una en 2015.[290] Las políticas de conservación que criminalizan los medios de vida de los pueblos indígenas y dan lugar a desalojos forzosos también han contribuido a numerosos asesinatos. Según informes de Global Witness y Front Line Defenders, el 77 % de los 321 defensores y defensoras de los derechos humanos asesinados en 2018 y el 40 % de los 304 asesinados en 2019 se dedicaban a defender el medio ambiente, la tierra y los derechos de los pueblos indígenas.[291] En Colombia, en los dos años posteriores a la firma del acuerdo de paz, las organizaciones indígenas documentaron 87 asesinatos,[292] mientras que en Filipinas, Global Witness documentó 47 asesinatos en 2017.[293] Estos asesinatos se han intensificado en contextos en los que se han reducido los espacios de la sociedad civil, han surgido regímenes populistas y han aumentado los proyectos destructivos para el medio ambiente.[294] El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas se ha referido a esta escalada de violencia y asesinatos de defensores de los derechos indígenas como una "crisis global".

Los estudios demuestran sistemáticamente que la causa fundamental de esta crisis es la falta de protección de los derechos de los pueblos indígenas a la tierra y de garantía de su propiedad consuetudinaria.[295] El hecho de que países como Filipinas, Colombia, Brasil y México cuenten con afirmaciones constitucionales, legislativas o judiciales progresistas sobre los derechos de

---

290 "Situación de los defensores de los derechos humanos", nota del Secretario General por la que se transmite el informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Michel Forst (A/71/281), párr. 27.

291 Front Line Defenders, Front Line Defenders Global Analysis 2019 (Dublín, Front Line, the International Foundation for the Protection of Human Rights Defenders, 2020); y Front Line Defenders Global Analysis 2018 (Dublín, Front Line, the International Foundation for the Protection of Human Rights Defenders, 2019).

292 Organización Nacional Indígena de Colombia, "Colombia", en *The Indigenous World 2019*, pág. 155.

293 Global Witness, "Deadliest year on record for land and environmental defenders", pág. 296.

294 A/71/281, párrs. 24-40.

295 A/HRC/39/17, párr. 31; Iniciativa para los Derechos y los Recursos, *Who Owns the World's Land?*, pág. 1.

los pueblos indígenas, pero también tengan los niveles más altos de asesinatos denunciados, pone de manifiesto la flagrante brecha entre el reconocimiento legal y la aplicación práctica de los derechos. Como resultado, incluso cuando teóricamente existen mecanismos de protección jurídica, las movilizaciones y la acción directa —como el bloqueo de ríos, carreteras o aeropuertos— son a menudo las únicas vías disponibles para los pueblos indígenas cuando se enfrentan a amenazas inminentes de daños irreversibles para su bienestar y supervivencia derivados de la expansión acelerada de los proyectos extractivos y agroindustriales impuestos y de las áreas protegidas. En lugar de ver esta respuesta como un indicador de la urgencia de modificar sus paradigmas de compromiso y buscar modelos de desarrollo que respeten los derechos, los Estados, las empresas y las organizaciones conservacionistas han tomado normalmente represalias utilizando la fuerza, generando conflictos o presentando denuncias judiciales contra los representantes indígenas.[296]

Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, entre agosto de 2011 y mayo de 2015 se produjeron 63 muertes y 1.935 heridos en Perú en el contexto de conflictos sociales, en su mayoría en el sector extractivo. Las actividades del sector del aceite de palma también han generado conflictos generalizados en los territorios de los pueblos indígenas. En Indonesia, la Oficina Nacional de Tierras enumera 8.000 conflictos por la tierra, la mitad de los cuales han implicado al sector del aceite de palma.[297] Las ONG han recopilado amplia información sobre los conflictos derivados del desplazamiento de las áreas nacionales protegidas.[298] Aunque la mayoría de los conflictos se producen en el hemisferio sur, también se criminaliza a los pueblos indígenas de los Estados del hemisferio norte. Una orden judicial solicitada por una empresa de oleoductos dio lugar al desmantelamiento de un campamento de protesta de los Wet'suwet'en en enero de 2019 en el noroeste de la Columbia Británica y provocó 14 detenciones. Del mismo modo, en Estados Unidos, una respuesta de tipo militar a la protesta de la tribu sioux de Standing Rock contra la construcción del oleoducto Dakota Access cerca de su reserva dio lugar a cientos de detenciones.

Para justificar este enfoque divisivo, se ha construido una narrativa que estigmatiza a los pueblos indígenas como contrarios al desarrollo, opuestos al interés nacional, o se les acusa de ser como el "perro del hortelano", porque niegan a otros de forma egoísta los beneficios del progreso.[299] Los conflictos sociales que surgen por no consultar de buena fe y respetar los derechos sobre la tierra se tergiversan como disputas iniciadas por una pequeña minoría de representantes indígenas que se hacen oír. Esta narrativa crea un entorno en el que se considera tolerable o incluso se fomenta la criminalización de los representantes indígenas y el uso de la violencia contra

296 A/HRC/24/50, párr. 38.

297 Cheyns y Thévenot, "Interview with Marcus Colchester, founder of the NGO Forest Peoples Programme, on the 'free, prior and informed consent' of communities", párr. 49.

298 Springer y Almeida, *Protected Areas and the Land Rights of Indigenous Peoples and Local Communities: Current Issues and Future Agenda*, págs. 5 a 9.

299 Cathal M. Doyle, "Indigenous peoples' experiences of resistance, participation and autonomy: consultation and free prior and informed consent in Peru", en *The Prior Consultation of Indigenous Peoples in Latin America: Inside the Implementation Gap*, Claire Wright y Alexandra Tomaselli, ed. (Londres, Routledge, 2019), págs. 58 a 73.

ellos. Un ejemplo llamativo de esto es la petición del Departamento de Justicia de Filipinas a un tribunal de Manila en 2018, que incluye a más de 600 personas —entre ellas 30 defensores de los derechos indígenas y el Relator Especial de las Naciones Unidas— como terroristas. El Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas denunció el etiquetado similar de representantes indígenas en Guatemala, siete de los cuales fueron asesinados poco después de su misión al país en 2018.[300] En un número creciente de Estados, se invocan las leyes de seguridad nacional para clasificar a los pueblos indígenas como terroristas y en algunos se declaran estados de emergencia para suspender las protecciones legales.[301] Casi inevitablemente, todo ello va acompañado de militarización de los territorios de los pueblos indígenas y violencia.

Se asesina a un número alarmante de representantes indígenas y muchos más se enfrentan al acoso y la violencia. Los pueblos indígenas que intentan presentar demandas judiciales para defender sus derechos sobre la tierra se enfrentan a menudo a demandas por lo penal.[302] Tras las protestas, se han presentado denuncias arbitrarias por delitos penales contra representantes indígenas por su presunta participación en actos que van desde delitos de orden público y destrucción de bienes hasta extorsión y usurpación agravada.[303] Estos casos suelen dar lugar a prolongadas detenciones preventivas y a decisiones injustas por parte de jueces mal informados o parciales, una cuestión abordada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con las sentencias de los tribunales chilenos que aplican la legislación antiterrorista a los Mapuches.[304] También exigen mucho tiempo y recursos y causan un enorme estrés psicológico, lo que hace imposible que los representantes indígenas se dediquen a defender a su pueblo y sus territorios contra los daños que se les ocasiona. Ante las posibles amenazas de muerte, el acoso legal y la violencia, no hay muchas personas que se animen a ocupar su lugar. Los gobiernos de la India y la Federación Rusa también han recurrido a la normativa financiera para reprimir las actividades de las organizaciones que apoyan a los pueblos indígenas.[305] Mediante el silenciamiento de sus representantes y simpatizantes, se acallan las voces de las comunidades.

Se ha puesto de manifiesto la gravedad de la situación por parte de numerosos organismos de derechos humanos a nivel internacional y regional y se ha abordado en el marco del examen periódico universal llevado a cabo por varios Estados. A pesar de ello, el número de defensores de los derechos indígenas que son asesinados sigue siendo alarmantemente alto. Esto sugiere una falta de voluntad para actuar contra los grupos armados, las organizaciones criminales o

---

300 A/HRC/39/17/Add.3, párrs. 54 y 58; A/HRC/39/17, párr. 54.

301 A/HRC/39/17, párr. 48.

302 A/HRC/42/37, párr. 43, citando la comunicación THA 2/2019 en relación con los pueblos Karen en Tailandia.

303 A/HRC/39/17, párr. 48.

304 Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Caso de *Norín Catrimán et al. (leaders, members and activists of the Mapuche Indigenous People) v. Chile*, sentencia de 29 de mayo de 2014 (fondo, reparaciones y costas)", párr. 228.

305 Michael Safi, "Greenpeace and Amnesty accuse Indian government of 'smear campaign", *The Guardian* (Delhi), 25 de diciembre de 2018.

las fuerzas de seguridad que están detrás de estos ataques.[306] En muchos casos, los Estados ni siquiera reconocen que existe un problema estructural, enmarcándolo, en su lugar, como una serie de incidentes localizados no relacionados, sin que se intente identificar y atajar la causa de fondo.[307] Esto refuerza la opinión de que el objetivo y el efecto de esta estigmatización, acoso y violencia es negar a los pueblos indígenas la posibilidad de ejercer sus derechos de decisión sobre las tierras, los territorios y los recursos.

5.2 Militarización

Uno de los principales retos a los que se enfrentan muchos pueblos indígenas que intentan hacer valer sus derechos sobre la tierra es la militarización o paramilitarización de sus territorios. Este aspecto desempeñó un papel importante en la violación de los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos en América Latina bajo los gobiernos de los antiguos dictadores y su impacto aún no se ha abordado en países como Guatemala y Colombia. En Guatemala, los grupos militares y paramilitares fueron responsables del desplazamiento forzado, las ejecuciones extrajudiciales y las desapariciones forzadas de cientos de miles de indígenas en la década de 1980. Hasta la fecha, "prácticamente nadie ha rendido cuentas" por estos crímenes.[308] En la actualidad, la militarización de los territorios indígenas es especialmente acusada en muchos países asiáticos y en algunos africanos. Los conflictos que duran décadas en Filipinas, India e Indonesia han visto a los pueblos indígenas atrapados entre los grupos rebeldes y el ejército. En Mindanao (Filipinas), los representantes indígenas han denunciado haber sido calificados arbitrariamente como miembros del Partido Comunista de Filipinas, Nuevo Ejército del Pueblo, y el envío frecuente de batallones militares a sus territorios ha dado lugar a desalojos.[309] Según los informes, las ejecuciones extrajudiciales y las operaciones militares dieron lugar a 41 incidentes de evacuación forzosa entre 2008 y 2012 y provocaron el cierre de escuelas gestionadas por indígenas.[310] Los pueblos indígenas del noreste de la India son etiquetados como Naxalitas maoístas y tratados como delincuentes en virtud de la legislación de seguridad nacional.[311] El Tribunal Supremo de la India ha criticado el uso de escuelas como campamentos por parte del ejército o la policía. Se han denunciado prácticas similares ante la Comisión Interamericana de

[306] Organización Nacional Indígena de Colombia, "Colombia", en *The Indigenous World 2019*, pág. 155.

[307] Ibid.

[308] A/HRC/39/17/Add.3, párr. 98.

[309] Alternative Law Groups Inc. y otros, "Philippines indigenous peoples ICERD shadow report", págs. 55 a 65.

[310] Eliseo F. Huesca, Jr. "Plantation economy, indigenous people, and precariousness in the Philippine uplands: the Mindanao experience", en *Human Insecurities in Southeast Asia*, Paul J. Carnegie, Victor T. King y Zawawi Ibrahim, ed. (Springer Singapur, 2016), pág. 185.

[311] Anand Teltumbde, *Republic of Caste: Thinking Equality in the Time of Neoliberal Hindutva* (Nueva Delhi, Navayana Publishing Pvt Ltd, 2018).

Derechos Humanos en Nicaragua,[312] ante el Tribunal Constitucional de Colombia,[313] y por parte de los pueblos indígenas de Filipinas en el contexto de proyectos de infraestructuras y plantaciones.[314] En la India y Filipinas, los planes de lucha contra la insurgencia abarcan los territorios de los pueblos indígenas y han dado lugar a que éstos sean objeto de operaciones militares.[315] En Myanmar, la negación de los derechos de libre determinación es la causa de los conflictos de larga duración entre el Estado y los pueblos indígenas.[316] En zonas en las que el conflicto ha finalizado formalmente, como en los Chittagong Hill Tracts de Bangladesh, la presencia militar continúa, sin embargo, y se asocia con frecuencia a abusos de los derechos humanos.[317]

El hecho de que muchos territorios indígenas en zonas de conflicto y posconflicto sean ricos en minerales complica aún más las cosas. Las fuerzas militares, policiales y paramilitares participan en la seguridad de los proyectos de las industrias extractivas que se imponen a los pueblos indígenas y a los que éstos se oponen. La presencia de los militares en estos contextos hace imposible la consulta de buena fe para obtener el libre consentimiento. En Colombia, a pesar del acuerdo de paz firmado en 2016, muchos miembros de antiguos grupos paramilitares siguen activos en los territorios indígenas y continúan amenazando de muerte y asesinando a los representantes indígenas que hacen valer sus derechos a la tierra en el contexto de proyectos de industrias extractivas y agroindustriales.[318] El proyecto Tampakan de SMI/Xstrata en las tierras del pueblo B'laan en Cotabato del Sur en Mindanao, Filipinas, es ilustrativo de esta interacción entre la militarización y las operaciones de la industria extractiva. El proyecto ha sido blanco del Nuevo Ejército del Pueblo (el brazo armado del Partido Comunista de Filipinas), algunos líderes tribales B'laan han declarado la guerra tribal contra él y el ejército filipino estableció un grupo de trabajo para asegurar su funcionamiento. En 2013, una madre y sus dos hijos fueron asesinados por los militares en un ataque a la casa de un líder tribal. En una investigación del Congreso se descubrió que la empresa había estado financiando la seguridad paramilitar a través del gobierno local.[319] En Papúa Nueva Guinea se han denunciado graves problemas relacionados con el uso de la seguridad privada y los grupos paramilitares para proteger los proyectos extractivos, ya que

312 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Pueblos Indígenas, Comunidades Afrodescendientes y Recursos Naturales*, párr. 302.

313 Corte Constitucional de Colombia, Auto 004/09 (26 de enero de 2009).

314 Huesca, "Plantation economy, indigenous people, and precariousness in the Philippine uplands: the Mindanao experience", pág. 185.

315 Alternative Law Groups Inc. y otros, "Philippines indigenous peoples ICERD shadow report"; Teltumbde, *Republic of Caste*.

316 Sourabh Jyoti Sharma, "Ethnicity and insurgency in Myanmar: profiling of non-State insurgent groups", *Republic of Caste: The Journal of International Issues*, vol. 18, núm. 3, otoño (julio-septiembre de 2014), págs. 150 a 168.

317 Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, *Militarization in the Chittagong Hill Tracts, Bangladesh: The Slow Demise of The Region's Indigenous Peoples*, informe 14 (Copenhague, IWGIA, Organising Committee CHT Campaign y Shimin Gaikou Centre, 2012).

318 Organización Nacional Indígena de Colombia, "Colombia", en *The Indigenous World 2019*, pág. 155.

319 Global Witness, "Defending the Philippines: environmental activists at the mercy of business at all costs", informe, 24 de septiembre de 2019, pág. 28.

los guardias de seguridad y la policía de la mina Porgera Joint Venture de Barrick Gold estuvieron implicados en agresiones sexuales y violaciones a mujeres y en actos de violencia contra hombres. Han surgido problemas similares en el sector de la conservación en África, como demuestra la investigación en curso iniciada por el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) sobre las denuncias de que los guardias del Parque Nacional de Salonga, en la República Democrática del Congo, estaban implicados en violaciones, torturas y asesinatos y las organizaciones de la sociedad civil y los pueblos indígenas han comunicado al WWF su preocupación por la existencia de prácticas similares en otros países, como Camerún, Nepal e India.[320]

En Botsuana y Zimbabue, las operaciones de militarización asociadas a los esfuerzos de conservación han afectado a los san desde principios del siglo XX, provocando el despojo de tierras y el empobrecimiento.[321] El despliegue de fuerzas militares, paramilitares y de seguridad en territorios indígenas sin el consentimiento de los pueblos indígenas continúa a pesar de que los organismos internacionales de derechos humanos han aclarado que "el interés público no justifica la presencia militar en territorios indígenas para garantizar la viabilidad de planes y proyectos de extracción o desarrollo que no han sido consultados ni consentidos por los pueblos indígenas".[322]

[320] Forest Peoples Programme, "Open letter to WWF on serious human rights abuses associated with conservation activities", artículo de prensa, 7 de mayo de 2019.

[321] Robert K. Hitchcock, "The impacts of conservation and militarization on indigenous peoples: a southern African San perspective", *Human Nature*, vol. 30, núm. 2 (2019), págs. 217 a 241.

[322] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Pueblos Indígenas, Comunidades Afrodescendientes y Recursos Naturales*, párr. 193.

6. Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

Desde la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas ha habido varias recomendaciones innovadoras de los órganos de las Naciones Unidas y decisiones históricas de tribunales y comisiones nacionales y regionales. A pesar de estos avances, los desafíos que limitan la aplicación de los derechos a la tierra de los pueblos indígenas siguen siendo enormes. Muchos pueblos indígenas del mundo siguen sin ser reconocidos por los gobiernos nacionales. En los casos en los que se reconocen los derechos sobre la tierra, no suelen alcanzar los derechos de propiedad y control que exige el derecho internacional. La mayoría de los gobiernos hacen oídos sordos a las repercusiones de sus planes de desarrollo y conservación sobre los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos, así como a su supervivencia como pueblos libremente determinados.

Ante esta realidad, los pueblos indígenas han adoptado una serie de enfoques proactivos para hacer valer sus derechos. Han impugnado las acciones del Estado en los tribunales nacionales y regionales, estableciendo importantes precedentes legales, y han hecho un uso eficaz de los mecanismos internacionales de reclamación. Paralelamente, han emprendido acciones a nivel local, como la declaración de sus propios gobiernos autónomos, la codificación de estatutos que regulan las actividades en sus territorios y la elaboración de protocolos autónomos de consentimiento libre, previo e informado que regulan las consultas con actores externos. Algunas comunidades han declarado moratorias a las actividades mineras en sus territorios o han pedido a los Estados que lo hagan. Otras han establecido sistemas de vigilancia y control por parte de guardianes indígenas de las empresas que intentan operar en sus territorios. En los casos en que las empresas operan sin una supervisión adecuada por parte del Estado, algunas comunidades indígenas han establecido sus propios mecanismos independientes de control ambiental para supervisar el impacto ambiental potencial o real.[323] Estas iniciativas suelen ir acompañadas de movilizaciones destinadas a prevenir amenazas inminentes en sus territorios y, actuando conjuntamente, han obligado a veces a los Estados y a otros actores a reconocer y respetar los derechos indígenas. Sin embargo, a falta de un cambio sistemático, estos esfuerzos son insuficientes para abordar la naturaleza y la magnitud de los retos a los que se enfrentan los pueblos indígenas.

Los organismos internacionales y regionales de derechos humanos han señalado en repetidas ocasiones la necesidad de un cambio de paradigma para pasar de los modelos históricos de conservación de tipo fortaleza y de actividades extractivas y agroindustriales no consensuadas a un modelo de colaboración con los pueblos indígenas basado en la libre determinación. En su decisión de 2015 en el caso de los pueblos *Kaliña y Lokono contra Surinam*,[324] la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoció "los efectos adversos en el uso y disfrute de las partes de las

[323] Ortiz-T., "Ecuador", en *The Indigenous World 2019*, pág. 167.

[324] Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Case of the *Kaliña and Lokono Peoples v. Suriname*:

reservas naturales que se encuentran dentro de los supuestos territorios tradicionales"[325] y reconoció el derecho de los peticionarios a solicitar la "restitución de sus territorios tradicionales" dentro de las reservas naturales. El Tribunal observó además que "los pueblos indígenas pueden desempeñar un papel importante en la conservación de la naturaleza" y, por consiguiente, sus derechos y las leyes internacionales sobre el medio ambiente "deben entenderse como derechos complementarios y no excluyentes".[326] La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, en el caso del *Endorois Welfare Council v. Kenya*, también destacó el papel de los pueblos indígenas en la gestión de las áreas protegidas, afirmando que "los Endorois, como guardianes ancestrales de esa tierra, son quienes están mejor cualificados para mantener sus delicados ecosistemas".[327] En su sentencia de 2017, la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos afirmó que la presencia de los Ogiek en el bosque de Mau, en Kenia, era congruente con el objetivo de conservar y proteger los recursos naturales situados en sus tierras ancestrales.[328] Gran parte de estas orientaciones se hacen eco de las de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sus decisiones sobre el *pueblo Saramaka contra Surinam*, *el pueblo indígena Kichwa de Sarayaku contra Ecuador*, *la comunidad indígena Yakye Axa contra Paraguay* y *la comunidad indígena Sawhoyamaxa contra Paraguay* ,en las que se afirma el requisito de consulta para obtener el consentimiento libre, previo e informado y para la restitución de las tierras tomadas sin dicho consentimiento para actividades extractivas y agroindustriales.[329] Estas decisiones coinciden con el gran número de recomendaciones de los órganos de tratados y cartas de las Naciones Unidas que abordan las actividades extractivas, agroindustriales, de infraestructura y de conservación.

Asimismo, en el discurso político de varios de los principales actores implicados en la financiación, la explotación y la supervisión de las actividades de las industrias extractivas y la agroindustria se reconoce cada vez más la necesidad de pasar de proyectos impuestos a proyectos y asociaciones con los pueblos indígenas que respeten los derechos y se basen en el consentimiento libre, previo e informado.[330] Los principales actores internacionales del sector de la conservación están inmersos en un cambio de política similar, con políticas recientes que reflejan los requisitos de respeto a los derechos territoriales de los pueblos indígenas y la necesidad de consulta para obtener el consentimiento libre, previo e informado. En el sector de las industrias

---

325 Ibid., párr. 127.

326 Ibid., párr. 150 y 173.

327 Human Rights Watch, *Centro para el Desarrollo de los Derechos de las Minorías (Kenia) y Minority Rights Group International en nombre del Endorois Welfare Council contra Kenia*, núm. 276/2003 (decisión de 2010), párr. 235.

328 *Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos c. República de Kenia*, ACtHPR, Solicitud núm. 006/2012 (2017), párr. 145.

329 Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Caso del *pueblo Saramaka contra Surinam*"; Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Caso del pueblo *indígena Kichwa contra Ecuador*".

330 Consejo Internacional de Minería y Metales, "Indigenous peoples and mining — position statement" (2013); Mesa redonda sobre el aceite de palma sostenible, Principios y criterios para la producción de aceite de palma sostenible (2018); Corporación Financiera Internacional, Norma de desempeño 7: Pueblos indígenas; principios del Ecuador (2019).

Foto: Ben Powless

extractivas hay algunos ejemplos de pueblos indígenas que participan en operaciones basadas en la asociación o que negocian acuerdos de beneficios más satisfactorios.[331] Asimismo, se han dado algunas experiencias positivas notables relacionadas con la gestión y la cogestión de áreas protegidas por parte de los pueblos indígenas.[332] Sin embargo, la incapacidad de los Estados y de los agentes privados para llevar a cabo los cambios estructurales necesarios para alcanzar estos objetivos políticos a una escala más amplia significa que la práctica va muy por detrás del discurso en ambos sectores y la discriminación sistémica sigue dando lugar a graves violaciones de los derechos de los pueblos indígenas.

Por lo tanto, las actividades impulsadas desde el exterior en los territorios de los pueblos indígenas o en sus proximidades se siguen llevando a cabo en su inmensa mayoría de forma contraria a los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos, a menudo con

[331] Ciaran O'Faircheallaigh, *Negotiations in the Indigenous World: Aboriginal Peoples and the Extractive Industry in Australia and Canada* (Nueva York, Routledge, 2015).

[332] A/71/229, párr. 52.

consecuencias devastadoras para los pueblos indígenas.[333] La denegación de los derechos a la libre determinación, al control territorial y a la integridad cultural sigue siendo motivo de gran preocupación para los organismos internacionales de derechos humanos, los tribunales y las comisiones regionales y los tribunales e instituciones nacionales de derechos humanos.[334]

Como es lógico, para muchos pueblos indígenas, la extracción y conservación de recursos naturales impuesta se ha convertido en sinónimo de desplazamiento de sus pueblos y animales, de denegación de acceso a las tierras y recursos naturales o de destrucción de los mismos y de eliminación de los medios de subsistencia y formas de vida tradicionales. La causa subyacente de esta realidad histórica y contemporánea ha sido la incapacidad de los Estados, las empresas y las organizaciones conservacionistas de garantizar el respeto de los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos y sus derechos asociados a la toma de decisiones basada en la libre determinación, incluido su derecho a la consulta y a dar o negar el consentimiento libre, previo e informado.

Este enfoque es, en última instancia, contraproducente. La aplicación de los derechos de los pueblos indígenas está íntimamente relacionada con la resolución de los principales retos a los que se enfrentan no solo los pueblos indígenas, sino las sociedades nacionales y mundiales más amplias de las que forman parte. Objetivos tales como la lucha contra el cambio climático y la conservación biológica,[335] la consecución de un desarrollo sostenible e integrador, la garantía de la paz y la seguridad,[336] así como la protección del patrimonio cultural mundial no pueden alcanzarse sin un cambio de paradigma que incorpore el respeto por los pueblos indígenas y sus derechos. En ningún lugar es más evidente y urgente esta necesidad que en la interacción de los sectores de la extracción, la agroindustria, las infraestructuras y la conservación con los pueblos indígenas.

---

333 A/HRC/24/41, párr. 4; Julian Burger, *Indigenous Peoples, Extractive Industries and Human Rights* (Bruselas, Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Exteriores, 2014). (EXPO/B/DROI/2013/23), pág. 5; para algunas excepciones, véase O'Faircheallaigh, *Negotiations in the Indigenous World: Aboriginal Peoples and the Extractive Industry in Australia and Canada*.

334 A/HRC/24/41, párr. 1; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Pueblos indígenas, Comunidades afrodescendientes y Recursos naturales*, párrs. 247-333; Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, *Report of the African Commission's Working Group on Indigenous Populations/Communities*, págs. 130 y 131.

335 E/2018/43-E/C.19/2018/11, párr. 10.

336 Liz Alden Wily, "Tackling land tenure in the emergency to development transition in post-conflict States: from restitution to reform", en *Uncharted Territory: Land, Conflict and Humanitarian Action*, Sara Pantuliano, ed. (Rugby, Reino Unido, Practical Action Publishing, 2009), págs. 27 a 50.

Recomendaciones

A los Estados

- Guiarse por los criterios del derecho internacional para la identificación de los pueblos indígenas, incluido el criterio de autoidentificación y reconocer sus derechos inherentes, independientemente de la nomenclatura utilizada a nivel nacional.

- Reconocer que, para los pueblos indígenas, asegurar los derechos sobre las tierras, los territorios y los recursos es necesario para su supervivencia como pueblos distintos y su ejercicio del derecho a la libre determinación, en virtud del cual pueden elegir sus propias vías de desarrollo social, cultural y económico.

- Reconocer la contribución de los pueblos indígenas a la conservación y garantizar que las políticas y los programas relacionados con la conservación o el desarrollo de industrias extractivas, agroindustrias u otras actividades comerciales sean plenamente coherentes con el respeto a los derechos de los pueblos indígenas.

- Comprometerse a defender los derechos de los pueblos indígenas en virtud de la legislación internacional sobre derechos humanos ratificando el Convenio 169 de la OIT (1989) y hacer efectivas sus disposiciones y las de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas mediante la adopción de leyes que reconozcan los derechos de tenencia consuetudinarios y prevean procesos de demarcación y titulación culturalmente adecuados y eficaces.

- Crear o reformar las estructuras gubernamentales para facilitar la aplicación de los derechos de los pueblos indígenas, garantizando que rindan cuentas y sean representativas de los pueblos indígenas y que sus decisiones no estén subordinadas a los órganos gubernamentales que regulan las actividades empresariales o de conservación.

- Revisar las leyes, los procedimientos administrativos y las políticas existentes que regulan las actividades extractivas, agroindustriales, de infraestructura y de conservación y armonizarlas con los instrumentos jurídicos internacionales de derechos humanos y la jurisprudencia relativa a los derechos de los pueblos indígenas.

- Garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas en la planificación estratégica de la tierra y colaborar con ellos para estudiar formas alternativas no extractivas de desarrollo libremente determinado.

- Garantizar la restitución y la compensación por las tierras tomadas sin el consentimiento libre, previo e informado, incluidas las tomadas como resultado de proyectos extractivos, agroindustriales o de infraestructuras o del establecimiento de áreas

protegidas y proporcionar una reparación culturalmente adecuada por los daños históricos y actuales causados.

- Colaborar con los pueblos indígenas en la elaboración o reforma de medidas legislativas, administrativas o políticas que afecten a sus derechos, incluida la legislación u otras medidas que regulen los procesos de consulta y asegurarse de que son culturalmente apropiadas y están dirigidas a garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

- Obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas para el otorgamiento de concesiones para proyectos extractivos o de otro tipo, o bien para el establecimiento o ampliación de áreas protegidas en sus territorios o en sus proximidades. En los casos en que los pueblos indígenas hayan desarrollado sus propios protocolos de consulta y consentimiento libre, previo e informado, éstos deben respetarse.

- Garantizar que las consultas para obtener el consentimiento estén libres de interferencias por parte de los actores gubernamentales, las empresas o el ejército y facilitar las prácticas internas de consenso y toma de decisiones de los pueblos indígenas, respetando sus plazos, sus leyes consuetudinarias y sus estructuras de representación.

- Para las actividades que afecten a los pueblos indígenas, exigir evaluaciones de impacto ambiental, social y de derechos humanos participativas y verificadas de forma independiente, así como medidas de mitigación aceptables y un reparto de beneficios e indemnizaciones justo y equitativo, de acuerdo con las orientaciones del derecho internacional de los derechos humanos.

- Garantizar la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en la gobernanza de las áreas protegidas sobre la base del consentimiento libre, previo e informado y trabajar en estrecha colaboración con ellos para eliminar cualquier restricción que les prohíba llevar a cabo sus actividades culturales y de subsistencia tradicionales dentro de estas áreas.

- Proteger a los defensores de los derechos de los indígenas, garantizando que no son objeto de uso de la fuerza, acoso, actos de violencia, asesinatos, desapariciones forzadas o persecución penal cuando hacen valer los derechos de sus pueblos y poner fin inmediatamente a la práctica de equiparar a los representantes de los pueblos indígenas con los terroristas.

- Garantizar que se llevan a cabo investigaciones rápidas y transparentes para abordar el carácter sistemático y las causas profundas del acoso, los actos de violencia y los asesinatos de los pueblos indígenas; que se procesa a todos los responsables de estos actos; y que se ponen en marcha mecanismos de salvaguarda culturalmente adecuados y eficaces para proteger a quienes han sido amenazados o perjudicados.

- Prohibir la presencia militar no consensuada en territorios indígenas en el contexto de las consultas relativas a las actividades que afectan a los derechos de los pueblos indígenas y abstenerse de utilizar el argumento del interés público para justificar el despliegue militar.

- Revisar los programas de contrainsurgencia para garantizar que son coherentes con la protección, el respeto y el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas y evitar etiquetar como insurgentes a los pueblos indígenas afectados por el conflicto.

- Garantizar que el poder judicial, los abogados, los fiscales, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y los funcionarios públicos responsables de la explotación de los recursos naturales o de la gestión del medio ambiente son plenamente conscientes de los derechos de los pueblos indígenas y aprecian adecuadamente la importancia de un diálogo intercultural respetuoso cuando se relacionan con los pueblos indígenas.

- Cumplir y aplicar plenamente las sentencias y decisiones de los tribunales nacionales y los mecanismos regionales e internacionales de supervisión de los derechos humanos en relación con los derechos de los pueblos indígenas y los sistemas de justicia indígena.

- Garantizar que el sistema nacional de justicia respeta plenamente los derechos de los pueblos indígenas, reconoce el derecho de los pueblos indígenas a mantener y desarrollar sus propios sistemas de justicia y reconoce el papel central que pueden desempeñar dichos sistemas en la resolución de disputas y en el tratamiento de las violaciones de los derechos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos.

- Entablar un diálogo de buena fe con los pueblos indígenas para evaluar y acordar la mejor manera de armonizar sus leyes consuetudinarias y las leyes nacionales para garantizar una regulación eficaz de las tierras y los recursos naturales basada en los derechos. Se recomienda la adopción de un enfoque flexible de los límites judiciales entre estos sistemas.

- Evitar la connivencia con los actores del sector privado en las actividades que niegan a los pueblos indígenas el acceso a los recursos y trabajar con los pueblos indígenas para identificar y superar cualquier barrera para acceder a los recursos.

- Aplicar las recomendaciones de los estudios temáticos sobre las industrias extractivas, la conservación, los defensores de los derechos humanos, la participación y el acceso a la justicia que han elaborado los relatores especiales de las Naciones Unidas, el Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos, el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y los organismos regionales de derechos humanos.

A las organizaciones de conservación

- Colaborar con los pueblos indígenas en la aplicación de un enfoque de la conservación a largo plazo basado en los derechos, que aborde eficazmente las amenazas a las principales zonas de biodiversidad y a los derechos y el bienestar de los pueblos indígenas, incluidas las amenazas a la vida de los ecologistas indígenas derivadas de las actividades de las industrias extractivas, la energía y las infraestructuras.

- Utilizar la influencia que tienen las organizaciones de conservación ante los gobiernos para abogar por el reconocimiento legal y la aplicación efectiva de los derechos de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas y la plena aplicación del Plan de Acción de Durban.

A las empresas

- Cumplir con los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos y respetar los derechos de los pueblos indígenas, independientemente de las limitaciones de las leyes y reglamentos nacionales, incluso llevando a cabo la debida diligencia para garantizar que las actividades no infringen, ni contribuyen a infringir los derechos de los pueblos indígenas

Foto: ONU-DESA / Brodd Sigurdarson

Capítulo III:

PUESTA EN PRÁCTICA de los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, territorios y recursos

Jérémie Gilbert

Introducción

El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas ha señalado que, si bien varios Estados han comenzado a reconocer los derechos territoriales de los indígenas en la legislación, "sigue habiendo una gran diferencia entre el reconocimiento formal y la implementación real".[337] De hecho, "en los países donde se reconocen esos derechos, no se aplican plenamente, o bien los procedimientos para la implementación de esos derechos, como la cartografía, la demarcación y la titularización de las tierras o los recursos, a menudo no se han completado, sufren retrasos importantes o quedan archivados".[338] Sin embargo, más allá de la considerable brecha en la implementación, parece que esta se está produciendo en múltiples niveles y a menudo a través de iniciativas dirigidas por los propios pueblos indígenas.

Los pueblos indígenas y sus organizaciones han utilizado diferentes estrategias y enfoques para apoyar la implementación de sus derechos a las tierras, los territorios y los recursos consagrados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. No es posible enumerar y ofrecer una revisión exhaustiva de todas las iniciativas pertinentes.[339] En su

---

[337] E/2018/43-E/C.19/2018/11, párr. 7.

[338] Ibid., párr. 8.

[339] El Navegador Indígena constituye "un marco y un conjunto de herramientas para y por los pueblos indígenas para supervisar sistemáticamente el nivel de reconocimiento y aplicación de sus derechos"; para una revisión completa y actualizada, véase *www.indigenousnavigator.org/*.

lugar, este capítulo destaca algunas iniciativas seleccionadas para compartir buenas prácticas y explorar posibles vías de apoyo a la implementación.

Las situaciones a las que se enfrentan los pueblos indígenas varían según los países y las regiones, pero hay algunas tendencias comunes en la aplicación de los derechos indígenas. Es difícil precisar el estado o el alcance exacto de la aplicación, ya que se trata de un proceso progresivo y polifacético que tiene lugar a lo largo del tiempo y que implica diversas estrategias y actividades de promoción a largo plazo. La implementación puede tomar diferentes caminos, incluyendo la titulación de tierras, la demarcación, las negociaciones territoriales, los acuerdos autónomos que reconocen los derechos sobre la tierra y los recursos, la cogestión y los procesos participativos y las decisiones que rigen las tierras, los territorios y los recursos. Este capítulo se centra en el autogobierno y la autonomía territorial; el cabildeo, las negociaciones y los litigios; los programas de cartografía, demarcación y titulación; y la gestión participativa, el acceso y la distribución de beneficios.

1. Autogobierno y autonomía territorial

Los organismos de las Naciones Unidas que apoyan los derechos indígenas han centrado su atención en la autonomía y el autogobierno como posibles acuerdos para apoyar los derechos territoriales. Tanto el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas como el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas han realizado varios estudios en los que se analiza el autogobierno.[340] El informe de 2018 del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas también se centra en la autonomía y el autogobierno, destacando varios ejemplos de sistemas de gobernanza indígena y algunos de los resultados positivos obtenidos en términos de desarrollo sostenible. [341] En este informe se señala que "el derecho al autogobierno encuentra una expresión concreta en la forma en que los pueblos indígenas pueden decidir realmente sobre sus propias prioridades con respecto al uso y la gestión de las tierras, los territorios y los recursos".[342] En 2018, la Subdivisión de Pueblos Indígenas y Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas organizó una reunión de un grupo internacional de expertos sobre el tema "el desarrollo sostenible en los territorios de los pueblos indígenas", en la que se recomendó que "el Foro Permanente para

[340] A/HRC/18/42; A/HRC/15/35; E/C.19/2018/7.

[341] "Derechos de los pueblos indígenas", nota del Secretario General por la que se transmite el informe del Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz (A/73/176).

[342] Ibid., párr. 91.

las Cuestiones Indígenas preste especial atención a las experiencias de los pueblos indígenas con los sistemas de autonomía y gobernanza en su expresión de la libre determinación".[343]

Todos estos estudios proporcionan múltiples ejemplos de sistemas de autogobierno y acuerdos autónomos indígenas en todo el mundo, incluyendo el autogobierno territorial, la autonomía cultural y la participación administrativa y política. Aunque la autonomía puede ejercerse a través de diferentes instituciones de autogobierno y acuerdos políticos, no todos ellos abarcan los derechos a la tierra y los recursos naturales.

La revisión que se hace a continuación se centra en las diferentes formas de autonomía para explorar cómo los pueblos indígenas pueden garantizar el control y la aplicación más eficaces de sus derechos a las tierras, los territorios y los recursos. Las secciones sucesivas exploran los siguientes enfoques del autogobierno: el autogobierno territorial, en el que los pueblos indígenas ejercen un control autónomo total sobre las tierras y los recursos naturales que forman parte de sus territorios ancestrales; los acuerdos de autonomía más "clásicos", en los que los pueblos indígenas ejercen un control autónomo limitado sobre los derechos a la tierra; y las formas políticas de autonomía, en las que las organizaciones políticas indígenas pueden ejercer algún tipo de influencia política y control sobre los derechos a la tierra.

1.1 Autogobierno territorial y derechos sobre la tierra

El autogobierno territorial se refiere a las situaciones en las que las entidades territoriales indígenas ejercen funciones de política pública con independencia de otras fuentes de autoridad. Varias comunidades indígenas han suscrito acuerdos de autogobierno territorial que les permiten asumir el control de las tierras y los recursos naturales. En Canadá existen varias formas de acuerdos de autogobierno y muchos de ellos permiten a los pueblos indígenas crear "sus propias regulaciones sobre la tierra, los recursos, los negocios, la cultura, la vivienda, la atención sanitaria, la educación y otros elementos que antes eran responsabilidad de los gobiernos federales o provinciales".[344] Una de las formas más desarrolladas de autogobierno territorial es la de Nunavut, una de las autonomías Inuit de las regiones árticas y subárticas de Canadá. La creación de Nunavut en 1999 fue el resultado del mayor acuerdo sobre reivindicaciones territoriales aborígenes jamás celebrado entre el gobierno y los nativos Inuit. La gestión de la tierra y los recursos naturales constituye un elemento importante del Acuerdos sobre Reivindicaciones Territoriales de Nunavut, que garantiza a los Inuit una implicación y participación significativas en las decisiones relativas a la conservación y el futuro desarrollo de las tierras de la zona de asentamiento de Nunavut. En el marco de este acuerdo, los Inuit tienen la propiedad de la superficie del 18 % de Nunavut y derechos sobre el subsuelo del 10 % de estas tierras.[345] Los Inuit también han llegado a un acuerdo sobre determinados derechos de caza y pesca que abarcan toda la región

[343] E/C.19/2018/7, párr. 60.

[344] Tracey Lindeman, "Landmark agreement gives indigenous 'forgotten people' power to self-govern", *The Guardian*, 4 de julio de 2019.

[345] Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, *Indigenous Peoples' Rights to Autonomy and Self-Government as a Manifestation of the Right to Self-Determination* (Copenhague, 2019), pág. 32.

Foto: Visit Greenland / Aningaaq R Carlsen

de Nunavut y varias instituciones reconocen y otorgan a los Inuit derechos de cogestión. En 2008 se firmó el Lands and Resources Devolution Negotiation Protocol, que "establece los principios generales acordados conjuntamente para la devolución de Nunavut" y un mayor control sobre la tierra y los recursos naturales. En 2019, el Gobierno de Canadá, el Gobierno de Nunavut y Nunavut Tunngavik Incorporated dieron un paso importante en el camino hacia la devolución de la tierra en Nunavut con la firma de un acuerdo de principio, un hito importante para poner el poder de decisión sobre la tierra y los recursos en manos de los residentes de Nunavut, al tiempo que se garantiza que los beneficios económicos y de otro tipo del desarrollo de los recursos en la región se compartan con el pueblo de Nunavut.[346] Se espera que esto conduzca a la devolución total en los próximos cinco años.

En todo Canadá, varias Primeras Naciones han firmado acuerdos con los gobiernos provinciales y el Gobierno Federal para ejercer un mayor autogobierno sobre sus territorios. Los Nisga'a de Columbia Británica, por ejemplo, son parte de un acuerdo que permite al Gobierno Nisga'a Lisims ejercer el autogobierno en ámbitos muy variados, incluyendo la educación, las tierras y

[346] Canadá, "Canada, Nunavut and Nunavut Tunngavik Inc. reach a significant milestone towards devolution in Nunavut with signing of an agreement-in-principle", comunicado de prensa, 15 de agosto de 2019.

los recursos.[347] En total, hay 25 acuerdos de autogobierno en Canadá que abarcan 43 comunidades indígenas y hay unas 50 negociaciones de autogobierno en proceso en todo el país.[348] Sin embargo, como destacó el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, "la mayoría de las Primeras Naciones aún no han concluido las negociaciones sobre tratados o acuerdos de reivindicación de tierras y, por lo tanto, en la práctica, tienen derechos limitados de autogobierno".[349]

Groenlandia ofrece otros ejemplos de autogobierno territorial. Los pueblos indígenas de Groenlandia son Inuit y constituyen la mayoría de la población.[350] En 2009 entró en vigor la Act on Greenland Self-Government, que sustituye a la Greenland Home Rule Act establecida en 1979. La Self-Government Act representa la posición constitucional de Groenlandia en Dinamarca; reconoce el derecho del pueblo de Groenlandia a la libre determinación según el derecho internacional y se basa en un acuerdo entre el Gobierno de Groenlandia y el Gobierno de Dinamarca como socios iguales. Las autoridades que gobiernan Groenlandia son una asamblea elegida, el *Inatsisartut* (Parlamento), y una administración dirigida por el *Naalakkersuisut* (Gobierno). Con la Ley de Autogobierno, las autoridades de Groenlandia han asumido la responsabilidad de la administración de los recursos minerales de la zona, por lo que tienen derecho a utilizar los recursos minerales que se encuentran en el subsuelo y a obtener ingresos de las actividades relacionadas con dichos recursos. Estos ingresos reducirán la cuantía de la subvención que Groenlandia recibe del Gobierno de Dinamarca.

---

[347] Véase el Acuerdo Final Nisga'a, disponible *www.nisgaalisims.ca/nisgaa-final-agreement*.

[348] Cifras y estadísticas del sitio web del Gobierno de Canadá (*https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1100100032275/1529354547314*).

[349] A/73/176, párr. 71.

[350] Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, "Indigenous peoples in Greenland" (Copenhague).

1.2 Autonomía y derechos sobre la tierra

La autonomía se ejerce en el marco de varios tipos de acuerdos diferentes, normalmente vinculados a los derechos culturales y políticos dentro de la estructura del Estado. No todos los acuerdos de autonomía incluyen el control sobre la tierra y los recursos naturales, pero los pueblos indígenas han presionado cada vez más para que se desarrollen acuerdos de autonomía que incluyan específicamente derechos sobre las tierras, los territorios y los recursos. Este es el caso, en particular, de toda América Latina. En Nicaragua, el gobierno ha reconocido dos regiones autónomas principales —la Región Autónoma de la Costa Caribe Norte y la Región Autónoma de la Costa Caribe Sur— reconociendo formalmente que el 30 % del territorio del país está bajo la administración de gobiernos indígenas comunales/territoriales. La aplicación de los derechos sobre la tierra se produjo con la aprobación de una ley de 2003 que promulgaba el Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz. Esta ley aclaró el derecho de autogobierno de las comunidades y estableció un procedimiento para la concesión de tierras. En el marco de la autonomía, se reconoció "que los derechos colectivos a la tierra eran inalienables, imprescriptibles e inembargables y que las concesiones forestales indígenas requerían la aprobación de las propias comunidades y del gobierno autónomo".[351] Como parte de este proceso, el Gobierno inició un proceso de titulación. Entre 2005 y 2017 se entregaron títulos de propiedad a 23 territorios indígenas que representan el 32 % del territorio nacional y el 56 % de la costa caribeña de Nicaragua.[352] Sin embargo, todavía es necesario llevar a cabo el proceso de *saneamiento*, que consiste en establecer si existen reivindicaciones de propiedad o derechos de terceros superpuestos a los territorios indígenas, de modo que se puedan tomar las medidas adecuadas para garantizar el respeto de los derechos indígenas y el fortalecimiento de la seguridad de la tenencia de la tierra.[353]

En el Estado Plurinacional de Bolivia, "a la luz de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, núm. 031 de 22 de julio de 2010, varios pueblos indígenas están conformando sus propios gobiernos autónomos. Un total de 36 autonomías indígenas han iniciado su proceso de autogobierno, 21 por la vía de la reconversión municipal y 15 por la vía territorial o territorios indígenas originarios campesinos" (*tierras colectivas de origen*). Tres de estas autonomías, la de los Charagua Iyambae en Santa Cruz, la de los Uru-Chipaya en Oruro y la de los Raqaypampa en Cochabamba, "ya han logrado el autogobierno y otras cinco han alcanzado el estatus autonómico mediante una declaración de constitucionalidad".[354] En 2017, los guaraníes de los Charagua Iyambae se convirtieron oficialmente en la primera comunidad indígena originaria campesina autónoma del Estado Plurinacional de Bolivia tras años de lucha por recuperar su autogobierno y su territorio.

---

[351] E/C.19/2011/5, párr. 30.

[352] Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, *Indigenous Peoples' Rights to Autonomy and Self-Government as a Manifestation of the Right to Self-Determination*, pág. 18

[353] Ibid.

[354] "Actualización sobre la promoción y aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas", nota de la Secretaría (E/C.19/2019/6), párr. 13; Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, *The Indigenous World 2018* (Copenhague, 2018), pág. 181.

El Gobierno también acordó firmar un acuerdo de titulación como parte del proceso de autonomía para el (*Territorio Indígena Multiétnico*) en el departamento sur amazónico de Beni, "garantizando la titularidad colectiva del área reivindicada mediante el procedimiento agrario, junto con la continuación del proceso de autonomía".[355]

En Panamá, el sistema de *comarcas* reconoce a los pueblos indígenas "derechos colectivos sobre sus tierras, sus instituciones de autogobierno y sus sistemas jurídicos (con excepción de los asuntos penales)". Las cinco unidades territoriales especiales establecidas en este marco "representan en conjunto más del 20 % del territorio del país".[356] A modo de ejemplo, la *Comarca* de los Guna Yala ejerce su autonomía administrativa a través de consejos generales, tradicionales, regionales y locales. La *Comarca* se rige por las tradiciones y costumbres de los Guna y toma sus propias decisiones. Los pueblos indígenas toman la mayoría de las decisiones sobre asuntos culturales, económicos y políticos que afectan a sus poblaciones y supervisan la situación y la aplicación de los derechos indígenas. Como señaló el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, "el establecimiento de *comarcas* indígenas [...] sirve como un buen ejemplo de cómo el reconocimiento de la tierra está ligado a la libre determinación, la autonomía y los derechos culturales".[357]

El Gobierno de Colombia ha reconocido el 28 % del territorio del país como *resguardos indígenas*,[358] con más de 600.000 hectáreas legalmente tituladas a comunidades indígenas. Durante mucho tiempo apenas hubo avances sobre el terreno, pero en 2018 se firmó un decreto presidencial para crear un régimen especial para la implementación de sistemas de administración propios de los pueblos indígenas en sus territorios. El "Congreso expidió la Ley Orgánica de Zonificación Territorial, que [...] [define] las relaciones y la coordinación entre las entidades territoriales indígenas y los municipios y departamentos".[359] Este último avance significa que las comunidades indígenas de Guainía, Vaupés y Amazonas podrán operar como gobiernos locales y podrán, a través de sus Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas, administrar las tierras, los territorios y los recursos.[360]

Otro paso importante en la aplicación de los derechos a las tierras, los territorios y los recursos lo dio la nación Wampis en Perú. En 2015, la comunidad Wampis se declaró oficialmente comunidad autónoma con la aprobación del Estatuto del Gobierno Territorial Autónomo de la nación Wampis. Esta declaración se produjo tras años de procesos de consulta interna para garantizar

---

355 Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, *The Indigenous World 2019*, pág. 131.

356 "Esfuerzos para aplicar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: reconocimiento, reparación y reconciliación" (A/HRC/EMRIP/2019/3), párr. 33.

357 Ibid.

358 *Los resguardos indígenas* son reservas protegidas para las que se emiten legalmente títulos de propiedad colectiva para salvaguardar los derechos territoriales y la autonomía cultural y política de los indígenas. Esto crea una vía para la administración indígena de los territorios dentro de un marco legal seguro.

359 Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, *The Indigenous World 2019*, pág. 154.

360 Martín von Hildebrand, "Autonomía indígena: nuevo decreto reconoce autonomía de comunidades indígenas en toda la Amazonía colombiana", *Ciranda*, 17 de abril de 2018 (Fundación GAIA).

la cohesión de la comunidad y la preparación para apoyar la protección y promoción de sus tradiciones y derechos culturales. El autogobierno se basa en el Estatuto, que describe un importante número de áreas prioritarias que van desde el desarrollo económico y los derechos territoriales y culturales hasta la visión de los Wampis para el futuro. "El Estatuto se construye [...] sobre las obligaciones del Estado peruano de respetar los derechos y la autonomía de los pueblos y naciones indígenas. Entre otros principios, el Estatuto establece que cualquier actividad que pueda afectar al territorio de los Wampis requiere el consentimiento libre, previo e informado de la nación Wampis".[361] La Nación Wampis se dirigió al Gobierno de Perú en busca del reconocimiento formal de su autonomía para protegerse a sí mismos y a sus tierras de la explotación. Como parte de esto, se han coordinado intensamente con varias instituciones gubernamentales, incluyendo el Ministerio de Energía y Minas, para hacer frente a la minería ilegal, lo que ha permitido una respuesta más eficaz y un seguimiento continuo de las actividades mineras ilegales.[362]

1.3 Procesos políticos participativos: aplicación de los derechos sobre la tierra

La libre determinación sobre la tierra y los recursos naturales también puede ejercerse mediante el establecimiento de sistemas políticos participativos.

En México, varias comunidades indígenas han establecido sus propios sistemas políticos a nivel municipal. La de San Andrés Totoltepec es la primera comunidad de la Ciudad de México que ha establecido su propio gobierno autónomo. Ha creado comisiones para atender las diferentes demandas de la comunidad relacionadas con prioridades como el reordenamiento territorial, el diálogo social, los servicios urbanos, la seguridad y la prevención del delito, la educación, la cultura, el comercio, el desarrollo social, las finanzas y la administración, el desarrollo sostenible y el medio ambiente.[363] Las comunidades de Ayutla de las localidades de Los Libres, en Guerrero y Capulálpam de Méndez, en Oaxaca, han establecido sistemas similares de autonomía municipal.

Es imposible mencionar todos los numerosos ejemplos de autogobierno territorial, autonomía y procesos políticos participativos autónomos que apoyan la aplicación de los derechos indígenas a las tierras y los recursos naturales.[364] La libre determinación es extremadamente importante porque respalda el derecho fundamental de los pueblos indígenas a ejercer una autoridad plena sobre ellos mismos, sus tierras y sus recursos, pero no todos los acuerdos de autonomía conceden o facilitan este nivel de autoridad. Es necesario ser cauteloso al examinar los acuerdos de autonomía, ya que muy a menudo el control, la propiedad, el uso y la gestión de la tierra y los

---

361 E/C.19/2019/6, párr. 14; Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, "Indigenous peoples in Peru", disponible en *www.iwgia.org/en/peru/3265-wampis-nation-peru*.

362 Véase E/C.19/2018/7, párr. 21.

363 Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, *Indigenous Peoples' Rights to Autonomy and Self-Government as a Manifestation of the Right to Self-Determination*, págs. 22 y 23.

364 Véase Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, *Indigenous Peoples' Rights to Autonomy and Self-Government as a Manifestation of the Right to Self-Determination*.

Foto: ONU-DESA / Broddi Sigurdarson

recursos naturales siguen siendo limitados. Como señala el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, "aunque se han reconocido oficialmente varios sistemas de gobernanza indígena, en la mayoría de los casos siguen existiendo problemas de aplicación, debido a la falta de plena autoridad para gobernar, a la falta de recursos o a la incapacidad para financiar los sistemas de gobernanza o emprender actividades económicas que generen los fondos necesarios".[365]

[365] A/73/176, párr. 86.

2. Influencia de los grupos de presión, negociaciones y litigios

Muchas comunidades indígenas se dedican a ejercer presión y a negociar para que se reconozcan y apliquen sus derechos. Hay muchas vías de persuasión, incluidas las estrategias de compromiso del gobierno y de los inversores y el apoyo al desarrollo de mecanismos para una gobernanza local de la tierra inclusiva y responsable.[366] Cuando esto fracasa, algunas comunidades recurren al poder judicial para buscar soluciones a las violaciones de derechos o para conseguir el reconocimiento de sus derechos cuando otras ramas del gobierno no lo han conseguido. Los litigios sobre los derechos a la tierra y a los recursos naturales se han disparado en la última década, con un número cada vez mayor de comunidades indígenas que acuden a los tribunales para buscar soluciones a las violaciones de los derechos a la tierra. Este aumento de los litigios es evidente tanto a nivel nacional como internacional; un número cada vez mayor de tribunales nacionales —especialmente los tribunales superiores de justicia, los tribunales supremos y los tribunales constitucionales— están abordando casos de derechos sobre la tierra y hay un conjunto importante de decisiones y jurisprudencia relevantes que surgen de las instituciones judiciales internacionales y regionales.

2.1 Influencia de los grupos de presión y negociaciones

Varios gobiernos se han comprometido a elaborar planes de acción nacionales para la aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.[367] Mientras que algunos Estados han desarrollado estrategias nacionales sectoriales relacionadas con los pueblos indígenas, hasta la fecha solo un pequeño número de Estados parece estar desarrollando planes de acción expresamente relacionados con la aplicación de los derechos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos.[368]

Hay una serie de procesos de influencia y negociación en curso dentro de los países y entre los mismos países. En 2017, los Gobiernos de Finlandia, Noruega y Suecia y los tres parlamentos Sami de esos países prepararon un proyecto de Convenio Sami Nórdico. Se trata de una iniciativa transfronteriza destinada a lograr una norma común con respecto a determinados aspectos de los medios de vida, la cultura, las lenguas y las formas de vida de los Sami. Las partes siguen debatiendo y trabajando para la adopción del proyecto de convenio.

---

366 Para una visión general y un análisis de las buenas prácticas, véase la base de datos de buenas prácticas de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, así como la Caja de herramientas 5 de la CIT: Indigenous Peoples' and Local Communities' Land Rights Toolkit (Washington, D.C., 2018).

367 Véase A/RES/69/2.

368 "Ten years of the implementation of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: good practices and lessons learned — 2007-2017", informe del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (A/HRC/36/56), párr. 47.

En Nueva Zelanda ha habido varios procesos de negociación centrados en mejorar el reconocimiento de los derechos territoriales indígenas.[369] Como parte del proceso de resolución del Tratado de Waitangi, Nueva Zelanda firmó en 2008 la Ley de Resolución Colectiva de Tierras de los Bosques de la Isla Central del Norte, que devolvió la propiedad de los bosques del centro de Nueva Zelanda a las tribus Maoríes; se trata de una de las mayores reivindicaciones de tierras que se han resuelto en el marco del proceso de resolución del tratado. Los acontecimientos más recientes indican nuevos avances hacia el reconocimiento de los derechos indígenas. En 2016, el informe *Matiki Mai Aotearoa* del Grupo de Trabajo Independiente sobre Transformación Constitucional propuso modelos para una constitución inclusiva basada en el Tratado de Waitangi, con un enfoque en la mejora de las relaciones que reflejen la libre determinación, la asociación y la igualdad.[370]

El enfoque moderno de los tratados en Canadá también ofrece un modelo potencial para las negociaciones contemporáneas sobre los derechos territoriales. Desde 1993, varias Primeras Naciones han llevado a cabo negociaciones de tratados con el Gobierno Federal y sus gobiernos provinciales, lo que ha dado lugar a una serie de tratados centrados en la transferencia de tierras gubernamentales a las naciones indígenas.[371] Hasta la fecha, se han celebrado 26 tratados modernos que abarcan más del 40 % de la masa terrestre del país entre la Corona y los pueblos indígenas.[372]

En Guyana, las negociaciones sobre las reivindicaciones de tierras ancestrales del pueblo Wapichan comenzaron en 2016 con el objetivo principal de acordar "las medidas necesarias para resolver de forma justa y definitiva las reivindicaciones de derechos territoriales y de tierras de los pueblos indígenas de acuerdo con la legislación aplicable, mediante un proceso basado en la igualdad y el respeto mutuo que garantice y respete el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas". Esto se ha considerado como "un acontecimiento histórico que representa la primera vez que Guyana ha aceptado entablar conversaciones estructuradas con los pueblos indígenas para resolver las cuestiones territoriales pendientes. También representa un cambio significativo en el enfoque respecto a la toma de decisiones en gran medida unilateral sobre esta cuestión que tenía lugar hasta hace muy poco".[373]

En las negociaciones sobre los derechos a la tierra y los recursos suelen participar los gobiernos y los pueblos indígenas, pero cada vez se incluyen más partes interesadas del sector privado, como empresas e inversores. En la Federación Rusa, "el pueblo Udege tuvo un enfrentamiento abierto con la empresa Terneiles, que provocó una crisis en el gobierno regional. Los pueblos

---

369 Para la revisión, véase "Informe del Mecanismo de Supervisión relativo a la aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en Aotearoa/Nueva Zelanda" (A/HRC/EMRIP/2016/CRP.4).

370 Informe de *Matiki Mai Aotearoa — The Independent Working Group on Constitutional Transformation*(Auckland, Matike Mai Aotearoa, 2016).

371 Para consultar referencias, véase el portal oficial del Gobierno de Canadá (*https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1100100028574/1529354437231*).

372 Land Claims Agreements Coalition, "What is a modern treaty?", visión general y cronología disponibles en *https://landclaimscoalition.ca/modern-treaty/*.

373 Fergus Mackay, "The Wapichan people and the Guyanese Government agree terms of reference for formal land talks", artículo de noticias del Forest Peoples Programme, 26 de julio de 2016.

indígenas y la empresa establecieron una relación basada en las normas internacionales relativas a los pueblos indígenas. Esto incluía estudios de impacto ambiental, así como compensaciones. Las discusiones entre los pueblos indígenas y la empresa avanzaron hacia una buena relación, basada en el entendimiento de que era necesario cooperar y confiar en la asociación. También fue una experiencia muy positiva para la comunidad, ya que no había una política clara por parte del Gobierno en cuanto a las relaciones entre empresas y pueblos indígenas".[374]

Se ha creado otra plataforma de presión y negociación gracias a la mayor movilización de los pueblos indígenas y sus asociaciones con organizaciones de apoyo. Como señala el Grupo Principal de los Pueblos Indígenas para el Desarrollo Sostenible, la movilización de las comunidades indígenas es un importante motor de reforma y transformación en muchos países y regiones.[375]

[374] E/C.19/2011/5, párr. 34.

[375] El Grupo Principal de los Pueblos Indígenas es un foro de coordinación y planificación y es uno de los nueve Grupos Principales reconocidos que pueden participar oficialmente en los procesos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a nivel mundial.

Recuadro 3. 1

Asociaciones productivas entre los pueblos indígenas y las organizaciones de la sociedad civil

La experiencia reciente en la región amazónica de Colombia "demuestra que las alianzas innovadoras entre los pueblos indígenas, los organismos gubernamentales encargados de las tierras y las organizaciones de la sociedad civil pueden ayudar a avanzar y desbloquear los caminos para asegurar legalmente los territorios indígenas. En el caso de los Uitoto (muina+), más de 0,5 millones de hectáreas de bosque húmedo antiguo recibieron títulos en 2017 en virtud de dos ampliaciones de los límites de las reservas indígenas (*resguardo*) adyacentes a un punto crítico de deforestación. Este importante logro se ha conseguido gracias a los esfuerzos concertados en busca de la extensión de títulos realizados por los Consejos de Resguardo, la Asociación Colectiva Regional de Autoridades Tradicionales Indígenas (CRIMA), utilizando estudios socioeconómicos, encuestas y trabajos de demarcación proporcionados por las ONG y con el apoyo de la defensa de la sociedad civil para presionar a la Agencia Nacional de Tierras para que acelere la solicitud y elimine los bloqueos institucionales".

"Con el apoyo de la sociedad civil, los indígenas amazónicos Kayapo de Brasil han logrado conservar 105.000 kilómetros cuadrados de bosques tropicales en una zona fronteriza caracterizada por una fuerte deforestación, a lo largo de décadas de lucha contra la invasión de mineros ilegales de oro, madereros de caoba y ganaderos. También lideraron un movimiento ecologista para presionar al Banco Mundial a fin de que detuviera los préstamos para la construcción de un megaproyecto de presa en el río Xingu, que habría inundado y destruido parte de su territorio. Este es un ejemplo de cómo el establecimiento de alianzas con los pueblos indígenas y la inversión en el desarrollo de capacidades y el empoderamiento de los legítimos propietarios indígenas de los bosques pueden dar lugar a la conservación a gran escala de los ecosistemas más ricos del mundo".

Fuente: Extraído de Joji Carino, Global Report on the Situation of Lands, Territories and Resources of Indigenous Peoples, Loreto Tamayo, ed. (n.p., Grupo Principal de los Pueblos Indígenas para el Desarrollo Sostenible, 2019), pág. 63.

Recientemente, se ha dado una serie de casos notables en los que los pueblos indígenas se han movilizado, presionado y defendido con éxito el cambio, incluido el reconocimiento de sus derechos a la tierra y los recursos naturales.[376] En Nepal, las demandas y protestas de las comunidades indígenas condujeron al resultado sin precedentes de que las partes responsables de cuatro proyectos empresariales a gran escala reconocieran el derecho de los pueblos indígenas al consentimiento libre, previo e informado y proporcionaran una compensación adecuada, la limpieza del medio ambiente y la reparación de las infraestructuras. En uno de los casos, un proyecto de ampliación de una carretera llevado a cabo por el gobierno en la tierra ancestral de los Newar "afectó negativamente a más de 150.000 personas [...], dando lugar a violaciones masivas de los derechos humanos, como el desalojo forzoso masivo, la demolición de símbolos de identidad, como lugares culturales y religiosos y la intimidación". Tras las movilizaciones masivas, las protestas, la documentación y los litigios, se emitió una orden del Tribunal Supremo de Nepal que prohibía "cualquier trabajo que afecte negativamente a la seguridad de un hogar, a menos que no haya soluciones alternativas"; exigía que "los derechos a la reubicación y al realojamiento de los desplazados se trataran de forma equitativa"; proporcionaba "beneficios e indemnizaciones según la Ley de adquisición de tierras y los Reglamentos sobre la adquisición de tierras"; y pedía que se prestara "atención a la conservación del medio ambiente y de los yacimientos arqueológicos al ejecutar cualquier proyecto de desarrollo".[377] La Asociación de Abogados por los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas de Nepal ha sido especialmente proactiva a la hora de apoyar estas iniciativas y de colaborar con las comunidades indígenas y las partes interesadas, incluidos los ministerios gubernamentales, las instituciones financieras, la comisión nacional de derechos humanos y las empresas privadas. Los abogados de la organización han presentado denuncias y reivindicaciones en nombre de las comunidades y las han asesorado sobre las estrategias adecuadas para garantizar que sus voces sean escuchadas.[378]

2.2 Tribunales nacionales

En todo el mundo, los pueblos indígenas recurren cada vez más a los litigios para buscar soluciones a las violaciones de sus derechos humanos fundamentales. La última década ha sido especialmente rica en jurisprudencia relevante surgida de diferentes partes del mundo, incluyendo importantes decisiones legales relativas a los derechos de los pueblos indígenas en

376 Véase Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, "Editorial", en *The Indigenous World 2019*, págs. 16 y 17.

377 Sunuwar Sewa Samaj y Newa Misa Daboo, "Joint submission on the violations of indigenous peoples' rights in Nepal: 3rd Universal Periodic Review, 37th session, July 2020" (Cambridge, Massachusetts, Cultural Survival), pág. 6.

378 Para más información, véase Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, *Annual Report 2018* (Copenhague, 2019), págs. 15 a 17.

Belice,[379] India[380], Ecuador,[381] Colombia[382] e Indonesia.[383] Los tribunales nacionales han sido fundamentales en la aplicación de los derechos de los indígenas, en particular con respecto a la propiedad de las tierras, los territorios y los recursos naturales. En 2019, un tribunal de Ecuador dictó una importante sentencia que impedía al Gobierno vender tierras en la selva amazónica a empresas petroleras, un fallo vinculado a la aplicación de los derechos del pueblo Waorani de la provincia de Pastaza sobre sus tierras, territorios y recursos.[384] La decisión de la Corte Provincial de Pastaza anula el proceso de consulta con los Waorani emprendido por el Gobierno de Ecuador al afirmar que no respeta su derecho al consentimiento libre, previo e informado. El veredicto también desbarata la subasta prevista de 16 bloques petroleros que cubren más de 7 millones de acres de territorio indígena, proporcionando un precedente legal inestimable para otras naciones indígenas de la Amazonía ecuatoriana.[385]

En 2013, el Tribunal Constitucional de la República de Indonesia dictaminó que los bosques consuetudinarios de los pueblos indígenas no debían clasificarse como zonas forestales estatales, lo que permitió un mayor reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas sobre sus territorios. La sentencia se produjo a raíz de un recurso presentado por la Alianza de los Pueblos Indígenas del Archipiélago. La sentencia de la Corte Constitucional se considera una decisión histórica porque obliga al Gobierno a devolver los bosques consuetudinarios a los pueblos indígenas, abriendo una ventana de oportunidad para que puedan asegurar al menos 40 millones de hectáreas de territorio consuetudinario. El Gobierno ha empezado a aplicar la decisión, aunque los avances han sido modestos porque la normativa debe formularse y promulgarse a nivel provincial o de distrito y está sujeta a las asignaciones presupuestarias y, sobre todo, a la voluntad política de los gobiernos y líderes locales.

Malasia es otro de los países que ha visto aumentar el recurso a los litigios relacionados con las tierras, los territorios y los recursos. La mayoría de los casos "implican la adquisición o la entrada en tierras consuetudinarias por parte de corporaciones y entidades gubernamentales sin el conocimiento o el consentimiento de los pueblos indígenas"; se han dado más de 200 casos

379 Tribunal Supremo de Belice, *Sarstoon Temash Institute for Indigenous Management (SATIIM) and others v. Attorney General of Belize and others*, demanda 394 de 2013 (sentencia de 3 de abril de 2014).

380 Tribunal Supremo de la India, *Jagpal Singh & Ors. v. State of Punjab & Ors.*, recurso de casación núm. 1132 @ SLP© núm. 3109/2011 (sentencia de 28 de enero de 2011).

381 Tribunal Constitucional de Ecuador, *Leonel Ufredo del Pezo Yagual (President of the Montañita Commune) et al.* (2013).

382 Ver Corte Constitucional de Colombia, sentencias T-661/15, T-379/14 y T-129/11.

383 Tribunal Constitucional de la República de Indonesia, Decisión 55/PUU-VIII/2010, que revisa la Ley 18 de 2004 sobre plantaciones, emitida el 6 de septiembre de 2011 (caso de la Ley de plantaciones [2011]); Decisión 3/PUU-VII/2010, que revisa la Ley 27 de 2007 sobre la gestión de zonas costeras e islas pequeñas, emitida el 16 de junio de 2011 (caso de la Ley de zonas costeras y remotas [2011]); y 35/PUU-X/2012 (*The Indigenous Peoples' Alliance of the Archipelago (AMAN) v. Government of Indonesia.*

384 SBS News, "Indigenous tribe celebrates court decision to protect Amazon rainforest", actualizado el 13 de julio de 2019.

385 Véase Rachel Riederer, "An uncommon victory for an indigenous tribe in the Amazon", *New Yorker*, 15 de mayo de 2019.

de esta naturaleza en Sarawak, un número similar en Sabah y un número considerable en Malasia Peninsular.[386] En una medida sin precedentes, el Gobierno Federal ha presentado una demanda para proteger los derechos territoriales de los Örang Asli (pueblo originario). Se trata de uno de los primeros casos en los que un gobierno federal emprende acciones legales contra un gobierno estatal constituyente por no respetar y proteger los derechos territoriales indígenas.[387]

Los tribunales de Colombia también se han pronunciado sobre una serie de casos significativos de derechos sobre la tierra. "En 2014, a raíz de una acción interpuesta por el pueblo Embera Katío, un tribunal local ordenó a 11 empresas mineras desalojar 50.000 hectáreas en el noroeste del país, anulando los títulos otorgados por el Gobierno colombiano y restableciendo los derechos de los propietarios tradicionales que se habían visto obligados a abandonar las tierras por los grupos armados".[388] En 2011, en el caso *Álvaro Bailarín et al.*, "la Corte Constitucional de Colombia dictaminó que, para los planes de desarrollo (en este caso actividades de exploración y extracción de recursos minerales) que tengan un impacto importante en los territorios indígenas", el Estado no solo debe consultar a los pueblos indígenas, sino también obtener su consentimiento libre, previo e informado.[389]

El Tribunal de Justicia del Caribe, que actúa como máximo tribunal para los casos relacionados con Belice, dictaminó que el Gobierno no había respetado ni reconocido los derechos consuetudinarios a la tierra y los recursos de los pueblos Mayas. En el caso de *la Alianza de los líderes Maya y otros contra el Fiscal General del Estado de Belize*, el Tribunal "afirmó los derechos de las comunidades indígenas Mayas sobre sus tierras tradicionales".[390] En particular, el Tribunal reconoció que los derechos consuetudinarios de los Mayas sobre la tierra se consideraban válidos y estaban protegidos por la Constitución. Además de exigir la demarcación y titulación de sus tierras, el Tribunal dictaminó que los Mayas debían recibir una compensación monetaria.

En 2016, "el Tribunal Constitucional de la República de Sajá (Yakutia) en la Federación Rusa, en el contexto de la aclaración del significado del artículo 42 de su Constitución, sostuvo que debe entenderse como [...] [el reconocimiento] del 'conjunto completo de derechos colectivos naturales de los pueblos indígenas de Yakutia', [...] su 'unidad territorial, [y su] identidad socioeconómica, estatal, legal, nacional, cultural y lingüística'". El Tribunal afirmó que la intención del artículo 42 era "garantizar la preservación y el renacimiento" de los pueblos indígenas de la República y citó

386 Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, "Submission to the ONU Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples in relation to the call for submissions on access to justice in the protection and promotion of the rights of Indigenous peoples, in accordance with Human Rights Council Resolution 21/24 (Ref: A/HRC/21/24) sobre los derechos humanos y los pueblos indígenas" (11 de febrero de 2013), párr. 34.

387 V. Anbalagan, "Malasia: Kelantan government applies to strike out Orang Asli case", Indigenous Peoples Human Rights Defenders, 21 de julio de 2019.

388 Oxfam, Coalición Internacional por la Tierra, Iniciativa de Derechos y Recursos, Common Ground, pág. 31.

389 A/HRC/EMRIP/2017/CRP.2, párr. 42; véase Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-129 de 3 de marzo de 2011, para la sentencia sobre este caso.

390 Ibid., párr. 35.

la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas como una declaración de consenso sobre sus derechos inalienables.[391]

En Nueva Zelanda, una decisión mayoritaria del Tribunal Supremo dictada en 2017 sostuvo que el Gobierno tenía "un deber fiduciario exigible [...] para con los descendientes colectivos de los titulares consuetudinarios originales de las tierras".[392] En concreto, la sentencia del Tribunal Supremo exigía a las autoridades "reservar 15.100 acres en beneficio de los propietarios consuetudinarios" de las tierras obtenidas durante la colonización.[393] Es significativo que los jueces hicieran varias referencias a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas para justificar determinados aspectos de su decisión.

En 2019, el Tribunal Superior de Australia emitió una decisión histórica en la que se reconoció formalmente el impacto colateral de la pérdida de los derechos sobre la tierra en el enfoque adoptado para resolver las reclamaciones de indemnización por títulos nativos.[394] En un asunto presentado por los propietarios tradicionales Ngaliwurru y Nungali en la ciudad de Timber Creek, en el Territorio del Norte, el Tribunal reconoció el derecho a reparaciones e indemnizaciones por la pérdida de derechos sobre la tierra y los recursos, destacando especialmente la pérdida cultural y espiritual ocasionada por la pérdida de derechos de títulos nativos.

En todo Canadá se han producido importantes y amplios litigios sobre los derechos de los indígenas y muchas decisiones legales han tenido un impacto directo sobre los derechos a la tierra y los recursos naturales. Los tribunales de Canadá han establecido la obligación de consultar y buscar acuerdos con los pueblos indígenas sobre las actividades que puedan afectarles, incluido el desarrollo de zonas forestales.[395] En el norte de Europa, los derechos de los Sami han sido un importante punto de atención en los litigios sobre cuestiones indígenas. "En 2012, el Tribunal Supremo sueco dictó sentencia en el caso Nordmaling, un caso histórico sobre los derechos territoriales de los Sami. El Tribunal Supremo basó su sentencia en lo que constituyen las prácticas consuetudinarias en la cría de renos. Según este enfoque, el Tribunal consideró que las comunidades habían establecido derechos de propiedad sobre una extensa zona de tierra". Como se señaló en una reunión de un grupo de expertos organizada por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, "la sentencia sienta un precedente, ya que indica que las comunidades Sami dedicadas a la cría de renos tienen derechos de propiedad

391 Ibid., párr. 46.

392 Tribunal Supremo de Nueva Zelanda, *Proprietors of Wakatū v. Attorney-General [2017] NZSC 17, [2017] 1 NZLR 423 [Wakatū]*; David V. Williams, "New Zealand Supreme Court recognizes fiduciary duties to enforce collective indigenous rights", Oxford Human Rights Hub, 22 de marzo de 2017.

393 Williams, "New Zealand Supreme Court recognizes fiduciary duties".

394 Tribunal Superior de Australia, *Northern Territory v. Mr A. Griffiths (deceased) and Lorraine Jones on behalf of the Ngaliwurru and Nungali Peoples* [2019] HCA 7 (13 de marzo de 2019).

395 Tribunal Supremo de Canadá, *Haida Nation v British Columbia (Minister of Forests)* [2004] SCC 73 y *Taku River Tlingit First Nation v. British Columbia (Project Assessment Director)* [2004] SCC 74.

sobre todo el territorio tradicional Sami en Suecia". [396]Más recientemente, el 23 de enero de 2020, el Tribunal Supremo decidió por unanimidad que los Sami del distrito de Girjas, en Suecia, tenían derechos exclusivos de caza y pesca: "Nuestra investigación demuestra que la corona sueca, cuando comenzó a fomentar la colonización de Laponia, tuvo cuidado de salvaguardar las oportunidades de los Sami para la caza y la pesca. [...] [Los derechos de caza y pesca que tenían los Sami de la zona en la época de la ley de 1886 y las siguientes leyes de pastoreo de renos se han transferido a los miembros del distrito Sami en la actualidad".[397]

Participar en litigios para apoyar la aplicación de los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos puede ser eficaz, pero también conlleva el riesgo de un resultado negativo. En la India, por ejemplo, una decisión del Tribunal Supremo de febrero de 2019 ordenó el desalojo forzoso de "comunidades indígenas y otros habitantes de los bosques [...] cuyas reclamaciones de seguridad de la tenencia de tierras ancestrales en virtud de la Ley de Derechos Forestales de 2006" se habían rechazado.[398] Esto podría resultar potencialmente en el desalojo de entre 8 y 10 millones de personas tribales y otros habitantes de los bosques, ya que el derecho de muchas comunidades indígenas a vivir en los bosques no se ha reconocido debido a "una combinación de mala interpretación, coacciones e instigaciones".[399] Incluso cuando los tribunales fallan a favor de los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos, no hay garantía de que el sistema judicial apoye el cumplimiento de los derechos indígenas o de que las decisiones favorables se apliquen de manera oportuna, o en absoluto. Como señaló el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aunque la aplicación real de estas decisiones a nivel nacional y las reparaciones asociadas siguen siendo un reto en muchos casos, las decisiones judiciales en sí mismas ya constituyen una forma de reparación y pueden allanar el camino para posteriores procesos de reparación y reconciliación.[400]

También hay que tener en cuenta algunas cuestiones prácticas, como el hecho de que las acciones legales suelen ser procedimientos muy largos, formales, técnicos y costosos. Aunque las acciones legales representan ciertamente una herramienta significativa para apoyar la aplicación de los derechos de los pueblos indígenas, es importante identificar y reconocer sus limitaciones. Como se señala en un estudio reciente que mide el impacto que puede tener el litigio en la consecución de los derechos territoriales indígenas, el litigio debe utilizarse como parte de una estrategia más amplia para apoyar la aplicación. Las comunidades indígenas que han participado en litigios

396 "Reunión del grupo internacional de expertos sobre el tema "aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: el papel del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y otros mecanismos específicos para los indígenas (artículo 42)" (E/C.19/2017/10), párr. 25.

397 Sentencia judicial a la que se hace referencia en Kiara Maher, "Historic Court ruling upholds Sámi rights in Sweden", Cultural Survival, 14 de febrero de 2020.

398 Indrani Sigamany, "Forest rights lost: evictions loom over a million Adivasis", Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, 6 de marzo de 2019.

399 Véase Adam Withnall, "Millions of indigenous forest-dwelling Indians face 'world's biggest eviction' in name of conservation", *The Independent*, 23 de julio de 2019; A/71/229, párr. 57.

400 "Esfuerzos para aplicar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: reconocimiento, reparación y reconciliación", informe del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (A/HRC/EMRIP/2019/3/Rev.1), párr. 68.

a largo plazo en Kenia, Paraguay y Malasia han señalado que el proceso en sí contribuye a un empoderamiento legal más amplio y a la movilización de la comunidad.[401]

2.3 Adjudicación internacional y regional

Las instituciones internacionales y regionales de derechos humanos pueden proporcionar un valioso apoyo para la aplicación de los derechos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos. Las instituciones de derechos humanos en África han sido particularmente proactivas en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a la tierra y los recursos naturales. En la última década se han producido avances jurídicos positivos y se han alcanzado algunos hitos importantes en este contexto. En una decisión dictada en 2010, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos determinó que Kenia había violado los derechos a la tierra y otros derechos humanos del pueblo Endorois que vive alrededor del lago Bogoria y recomendó que se repararan estas violaciones.[402] La Comisión ordenó a Kenia que devolviera a los Endorois sus tierras históricas y que les indemnizara y restituyera las mismas, devolviéndoles las tierras o proporcionándoles otras de la misma extensión y calidad, de acuerdo con la comunidad indígena. En 2017, el Tribunal Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos falló a favor del pueblo Ogiek de la Selva Mau de Kenia, que buscaba la demarcación y titulación de sus tierras ancestrales, así como la reparación de las violaciones de derechos humanos.[403] Esta sentencia del Tribunal sienta un precedente para todos los pueblos indígenas del continente respecto a sus derechos a las tierras, los territorios y los recursos. Los resultados jurídicos de los casos Endorois y Ogiek fueron positivos, pero la aplicación de las respectivas decisiones ha sido lenta. El Gobierno de Kenia ha creado diferentes grupos de trabajo para estudiar la aplicación de la sentencia, pero se han producido pocos cambios sobre el terreno. Desde la decisión de la Corte Africana, los pueblos Ogiek, a través de su Programa de Desarrollo de los Pueblos Ogiek, han ejercido una fuerte presión sobre el Gobierno para la aplicación de la sentencia mediante reuniones con la Comisión Nacional de Tierras y otras autoridades de primer orden a nivel local y nacional.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha tratado numerosos casos sobre derechos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos. En el caso de la *comunidad indígena Xákmok Kásek contra Paraguay* (2010), la Corte destacó la conexión entre los derechos a la tierra y la supervivencia de una comunidad cuando la tierra se utiliza con fines económicos, culturales, sociales o religiosos. La Corte también reconoció que la relación entre el derecho a la vida y el derecho al agua, a la educación y a la alimentación está intrínsecamente conectada con el

401 Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta, *Strategic Litigation Impacts: Indigenous Peoples' Land Rights* (Nueva York, Open Society Foundations, 2017).

402 Human Rights Watch, *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council v. Kenya*, núm. 276/2003 (decisión de 2010).

403 Unión Africana, Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos c. República de Kenia*, solicitud núm. 006/2012, sentencia 26 de mayo de 2017 [caso de los Ogiek].

derecho a la tierra y a los recursos naturales.[404] En el caso del *pueblo Kichwa de Sarayaku contra Ecuador* (2012), la Corte sostuvo que Ecuador había violado los derechos de los Kichwa "a la consulta, a la propiedad comunal indígena y a la identidad cultural" al haber otorgado un permiso a una empresa petrolera privada para realizar actividades de exploración petrolera en su territorio sin consultar previamente a los Kichwa.[405] En su sentencia sobre el caso de los *pueblos Kaliña y Lokono contra Suriname* (2015), la Corte declaró al Estado responsable de la violación de los derechos políticos de los pueblos Kaliña y Lokono y de sus derechos al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la propiedad colectiva y a la identidad cultural, e instó al Estado a adoptar las disposiciones legales internas pertinentes.[406] De manera significativa, la Corte destacó que el respeto de los derechos de los pueblos indígenas puede tener un impacto positivo en la conservación del medio ambiente y que, por tanto, los derechos de los pueblos indígenas y las leyes internacionales sobre el medio ambiente deben considerarse complementarios y no excluyentes. Las reparaciones incluyen la concesión del reconocimiento legal de la personalidad jurídica colectiva y la delimitación, demarcación y concesión de tierras y territorios.

Estos son solo ejemplos de un cuerpo de jurisprudencia mucho más amplio y completo que ha surgido del sistema interamericano de protección de los derechos humanos para apoyar la aplicación de los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos.[407] La Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han desarrollado un proceso detallado para definir los recursos y las reparaciones para las violaciones de los derechos sobre la tierra, incluidas las medidas de no repetición, el reconocimiento de los derechos consuetudinarios sobre la tierra, la demarcación y la concesión de títulos. Sin embargo, la aplicación sobre el terreno, por lo general se ha llevado a cabo esporádicamente. La decisión de la Corte de 2006 sobre el caso de la *comunidad indígena Sawhoyamaxa contra Paraguay*[408] se aplicó finalmente de forma parcial después de muchos años, cuando el Gobierno aprobó en 2014 una ley que arrebató 14.404 hectáreas a una empresa ganadera de propiedad alemana y devolvió las tierras a las 160 familias desposeídas de la comunidad Sawhoyamaxa. En 2019, tras mucho retraso, se produjo la entrega de 140 viviendas y el primer tramo de los fondos de desarrollo comunitario aportados por el Gobierno de Paraguay como parte del cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana de 2006.[409] La Corte Interamericana se ha implicado

---

404 Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Caso de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay, sentencia de 24 de agosto de 2010 (fondo, reparaciones y costas)".

405 Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Caso del *pueblo indígena Kichwa de Sarayaku contra Ecuador*, sentencia de 27 de junio de 2012 (fondo y reparaciones)", serie C, Nº 245, primer párr. introductorio.

406 Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Case of the *Kaliña and Lokono Peoples v. Suriname*:

407 Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales: normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos" (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09, 30 de diciembre de 2009).

408 Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Caso de la *comunidad indígena Sawhoyamaxa contra Paraguay*".

409 Agencia de Información Paraguay, "Gobierno entrega viviendas sociales en comunidad indígena Sawhoyamaxa" (Asunción), 27 junio 2019.

cada vez más en el apoyo a la aplicación de sus decisiones, con visitas a las comunidades y a los gobiernos de los países afectados, incluidos Surinam y Paraguay.

2.4 Mecanismos no judiciales

Existe una serie de mecanismos no judiciales y cuasi judiciales que pueden servir de apoyo a los esfuerzos de los pueblos indígenas para garantizar sus derechos. Aunque estos mecanismos no emiten decisiones jurídicas vinculantes, pueden ofrecer una estructura de apoyo para las negociaciones y la mediación con el fin de facilitar la aplicación de los derechos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos.

Las instituciones nacionales de derechos humanos se han convertido en importantes aliados en los esfuerzos por garantizar la aplicación de los derechos de los pueblos indígenas. Entre 2005 y 2010, la Comisión de Derechos Humanos de Malasia recibió más de 1.100 denuncias de diversas violaciones de los derechos humanos relacionadas con las tierras reivindicadas o poseídas en virtud de los derechos consuetudinarios de los nativos; Sabah tuvo el mayor número (814), seguido de Sarawak (229) y Malasia Peninsular (45). En 2011, la Comisión de Derechos Humanos inició su primera investigación nacional sobre los derechos territoriales de los Örang asal (pueblo originario). La Comisión formuló una serie de recomendaciones basadas en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, subrayando la necesidad del consentimiento libre, previo e informado para mejorar la situación actual de los derechos sobre la tierra de los pueblos indígenas en Malasia. Del mismo modo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Indonesia "realizó su primera investigación nacional sobre la violación de los derechos de los pueblos indígenas a la tierra en 2014". La Comisión Nacional "recogió alrededor de 140 reclamaciones formales de siete audiencias regionales que pusieron de manifiesto el problema de la apropiación de tierras no autorizada por parte de grandes empresas madereras [...] [con] grandes intereses en la apertura de bosques para plantaciones de palma aceitera. Numerosas empresas operaban sin permiso, utilizando a la policía para maltratar e intimidar a las comunidades indígenas", que se encontraban en una posición extremadamente vulnerable porque el Gobierno nunca había registrado a los distintos pueblos indígenas que vivían en el bosque. La Comisión emitió varias recomendaciones, una de las cuales se refería al establecimiento de un sistema de licencias para la explotación de los recursos naturales basado en los principios del consentimiento libre, previo e informado. Los ejemplos aquí expuestos son representativos del creciente papel que están desempeñando las instituciones nacionales de derechos humanos en el apoyo al reconocimiento y la aplicación de los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos naturales.[410]

[410] Shimreichon Luithui-Erni, *Status of Indigenous Peoples' Lands, Territories and Resources in Asia* (Chiang Mai, Tailandia, Asia Indigenous Peoples Pact, s.f.), pág. 26; véase también Brenda L. Gunn, *Engaging National Human Rights Institutions in Implementing the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, CIGI Papers núm. 171 - April 2018 (Waterloo, Ontario, Canadá, Centre for International Governance Innovation, 2018).

Los mecanismos de supervisión establecidos por las instituciones financieras y de desarrollo internacionales constituyen otra fuente de apoyo distinto al judicial.[411] Aunque estos mecanismos no están legalmente facultados para emitir decisiones sobre los derechos a la tierra y los recursos, pueden intervenir para proporcionar apoyo a su aplicación, garantizando el cumplimiento de unas normas mínimas de protección. Su control sobre la aplicación es limitado, pero pueden actuar como mediadores y recomendar la modificación o cancelación de proyectos que puedan afectar a los derechos indígenas. La Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones han creado la Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman (CAO, en sus siglas en inglés), un mecanismo de supervisión al que varias comunidades indígenas han presentado sus reclamaciones. A modo de ejemplo, en febrero de 2014 se presentó ante la CAO una reclamación en nombre de 17 aldeas indígenas de Camboya en relación con la financiación por parte de la CFI de "Hoang Anh Gia Lai (HAGL), [...] una empresa de plantación de caucho con sede en Vietnam, que ha sido responsable de la toma de decenas de miles de hectáreas de tierras y bosques indígenas en la provincia de Ratanakiri[412] [...] En septiembre de 2015, la CAO facilitó las negociaciones entre Hoang Anh Gia Lai (HAGL), las comunidades indígenas y los representantes de sus ONG, que dieron lugar a un acuerdo satisfactorio. HAGL acordó facilitar los procesos de titulación de tierras comunales para 11 de las comunidades afectadas y proporcionar otros remedios para la perturbación causada por sus actividades de desarrollo en la provincia de Ratanakiri".[413]

Las *Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales* constituyen otro mecanismo de supervisión, ya que instan a las empresas a respetar los derechos humanos, incluidas las disposiciones relativas al derecho a la tierra. Los países que se adhieren a las *Directrices de la OCDE* han establecido Puntos Nacionales de Contacto (PNC) para concienciar a las empresas multinacionales sobre las normas de las *Directrices de la OCDE* y para que sirvan de mecanismo de reclamación, tramitando las reclamaciones específicas contra las empresas que supuestamente han incumplido dichas normas. Los pueblos indígenas han utilizado este mecanismo para hacer frente a las violaciones del derecho a la tierra. Por ejemplo, las comunidades indígenas de Sarawak, en Malasia, se dirigieron al PNC de Noruega en relación con los proyectos hidroeléctricos de Murum y Baram, que forman parte del programa del Corredor de Energía Renovable de Sarawak, iniciado por el Gobierno de Malasia. Los pueblos indígenas más afectados son las comunidades Penan, Kenyah y Kayan, muchas de las cuales ya se han visto obligadas a realojarse debido a la construcción de la presa de Murum o serán desplazadas si se aprueba la construcción de la presa de Baram. La empresa Sarawak Energy Berhad es la principal promotora de ambos proyectos hidroeléctricos, pero recibió asesoramiento y asistencia técnica de empresas noruegas. El PNC de Noruega realizó una evaluación inicial y llevó a cabo una exitosa mediación que dio como

411 Para el análisis y la revisión, véase Doyle, *Business and Human Rights: Indigenous Peoples' Experiences with Access to Remedy: Case Studies from Africa, Asia and Latin America*.

412 Luithui-Erni, *Status of Indigenous Peoples' Lands, Territories and Resources in Asia*, pág. 25.

413 Ibid.; Rina Chandran, "Cambodia returns land taken from indigenous people in 'unprecedented move'", Thomson Reuters Foundation (Bangkok), 27 de marzo de 2019.

resultado un acuerdo conjunto y el compromiso de respetar el derecho al consentimiento libre, previo e informado de las comunidades indígenas afectadas por los proyectos.[414]

3. Cartografía, demarcación de límites y titulación de territorios

La cartografía, la demarcación y la titulación de los territorios indígenas suelen estar entre los primeros pasos cruciales para respaldar la aplicación de los derechos indígenas a las tierras y los recursos naturales. Como señala el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, "se ha demostrado que basarse únicamente en el reconocimiento legal de las tierras, los territorios y los recursos indígenas carece prácticamente de sentido, a menos que la propiedad física esté claramente demarcada. No hacerlo invita a que surjan conflictos por la tierra, especialmente cuando hay recursos valiosos en juego".[415] La demarcación de las tierras es el proceso formal de identificar las ubicaciones y los límites reales de las tierras o territorios indígenas y de marcar físicamente esos límites sobre el terreno. El proceso de demarcación y titulación debe llevarse a cabo con la plena participación de las comunidades afectadas y basarse en la ocupación, la propiedad o el uso tradicionales.[416] Muchas comunidades indígenas participan activamente en la cartografía comunitaria, que se ha convertido en una herramienta cada vez más importante para la autodemarcación de las tierras que reivindican. Como se señala en un informe encargado por el Banco Interamericano de Desarrollo, "los pueblos indígenas han demostrado una creciente capacidad para llevar a cabo sus propios programas de demarcación y titulación de tierras. Las organizaciones indígenas han desarrollado una considerable experiencia técnica en cartografía, informatización, estudios geodésicos y topografía para respaldar su evidente conocimiento del terreno y los límites locales. Actuando a veces a través de acuerdos con los gobiernos nacionales, en otras ocasiones con el apoyo de ONG nacionales e internacionales, han desempeñado un papel importante en la delimitación inicial de sus áreas reivindicadas".[417]

3.1 Titulación y demarcación de tierras

En general, la demarcación y la titulación de las tierras han sido procesos lentos y, a menudo, se han visto envueltos en controversia, pero se han puesto en marcha algunos programas y políticas importantes que se dirigen a ambos objetivos. En Nicaragua, se demarcaron y titularon 13

414 Véase OECD Watch, *Fivas vs. Norconsult*, resumen del caso (fecha de presentación: 22 de agosto de 2014).

415 E/C.19/2018/5, párr. 22.

416 Véase la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 17.1.

417 Roger Plant y Soren Hvalkof, "Land titling and indigenous peoples", Departamento de Desarrollo Sostenible, serie de Documentos Técnicos (Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2001), pág. 3.

territorios de pueblos indígenas en la región del Caribe, que representan casi el 19 % del territorio nacional. Esto formaba parte del Proyecto de Administración de Tierras, un programa gubernamental financiado por el Banco Mundial para mejorar la seguridad de la tenencia de la tierra.[418] Aunque recibieron títulos de propiedad muchas personas privadas, existe un debate sobre si esto constituye el mecanismo legal apropiado para el reconocimiento de los derechos territoriales colectivos indígenas.[419] Nicaragua no es el único país que se enfrenta a esta dinámica, ya que muchos países están aplicando políticas de titulación para personas privadas que no son necesariamente compatibles o respetuosas con los derechos territoriales indígenas. En Camboya, por ejemplo, un programa de registro y titulación de las propiedades para personas privadas de la tierra está socavando la Ley de Derechos Comunitarios a la Tierra, ya que la gente teme (y se le ha dicho) que si no registran sus parcelas ahora acabarán no teniendo nada.[420]

En Filipinas, la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas de 1997 estableció "la oficina de la Comisión Nacional de Pueblos Indígenas (NCIP, en sus siglas en ingles) como organismo de ejecución". La tarea principal de la NCIP es delimitar y expedir un certificado de dominio ancestral/título de propiedad (CADT/CALT, en sus siglas en inglés) a los clanes o comunidades indígenas". Esto ha dado lugar al reconocimiento de aproximadamente el 14 % de la superficie total de Filipinas como territorio indígena. Sin embargo, muchas solicitudes siguen pendientes y "los procedimientos de titulación han recibido críticas por ser procesos innecesariamente costosos y largos y por carecer de sensibilidad cultural".[421]

En Indonesia, la legislación sobre el medio ambiente reconoce implícitamente ciertos derechos de los pueblos indígenas, denominados *masyarkat adat* o *masyaraka hukum adat* (sociedades consuetudinarias). Sin embargo, no existe una ley específica que regule el establecimiento de un procedimiento nacional de demarcación y titulación de tierras.[422] A falta de una ley nacional, los procedimientos para reconocer los derechos de los pueblos indígenas son onerosos. Los pueblos indígenas deben depender de los regentes de distrito o de las legislaturas de distrito para promulgar leyes locales, primero para reconocer la existencia de los pueblos indígenas en el marco de la jurisdicción local y luego para reconocer sus derechos sobre las tierras y los bosques; para esto último, se requiere el aval de las oficinas regionales del Ministerio de Medio Ambiente y Bosques. Según las cifras de mediados de 2018 presentadas por el Gobierno de Indonesia en

418 Véase M.L. González y J. Cherlet, "Secretaría de Pueblos Indígenas aliado fundamental en la demarcación y titulación de territorios indígenas: Nicaragua", estudio de caso de la Base de Datos de Buenas Prácticas de la ILC (Roma, Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, 2015). PRODEP es el acrónimo utilizado para el Proyecto de Administración de Tierras.

419 Véase D. Monachon y N. Gonda, "Liberalización de la propiedad frente a los territorios indígenas en el norte de Nicaragua: el caso de los chorotegas" (Washington, D.C., Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, 2011); Rikke B. Broegaard, "Land access and titling in Nicaragua", *Development and Change*, vol. 40, núm. 1 (2009), págs. 149 a 169.

420 Birgitte Feiring, *Indigenous Peoples' Rights to Lands, Territories, and Resources* (Roma, Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, 2013), pág. 56.

421 Carino, *Global Report*, pág. 25.

422 Véase la subsección 4.2 del capítulo II y la subsección 2.2 del presente capítulo.

el Foro Mundial de la Tierra de la ILC en Bandung, se han reconocido oficialmente unas 20.000 hectáreas de bosques consuetudinarios y 2 millones de hectáreas de territorios consuetudinarios (mientras que se estima de forma conservadora que entre 45 y 75 millones de hectáreas de tierras y bosques en Indonesia están realmente sujetas a derechos consuetudinarios).[423] En cambio, el Gobierno ha otorgado concesiones que suman unos 28 millones de hectáreas para plantaciones agroindustriales, más de 10 millones de hectáreas de bosques para plantaciones industriales de madera para pulpa y unos 70 millones de hectáreas para más de 600 proyectos de tala. Hay unas 32.000 aldeas administrativas cuyas tierras se superponen a zonas que han sido clasificadas erróneamente como zonas forestales estatales, definidas por la Ley Forestal como zonas forestales "donde no hay derechos vinculados a las tierras".[424]

Desde un punto de vista más positivo, en los últimos años se han puesto en marcha en toda América Latina una serie de políticas y procedimientos de titulación colectiva de tierras. Colombia ha puesto en marcha algunos programas importantes para apoyar la titulación colectiva en el Amazonas. El resultado ha sido la ampliación de los territorios indígenas *(resguardos indígenas*) en la región amazónica en aproximadamente 600.000 hectáreas y la designación de estas tierras como áreas protegidas, lo que constituye no solo el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a sus tierras, sino también el reconocimiento de sus conocimientos tradicionales en materia de gestión sostenible de la tierra. Durante varias décadas, los pueblos indígenas Miskitu han estado luchando por la titularidad legal de sus tierras en la región de la Muskitia, en el este de Honduras. Recientemente, esto ha llevado al establecimiento de jurisdicciones o consejos territoriales indígenas (*concejos territoriales*) con "títulos intercomunitarios que reconocen los usos superpuestos de la tierra y los hábitats funcionales más amplios (zonas de subsistencia) de las comunidades Miskitu".[425] Esta titulación intercomunitaria abarca 14.000 kilómetros cuadrados, equivalentes al 12,5 % del territorio del país.[426] En Guyana, la Asociación de Pueblos Amerindios y sus socios, entre los que se encuentran el Ministerio de Asuntos de los Pueblos Indígenas, el Consejo Nacional de Toshaos y el Consejo del Distrito de Rupununi Sur/Asociación para el Desarrollo de los Pueblos del Centro Sur, se han embarcado en un proyecto de dos años destinado a promover la demarcación y la titulación de las tierras indígenas en Guyana, así como la revisión de la Ley Amerindia de 2006.[427]

---

[423] Foro Global de la Tierra, Bandung, Indonesia, 22 a 27 de septiembre de 2018, declaración pública del asesor presidencial Dr. Noer Fauzi Rachman.

[424] Marcus Colchester, comunicación personal, agosto de 2019; Arnoldo Contreras-Hermosilla y Chip Fay, *Strengthening Forest Management in Indonesia through Land Tenure Reform: Issues and Framework for Action* (n.p., Forest Trends, 2005), pág. 7.

[425] Peter H. Herlihy y Taylor A. Tappan, "Recognizing indigenous Miskitu territory in Honduras", *Geographical Review*, vol. 109, núm. 1 (2019), págs. 67 a 86.

[426] Ibid.; R. Álvarez y otros, "Strengthening indigenous peoples land rights in Honduras: the Miskitu people's experience of collective land titling, lessons learned, and main challenges for the future", documento presentado en la Conferencia del Banco Mundial sobre Tierra y Pobreza de 2017, Washington, D.C.

[427] INEWS Guyana, "US$ 1,6B land titling/demarcation project commences", 16 de agosto de 2019; Synieka Thorne, "Amerindian Land Titling project moving forward", Departamento de Información Pública de Guyana, 18 de julio de 2019.

Estas recientes iniciativas son positivas, ya que los pueblos indígenas participan directamente en el diseño y desarrollo de los programas de titulación de tierras. James Anaya, el anterior Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, explica el procedimiento de la siguiente manera:

> *El objetivo fundamental de un procedimiento de titulación de tierras es proporcionar seguridad a los derechos sobre la tierra y los recursos, de acuerdo con las leyes consuetudinarias propias de los pueblos indígenas y tribales y la tenencia tradicional de tierras y recursos. Hay cierta flexibilidad en la forma en que podría desarrollarse el procedimiento de demarcación y titulación; y los procedimientos específicos deberían resolverse en las negociaciones pertinentes y en consulta con los pueblos indígenas y tribales. No obstante, cabe esperar que el procedimiento de demarcación y titulación de tierras contenga, como mínimo, los siguientes componentes: (a) identificación del área y los derechos que corresponden a la comunidad indígena o tribal, o al grupo de comunidades, en consideración; (b) resolución de conflictos sobre usos y reclamos en competencia; (c) delimitación y demarcación; y (d) emisión de un título de propiedad u otro documento apropiado que describa claramente la naturaleza del derecho o los derechos sobre las tierras y los recursos. Para ayudar en el procedimiento de demarcación y titulación, puede ser útil formar una comisión de tierras, ya sea dentro de un ministerio apropiado o independiente de él, con el mandato específico de facilitar la obtención de los derechos indígenas y tribales sobre las tierras y los recursos.*[428]

[428] A/HRC/18/35/Add. 7, párr. 36.

3.2 Cartografía comunitaria

La cartografía participativa comunitaria se ha convertido en una herramienta importante para asegurar, salvaguardar y fortalecer la gobernanza comunitaria sobre las tierras, los territorios y los recursos. En todo el mundo, los pueblos indígenas y las comunidades locales han ido desplegando cada vez más una variedad de enfoques, herramientas y tecnologías para generar mapas que reflejen su uso consuetudinario de la tierra. La cartografía participativa y comunitaria se ha convertido en una importante fuente de apoyo para las reivindicaciones de tierras, ya que permite a las comunidades desarrollar datos que pueden registrarse en mapas de sistemas de información geográfica que muestran su uso de la tierra y demarcan sus tierras y territorios. Un número cada vez mayor de pueblos indígenas está utilizando sistemas de seguimiento e información comunitarios, que incluyen los diversos procesos y mecanismos empleados para gestionar y documentar las tierras, los territorios y los recursos. Los sistemas comunitarios de cartografía y seguimiento son herramientas poderosas para mostrar cómo las comunidades suelen tener derechos ancestrales de uso no exclusivo de la tierra y de uso compartido de los recursos, algo que no suele aparecer en los documentos oficiales. Los mapas elaborados por las comunidades indígenas contienen información espacial, pero también reflejan el uso cultural de la zona, así como los nombres locales y la toponimia.

Las innumerables iniciativas de cartografía comunitaria que se están llevando a cabo en todo el mundo son demasiado numerosas para enumerarlas aquí.[429] Las ilustradas más arriba son algunos de los ejercicios de cartografía comunitaria que han respaldado la demarcación de tierras y la eventual titulación. En Filipinas, varias comunidades indígenas han utilizado los mapas para la delimitación de los dominios y recursos ancestrales y para la promoción de políticas; les han resultado especialmente útiles para impulsar la aplicación del Ancestral Domain Sustainable Development and Protection Plan (Plan de Protección y Desarrollo Sostenible de los Dominios Ancestrales).[430] A modo de ejemplo, "la comunidad indígena Tagbanua de Palawan obtuvo su certificado de título de dominio ancestral para 22.284 hectáreas de tierra y aguas marinas, la primera reivindicación de aguas ancestrales tras años de constante lucha. Elaboraron un mapa y un plan de gestión de tierras ancestrales para el reconocimiento y el mantenimiento de una zona comunitaria conservada en las islas Coron y Dalian".[431] La cartografía participativa del uso consuetudinario de la tierra y los bosques también ha demostrado ser una fuente eficaz de empoderamiento para los pueblos indígenas de Indonesia; la cartografía comunitaria dirigida por el pueblo Dayak en el distrito de Sekadau, en Kalimantan Occidental, por ejemplo, ha influido en la planificación espacial local.[432] Se ha creado una red regional denominada Conocimiento y

[429] Para la revisión y el análisis, véase la base de datos de buenas prácticas de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (*https://www.landcoalition.org/en/good-practices*).

[430] Véase Asia Indigenous Peoples Pact, "Advancing the respect and recognition of indigenous knowledge and peoples of Asia (IKAPA)", 10 de junio de 2019.

[431] Carino, *Global Report*, pág. 65.

[432] K. Widodo y J. Charlet, "Participatory mapping of customary forest use to influence spatial planning", estudio de caso de la base de datos de buenas prácticas de la ILC (Roma, Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, 2014).

Foto: Ben Powless

Pueblos Indígenas de Asia con el objetivo de consolidar diversas iniciativas y acciones, así como experiencias dentro de un sistema de seguimiento e información basado en la comunidad. En el Estado Plurinacional de Bolivia, varias organizaciones indígenas han colaborado en la creación de un atlas del país que incluye más de 200 mapas de los 58 territorios indígenas de las tierras bajas bolivianas y amplia información sobre las concesiones otorgadas en los territorios para la exploración o explotación minera y petrolera, los procesos de deforestación y degradación de los bosques y los derechos agrarios otorgados a terceros del sector privado. El atlas representa la consolidación de información fundamental y puede utilizarse para mostrar al Gobierno dónde se encuentran las tierras y territorios indígenas y qué ha estado ocurriendo en ellos.[433]

Como se señala en el *Global Report on the Situation of Lands, Territories and Resources of Indigenous Peoples*, "además de ser una herramienta útil para la defensa y la reivindicación de sus tierras, el proceso de cartografía comunitaria inclusiva y basada en los derechos ha empoderado a las comunidades indígenas de muchas maneras: (1) establece unidad entre la comunidad detrás de la defensa territorial, (2) permite la transferencia intergeneracional de conocimientos sobre su territorio y (3) aunque la demarcación territorial puede a veces dar lugar a conflictos, en la mayoría de los casos ayuda a encontrar una solución duradera a los conflictos de límites existentes".[434]

[433] Véase Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, *Annual Report 2018*, pág. 18.

[434] Carino, *Global Report*, pág. 66.

4. Gestión participativa, acceso y reparto de beneficios

El último decenio se ha caracterizado por el aumento de la participación de las comunidades indígenas en los procesos de gestión participativa, acceso y distribución de beneficios. Las organizaciones internacionales y los gobiernos reconocen cada vez más el papel crucial de los pueblos indígenas en la gestión, el uso sostenible y la conservación de los recursos naturales. Esto ha permitido el desarrollo de mecanismos participativos progresivos que pueden apoyar la aplicación de los derechos indígenas a las tierras y los recursos.

4.1 Participación y cogestión en la conservación de los recursos naturales

En la mayoría de los países los territorios de los pueblos indígenas coinciden en gran medida con las áreas de alta diversidad biológica. Por lo tanto, existe un amplio espacio para la participación indígena en la conservación de la naturaleza, especialmente en los contextos de la conservacion y gestion de los recursos basada en la comunidad, las áreas conservadas por los indígenas y las comunidades, los proyectos integrados de conservación-desarrollo y las áreas marinas gestionadas a nivel local.[435] Todos ellos incluyen un nivel significativo de participación indígena directa en la gestión de tierras y recursos naturales. Aunque los acuerdos de cogestión no se traducen necesariamente en el reconocimiento legal de los derechos indígenas sobre las tierras y los recursos naturales, se basan en el reconocimiento de los conocimientos tradicionales indígenas y del papel de las comunidades indígenas en la gestión sostenible de los recursos naturales.[436]

En una reciente reunión de un grupo internacional de expertos sobre la conservación y los derechos de los pueblos indígenas se destacaron varios ejemplos de participación de los pueblos indígenas en las buenas prácticas de conservación: "En el norte de Finlandia se han designado 15.000 km2 como áreas silvestres para proteger el entorno natural y la cultura y los métodos tradicionales de subsistencia de los Sami y para desarrollar un uso sostenible. [...] En Nicaragua hay 61 zonas de reserva natural que están catalogadas como áreas de conservación flexible, lo que permite el uso de los recursos naturales en beneficio de las poblaciones locales. En Canadá, el Círculo de Expertos Indígenas (Indigenous Circle of Experts) respalda los esfuerzos de Canadá para proteger al menos el 17 % de sus tierras para 2020 y el 10% de las aguas marinas".[437] En Nueva Zelanda, algunas *iwi* (tribus) han firmado acuerdos con el gobierno para gestionar conjuntamente los recursos naturales. Uno de ellos es el Whanganui River Deed of Settlement (*Ruruku*

[435] Véase el sitio web de Áreas Conservadas por Pueblos Indígenas y Comunidades (ICCA) (*www.iccaforum.org*).

[436] Para un análisis y revisión en profundidad, véanse los informes publicados por el Consorcio ICCA (www.iccaconsortium.org) entre 2011 y 2012, incluyendo 15 revisiones legales a nivel nacional.

[437] "Reunión del grupo internacional de expertos sobre el tema 'la conservación y los derechos de los pueblos indígenas'" (E/C.19/2019/7), párrs. 24 y 26. La reunión del grupo de expertos fue organizada por la Subdivisión de Desarrollo de los Pueblos Indígenas del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y se celebró en Nairobi del 23 al 25 de enero de 2019.

*Whakatupua*a), que reconoce al río Whanganui como una persona jurídica con estatus propio y establece una función de tutela compartida por el Gobierno y las comunidades con intereses en el río.

El Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas señala lo siguiente:

> *Se pueden encontrar ejemplos de toma de decisiones indígenas en la gestión indígena de recursos en áreas y territorios de conservación indígenas. Las prácticas de éxito incluyen aquellas en las que los procesos de toma de decisiones indígenas y los conocimientos tradicionales son respetados por la comunidad y por otras autoridades. El sistema* Sasi *utilizado en Haruku (Indonesia), en el que generaciones de* Kewang *o instituciones indígenas organizan a la comunidad para que se mantenga comprometida y unida en la gestión de los bancos de peces y otros recursos costeros importantes, es ejemplar. Otro ejemplo es la normativa de pesca consuetudinaria Kaimoana en Nueva Zelanda, que permite cierto control Maorí de la pesca consuetudinaria en algunas zonas, incluso por parte de instituciones Maoríes organizadas de acuerdo con sus propias creencias, aunque el Gobierno el que de manera significativa y, en última instancia, ejerce el control.*[438]

Se ha incrementado el uso de sistemas de cartografía, seguimiento e información basados en la comunidad para proporcionar pruebas complementarias de los progresos realizados hacia la consecución de los objetivos plasmados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París y el Marco Mundial de Biodiversidad Post 2020 y para orientar la gobernanza comunitaria y el desarrollo de la libre determinación de los pueblos. La importancia de la acción comunitaria para proteger la biodiversidad, los ecosistemas y los medios de vida sostenibles se recoge en las metas de Aichi 2020 del Convenio sobre la Diversidad Biológica, en particular la meta 11 (áreas protegidas, incluidas "otras formas eficaces de conservación basadas en áreas"), la meta 14 (servicios de los ecosistemas) y la meta 18 (conocimientos tradicionales). El seguimiento comunitario puede llevarse a cabo por las propias comunidades, en asociación con científicos, o conjuntamente con el gobierno. En Guyana, el equipo de seguimiento del Consejo del Distrito de Rupununi del Sur monitoriza las diversas actividades que se producen en su territorio, como las operaciones mineras, los cruces fronterizos, las operaciones de tala y las actividades de robo de ganado. El equipo de vigilancia ha alertado a los funcionarios del gobierno sobre las actividades ilegales. El programa de monitorización se ha centrado especialmente en las actividades mineras de Marutu Taawa (montaña Marudi). Marutu Taawa, situada en el territorio tradicional de los Wapichan, es una montaña cultural y espiritualmente importante para el pueblo Wapichan y está situada en una cuenca hidrográfica crítica en Guyana.[439] Es significativo que este proceso en curso se incorpore a la reivindicación de tierras ancestrales más amplia del pueblo Wapichan,

[438] Estudio final sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones", informe del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (A/HRC/EMRIP/2011/2), párr. 19.

[439] Guyana, *Wapichan Environmental Monitoring Report: South Rupununi District Council, September 2018.*

que lleva buscando el reconocimiento de sus derechos sobre su territorio tradicional desde al menos 1967.[440]

En Brasil, varios pueblos indígenas han establecido sus propios protocolos de consulta; entre ellos están los procedimientos de consulta y consentimiento libre, previo e informado desarrollados por los Wajãpi en Amapá y los Munduruku en Pará. Otros han establecido sistemas de autoprotección en sus territorios, como el uso de guardias forestales indígenas por parte de los Ka'apor en Maranhão. Estas son algunas de las formas en que los pueblos indígenas han tratado de afirmar el control sobre sus territorios, en particular para evitar las invasiones ilegales.[441]

Hay numerosos ejemplos de contribuciones positivas de los pueblos indígenas a la conservación en Australia; son especialmente destacables las actividades realizadas en el marco del "Programa especializado sobre rancheria indigena". En la costa noreste de la Tierra de Arnhem, el Indigenous Protected Area (IPA, en sus siglas en inglés) de Dhimurru se encuentra en las tierras tradicionales del pueblo Yolngu. Los guardabosques de Dhimurru utilizan CyberTracker para recoger de forma rápida y sencilla información sobre las plantas, los animales y los valores culturales de su región, al tiempo que monitorizan las actividades de gestión y los visitantes".[442] Los datos ayudan a los guardabosques a "informar sobre las actividades de pago por servicio que realizan para el sistema de cuarentena del Gobierno australiano, los programas "Working on Country" y el programa "GhostNets Australia". Se han creado varias áreas indígenas protegidas en todo el país. Las IPA son áreas que se han declarado protegidas de forma voluntaria y que están gestionadas por los propios pueblos indígenas, pero el gobierno respalda y financia algunas de estas iniciativas para reforzar la participación indígena en la gestión de los parques nacionales y otras áreas protegidas ya declaradas por el gobierno. Como señaló el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, "la creación y gestión conjunta de áreas protegidas permite a los propietarios tradicionales seguir disfrutando de sus prácticas consuetudinarias, al tiempo que proporciona oportunidades de conservación y empleo directo para los pueblos indígenas".[443]

4.2 Mitigación del cambio climático y los derechos sobre la tierra

La importancia de proteger y ampliar la propiedad indígena y comunitaria de la tierra se reconoció en las negociaciones que condujeron a la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en parte porque las comunidades indígenas son tradicionalmente protectoras del medio ambiente y el cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo de París (limitar el aumento de la temperatura global para hacer frente al cambio climático) es fundamental para el éxito de la

[440] Fergus Mackay, "El pueblo Wapichan y el Gobierno de Guyana acuerdan los términos de referencia para las conversaciones formales sobre la tierra".

[441] A/73/176, párr. 76; véase también A/HRC/36/46/Add.2.

[442] Colleen Corrigan y Terence Hay-Edie, *A Toolkit to Support Conservation by Indigenous Peoples and Local Communities:: Building Capacity and Sharing Knowledge for Indigenous Peoples' and Community Conserved Territories and Areas* (ICCAs) (Cambridge, Reino Unido, Centro Mundial de Vigilancia de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2013), estudio de caso 12.

[443] A/73/176, párr. 73.

aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Como destacó Mariam Wallet Aboubakrine, ex presidenta del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, la protección de los derechos a la tierra y a los recursos de los pueblos indígenas no solo proporcionará seguridad a los grupos históricamente explotados, sino que también contribuirá a la lucha mundial contra el cambio climático y la pérdida de la biodiversidad.[444] Los pueblos indígenas son algunas de las víctimas más vulnerables y directas del cambio climático y la pérdida de biodiversidad; sin embargo, la urgencia mundial en torno a la mitigación de los efectos del cambio climático puede constituir una fuente de oportunidades potenciales para apoyar la aplicación de los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos naturales.

Desde su creación en 2008, el Programa de Colaboración de las Naciones Unidas para la Reducción de las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación de los Bosques en los Países en Desarrollo (el Programa ONU-REDD) ha fomentado la formulación de políticas inclusivas y la toma de decisiones para los procesos nacionales y subnacionales de REDD+. Aunque la forma en que esto se aplica en diversos contextos puede estar lejos de ser perfecta, el objetivo general del Programa contribuye al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas con respecto a la toma de decisiones y la participación en el desarrollo de políticas y medidas climáticas y forestales. Como señala Birgitte Feiring, "aunque en algunos aspectos REDD+ implica riesgos y consecuencias negativas, se reconoce cada vez más que sus mecanismos tienen más probabilidades de éxito si se corresponden con los intereses de las comunidades forestales, las comunidades locales y los pueblos indígenas, en lugar de entrar en conflicto con estos".[445] La seguridad de la propiedad de los bosques para las comunidades indígenas y locales —y el papel que desempeña en la gestión sostenible de los bosques y la reducción de la deforestación— ha recibido cada vez más atención en las últimas décadas. Como señala Feiring, "REDD+ puede verse no solo como una respuesta al cambio climático, sino también como una oportunidad para promover los derechos de los pueblos indígenas, ya que la protección de sus derechos es un paso lógico cuando se pretende proteger los bosques de forma sostenible, [...] [incluso] a través de REDD+".[446]

Algunos de los esfuerzos de REDD+ liderados a nivel nacional y respaldados por ONU-REDD han mostrado resultados prometedores. En Colombia, la participación plena y activa de los pueblos indígenas y afrocolombianos en los procesos políticos nacionales permitió un hito en 2018 con el lanzamiento de la estrategia nacional sobre bosques (*Bosques: Territorios de Vida*) y el avance del plan nacional de desarrollo.[447] El primer proyecto REDD+ en Camboya está relacionado con el bosque comunitario de Oddar Meanchey, que comprende "70.000 hectáreas de selva tropical Perenne y afecta a 10.000 hogares. Tanto el régimen de gobernanza [como] [...] los derechos a

[444] Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, "Proteger los derechos de los pueblos indígenas a la tierra y el mundo entero se beneficiará, declara el foro de la ONU", noticias, 17 de abril de 2018 (Nueva York).

[445] Feiring, *Indigenous Peoples' Rights to Lands, Territories, and Resources*, pág. 76.

[446] Ibid., pág. 77.

[447] Elspeth Halverson, "Reflecting on the linkages between REDD+, forest tenure and indigenous peoples' rights: encouraging progress and challenging gaps", FAO news, 7 de junio de 2009.

los [recursos] de carbono del bosque se han asegurado mediante el reconocimiento legal en virtud del Community Forestry Agreement (Acuerdo Nacional de Silvicultura Comunitaria). Para conseguirlo, las comunidades forestales eligieron a representantes comunitarios para que hablaran en su nombre durante el proceso de consulta de REDD+ antes de que se pudiera adoptar cualquier medida. Finalmente, los representantes de la comunidad acordaron que la mitad de los ingresos generados por el proyecto REDD+ fueran directamente a las comunidades locales. Los mecanismos de desembolso con los que la comunidad se beneficiará de este dinero se están negociando actualmente, pero la participación de las comunidades en la toma de decisiones del proyecto REDD+ está asegurada".[448] Muchas comunidades indígenas han participado en procesos similares. Sin embargo, como señala la FAO, "sigue existiendo una brecha importante entre los objetivos y las aspiraciones de las plataformas nacionales de participación de las partes interesadas y los instrumentos institucionales de apoyo a los derechos de los pueblos indígenas y la realidad a la que se enfrentan muchas comunidades indígenas en los países asociados a REDD+".[449]

4.3 Acuerdos de acceso y distribución de beneficios

Los conceptos de acceso y participación en los beneficios se derivan del Convenio sobre la Diversidad Biológica, que reconoce los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas y que las personas o comunidades que poseen dichos conocimientos tienen derecho a una participación equitativa en los beneficios derivados de su utilización comercial.[450] La Corte Interamericana de Derechos Humanos integró este concepto en el caso relativo a las comunidades Kaliña y Lokono de Surinam cuando señaló que la posibilidad de recibir beneficios de la conservación está relacionada con los derechos fundamentales a las tierras y los recursos naturales de las comunidades afectadas.[451]

Los acuerdos de distribución de beneficios se han centrado en gran medida en los recursos genéticos, pero eso está empezando a cambiar con la aparición gradual de un importante conjunto de prácticas en torno a los acuerdos de distribución de beneficios vinculados a otros recursos naturales. En Canadá, se han establecido varios acuerdos de impacto y beneficios entre los gobiernos federales o provinciales, las comunidades indígenas y las industrias extractivas.[452] Cada vez con

---

[448] Corrigan y Hay-Edie, *A Toolkit to Support Conservation by Indigenous Peoples and Local Communities*, caso de estudio 16.

[449] Halverson, "Reflecting on the linkages between REDD+, forest tenure and indigenous peoples' rights"; véase también el sitio web de la Alianza Mundial contra la REDD (*no-redd.com/*).

[450] *Cf.* Convenio sobre la Diversidad Biológica, art. 8(j); Naciones Unidas, Protocolo de Nagoya sobre acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica, adoptado el 29 de octubre de 2010.

[451] Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Caso de los *pueblos Kaliña y Lokono contra. Surinam*", párr. 181.

[452] Norah Kielland, "Supporting aboriginal participation in resource development: the role of impact and benefit agreements" (Ottawa, Canadá, Biblioteca del Parlamento 2015).

más frecuencia, los acuerdos de reparto de beneficios se negocian directamente entre los pueblos indígenas y las empresas. Como parte del Nunavut Land Claims Agreement (Acuerdo de Reivindicación de Tierras de Nunavut), por ejemplo, los promotores de recursos están obligados a elaborar acuerdos de impacto y beneficios con las asociaciones regionales Inuit. Los acuerdos de reparto de beneficios suelen proporcionar a los pueblos indígenas una parte de los ingresos del proyecto y un acceso preferente a las oportunidades de empleo y desarrollo empresarial. Los beneficios especificados en los acuerdos pueden adoptar muchas formas diferentes, como la creación de empleo, la propiedad de empresas y acciones, el pago de cánones, los programas de desarrollo comunitario, el reparto de ingresos y las participaciones en el capital, la educación y la formación, el acceso a la tierra y la participación de la comunidad en la planificación. Son distintas de las compensaciones o reparaciones por la pérdida de acceso y derechos a la tierra y los recursos.

Han surgido otros tipos de acuerdos de reparto de beneficios bajo la bandera de los acuerdos de desarrollo comunitario, que han sido utilizados cada vez más por las empresas de recursos y los inversores para establecer mecanismos que garanticen que las comunidades locales se beneficien de las actividades de inversión a gran escala, como los proyectos mineros o forestales. Los acuerdos de desarrollo comunitario formalizan los acuerdos entre los inversores y las comunidades afectadas por el proyecto, estableciendo cómo se repartirán los beneficios. Estos acuerdos de beneficios pueden adoptar muchas formas según la industria de que se trate, pero la mayoría se basan en la garantía de un porcentaje de los beneficios de las operaciones extractivas. Aunque estos acuerdos pueden contribuir a la aplicación de los derechos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos, uno de los peligros es la falta de un marco jurídico adecuado para proteger a los pueblos indígenas y las comunidades locales, que —debido a la asimetría de las relaciones de poder— podrían encontrarse fácilmente en situaciones en las que sus intereses no se integren y respeten adecuadamente.

Conclusión y recomendaciones

Las estrategias de aplicación empleadas por los pueblos indígenas para garantizar sus derechos a las tierras, los territorios y los recursos son muy variadas. Aunque se han dado un número creciente de buenas prácticas y algunas tendencias son prometedoras, no hay una forma óptima de garantizar estos derechos, ya que cada caso es único. El derecho al autogobierno y a la autonomía son objetivos claros para los pueblos indígenas; sin embargo, los estudios de caso demuestran que diferentes tipos de autonomía indígena y acuerdos sobre tierras, territorios y recursos pueden funcionar mejor en algunas situaciones que en otras.

A lo largo de los años, los pueblos indígenas se han movilizado para conseguir el reconocimiento de sus derechos sobre la tierra y han litigado a nivel nacional, regional e internacional, a menudo con cierto éxito. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas ha servido de fundamento para los argumentos jurídicos en varios casos. Las asociaciones estratégicas con instituciones nacionales de derechos humanos y otras organizaciones basadas en los derechos, junto con el uso de directrices institucionales de organismos de desarrollo y financiación, también han dado resultados positivos.

La práctica de la cartografía y la demarcación comunitaria para identificar las tierras y territorios indígenas se ha hecho más frecuente y ha contribuido a algunos resultados positivos. Convencer a los gobiernos de la necesidad de una titulación colectiva ha resultado más difícil.

Recomendaciones

- Los Estados Miembros deberían aplicar las decisiones legales sobre los derechos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos y proporcionar los recursos necesarios para su puesta en práctica.

- Las agencias de desarrollo y otros socios deberían proporcionar su apoyo a los pueblos indígenas y a sus organizaciones en sus esfuerzos por garantizar una participación plena y efectiva como socios en igualdad de condiciones en los procesos nacionales de elaboración de planes y estrategias de derechos y uso de la tierra, los territorios y los recursos, incluidos los acuerdos de reparto de beneficios.

- Los organismos de desarrollo y otros socios implicados deberían proporcionar formación y asistencia que permitan a los pueblos indígenas y a sus organizaciones llevar a cabo la cartografía y la demarcación de sus tierras y territorios ancestrales.

- Las instituciones nacionales de derechos humanos deben seguir respaldando los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios y recursos.

- Los Estados Miembros, las agencias de desarrollo y otros socios deben apoyar las iniciativas de los pueblos indígenas para el desarrollo sostenible y reconocer formalmente la importancia vital de la administración indígena de las tierras y los recursos en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las metas asociadas a estos.

Foto: ONU-DESA / Broddi Sigurdarson

Capítulo IV:

LAS MUJERES INDÍGENAS y los derechos a las tierras, los territorios y los recursos

Naomi Lanoi Leleto

1. Resumen

Las mujeres indígenas desempeñan un papel crucial en la transformación de la tierra de recurso a un sistema alimenticio sostenible para la vida de sus comunidades, al tiempo que garantizan el acceso al agua potable y a otros recursos basados en la tierra. Son la columna vertebral de las comunidades indígenas y las guardianas de la tierra y los recursos naturales. Las tierras, los territorios y los recursos tradicionales constituyen una fuente de riqueza, poder e identidad colectiva para muchas mujeres indígenas y les ofrecen un sentido de pertenencia.

Según la OIT, se calcula que hay 476,6 millones de indígenas en el mundo.[453] Más de la mitad son mujeres indígenas, un hecho que no se puede seguir ignorando en el discurso social, económico y político pertinente. Aunque "las mujeres de todo el mundo se enfrentan a la discriminación por razón de género en relación con el control y la propiedad de la tierra, las mujeres indígenas se enfrentan a una triple discriminación por razón de su género (como mujeres), su etnia (como pueblos indígenas) y su clase económica".[454] Es importante señalar que las mujeres con discapacidades, las mujeres mayores y otros grupos vulnerables o marginados dentro de las poblaciones indígenas se enfrentan a múltiples desafíos. Human Rights Watch informa de que las mujeres

[453] Organización Internacional del Trabajo, *Implementing the ILO Indigenous and Tribal Peoples Convention núm. 169: Towards an Inclusive, Sustainable and Just Future* (Ginebra, 2019).

[454] Esther Effundem Njieassam, "Gender inequality and land rights: the situation of indigenous women in Cameroon", *Potchefstroom Electronic Law Journal*, vol. 22 (2019).

indígenas presentan 35 veces más probabilidades de riesgo hospitalario que las no indígenas debido a la violencia doméstica.[455]

El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas reconoce que las mujeres indígenas se enfrentan a múltiples formas de discriminación y a varios retos relacionados, como el acceso limitado al empoderamiento económico, la formación profesional y los programas y procesos de capacitación. Su situación las hace especialmente vulnerables a la inseguridad alimentaria, los conflictos, la violencia doméstica de género y otras formas de violencia, la denegación o limitación del acceso a los derechos de propiedad y la violación de su derecho a heredar tierras.[456] El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas se ha comprometido a abordar estas cuestiones. El Foro Permanente dedicó una sesión especial a las mujeres indígenas en 2004 y las mujeres indígenas y el género son un punto permanente del orden del día que se debate en las sesiones anuales del Foro. En enero de 2012 se celebró una reunión de un grupo de expertos sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y las niñas indígenas y su informe se presentó al Foro varios meses después.[457] Las recomendaciones del Foro Permanente relativas a las mujeres y las niñas indígenas sigue destacando las cuestiones pertinentes de su mandato y se publican en el sitio web del Foro después de cada uno de sus períodos de sesiones.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas representa un mínimo en las normas aprobadas a nivel mundial y un importante marco normativo para los derechos de los pueblos indígenas basado en el derecho internacional de los derechos humanos. La adopción de la Declaración en 2007 y la defensa de los derechos sobre la base de este marco han hecho que las cuestiones de las mujeres indígenas ocupen un lugar más destacado en el diálogo entre el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW , en sus siglas en ingles) y los Estados miembros. La recomendación general núm. 24 del CEDAW insta a los Estados partes a prestar especial atención al estado de salud de las mujeres indígenas y a las preocupaciones específicas de las mujeres indígenas de edad avanzada. Además, el Comité ha señalado que las mujeres pueden verse afectadas por formas de discriminación cruzadas basadas en raza, etnia, religión y creencias y ha recomendado a los Estados que reconozcan legalmente estas formas de discriminación cruzadas y aborden los efectos negativos que tienen

455 Véase Kriti Sharma, "Indigenous, disabled and imprisoned: the forgotten women of International Women's Day", Human Rights Watch, 8 de marzo de 2017 y SBS News, 9 de marzo de 2017.

456 "Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas: informe sobre el 12º período de sesiones (20-31 de mayo de 2013)" (E/2013/43-E/C.19/2013/25), párr. 35.

457 "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", informe de la reunión del grupo internacional de expertos (E/C.19/2012/6).

sobre las mujeres.[458] Es especialmente importante la recomendación general núm. 34 del CEDAW sobre los derechos de las mujeres rurales, que pide a los Estados partes que "garanticen que las mujeres indígenas de las zonas rurales tengan el mismo acceso que los hombres indígenas a la propiedad y posesión de la tierra, el agua, los bosques, la pesca, la acuicultura y otros recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido de otra forma".[459] En el documento final de la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, los Estados reafirman la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y se comprometen a intensificar los esfuerzos, "en cooperación con los pueblos indígenas, para prevenir y eliminar todas las formas de violencia y discriminación contra los pueblos y las personas indígenas, en particular las mujeres, los niños, los jóvenes, las personas de edad y las personas con discapacidad, mediante el fortalecimiento de los marcos jurídicos, normativos e institucionales".[460]

Las mujeres indígenas con discapacidad se enfrentan a formas de discriminación que se entrecruzan debido a su género, su discapacidad y su origen étnico y que las hacen especialmente vulnerables a la explotación, la violencia y los abusos, lo que puede socavar de hecho el reconocimiento y la aplicación de sus derechos a las tierras, los territorios y los recursos. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2007), el primer instrumento jurídicamente vinculante de las Naciones Unidas destinado específicamente a proteger los derechos de las personas con discapacidad, reconoce la vulnerabilidad añadida de las mujeres en este contexto. El artículo 6(1) de la Convención pide a los Estados partes que reconozcan "que las mujeres y las niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y [...] [adopten] medidas para asegurar [su] disfrute pleno y en condiciones de igualdad [...] de todos los derechos humanos y libertades fundamentales". En el artículo 6(2), la Convención pide a los Estados partes que "adopten todas las medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y empoderamiento de la mujer, con el fin de garantizarle el ejercicio y disfrute de [...] los derechos humanos y las libertades fundamentales".

Los avances reflejados en diversos marcos internacionales aún no se han traducido en avances significativos sobre el terreno, ya que las mujeres indígenas siguen luchando contra la discriminación. Cuando las comunidades indígenas tienen una tenencia tradicional o consuetudinaria de

458 Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general nº 24: artículo 12 de la Convención (la mujer y la salud), elaborada en el 20º período de sesiones del Comité, en febrero/marzo de 1999 (A/54/38/Rev.1), cap. I; recomendación general núm. 27 sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos, diciembre de 2010 (CEDAW/C/GC/27); y recomendación general núm. 28 sobre las obligaciones fundamentales de los Estados partes en virtud del artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, diciembre de 2010 (CEDAW/C/GC/28).

459 Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 34 sobre los derechos de las mujeres rurales, marzo de 2016 (CEDAW/C/GC/34), párr. 59.

460 "Documento final de la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General conocida como Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas", resolución aprobada por la Asamblea General el 22 de septiembre de 2014 (A/RES/69/2), párr. 18.

la tierra, los derechos de las mujeres indígenas suelen ser menos seguros que los de los hombres[461] y "cuando las comunidades son despojadas de sus tierras, las mujeres suelen verse afectadas de forma desproporcionada debido a su papel tradicional en la obtención de agua, combustible o el comercio de bienes para sus familias".[462] Las recientes tendencias de desarrollo comercial y de infraestructuras en los territorios indígenas han afectado a los pueblos indígenas en su conjunto, pero han tenido un impacto especialmente grave en los derechos a la tierra de las mujeres.[463] Los derechos a la tierra y a la propiedad aumentan el poder de negociación de las mujeres indígenas dentro del hogar y las capacitan "para participar más eficazmente en sus comunidades inmediatas y en los aspectos civiles y políticos más amplios de la sociedad", por lo que la ausencia o la pérdida de tales derechos puede dejar a las mujeres indígenas marginadas en múltiples niveles.[464]

Varios estudios ofrecen evidencias de que el poder de decisión de las mujeres en asuntos relacionados con las tierras, los territorios y los recursos naturales se ve restringido por las limitaciones impuestas a su participación en las asambleas comunitarias, los órganos de liderazgo local y las instituciones de gestión de recursos comunitarios. Los estudios indican además que el contenido, la duración y la seguridad de los derechos de tenencia de las mujeres rurales e indígenas suelen estar definidos por su estado civil y/o sus relaciones con los hombres y dependen de ellos.[465] Sin embargo, con el aumento de la migración de los hombres indígenas debido a las oportunidades de trabajo asalariado en el exterior, un número creciente de mujeres indígenas está asumiendo una mayor responsabilidad en la gestión y gobernanza de las tierras comunitarias.[466] Por lo tanto, es más importante que nunca garantizar la inclusión y la participación significativa de las mujeres indígenas en la gobernanza de la tierra a todos los niveles.

La importancia de las tierras, los territorios y los recursos para las mujeres y sus comunidades y la necesidad de proteger, promover y fortalecer sus derechos a este respecto se reconocen en varios instrumentos internacionales, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Convenio núm. 169 de la OIT (1989), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Sin

461 Elisa Scalise, "Indigenous women's land rights: case studies from Africa", en *State of the World's Minorities and Indigenous Peoples 2012: Events of 2011*, Beth Walker, ed. (Londres, Minority Rights Group International, 2012).

462 Benson Owuor Ochieng, "Implementing Principle 10 and The Bali Guidelines in Africa", *PERSPECTIVES*, núm. 10 (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, octubre de 2015), págs. 3 y 4.

463 Samuel Nguiffo y otros, "Indigenous peoples' land rights in Cameroon: progress to date and possible futures", *IIED Briefing Papers* (diciembre de 2017).

464 Scalise, "Indigenous women's land rights: case studies from Africa", pág. 3.

465 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, *Gender and Land Rights: Understanding Complexities; Adjusting Policies*, Economic and Social Perspectives, Policy Brief 8, marzo de 2010.

466 Iniciativa para los Derechos y Recursos, *Power and Potential: A Comparative Analysis of National Laws and Regulations concerning Women's Rights to Community Forests* (Washington, D.C., 2017).

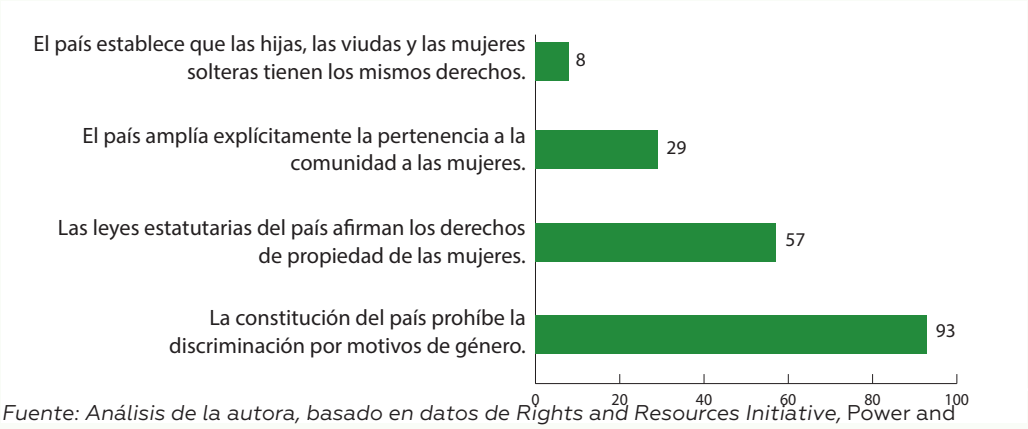
embargo, esto no se ha traducido en el reconocimiento y la protección de los derechos de las mujeres indígenas por parte de los Estados y gobiernos en la mayor parte del mundo. En muchos casos, los Estados han ratificado los instrumentos internacionales pero no han establecido las leyes nacionales, las garantías y los mecanismos de protección que sirven para hacer operativos los acuerdos.

Es importante tener en cuenta que, en algunos casos, los esfuerzos por reforzar los derechos de propiedad de los pueblos indígenas pueden aumentar la vulnerabilidad de las mujeres a la privación de derechos, a menos que se tengan en cuenta las diferentes necesidades, derechos, normas y expectativas de las mujeres y los hombres con respecto a las tierras, los territorios y los recursos. Por ejemplo, documentar o registrar los derechos de las comunidades a la tierra y los recursos sin garantizar la inclusión, tanto de las mujeres como de los hombres indígenas, en el proceso de registro podría afianzar aún más las desigualdades existentes. Esto apunta a la necesidad de garantizar que los derechos de las mujeres a las tierras, los territorios y los recursos se aseguren junto con los de la comunidad en su conjunto.

En una investigación llevada a cabo en 2017, la Iniciativa para los Derechos y los Recursos descubrió que, si bien más del 90 % de las constituciones nacionales prohíben la discriminación por razón de género y garantizan la igualdad de protección de las mujeres, menos del 15 % cuentan con disposiciones adecuadas que tienen en cuenta el género en relación con el derecho de voto, el liderazgo y la herencia de propiedades de las mujeres (*véase el gráfico siguiente*).

Gráfico 4. 1

Eliminación de la discriminación de género en la legislación (porcentaje de países)



Fuente: Análisis de la autora, basado en datos de Rights and Resources Initiative, Power and Potential: A Comparative Analysis of National Laws and Regulations concerning Women's Rights to Community Forests *(Washington, D.C., 2017).*

El gráfico indica que, si bien la gran mayoría de los países prohíben la discriminación de género en sus constituciones, solo el 57% hace extensiva la membresia a nivel comunitario de la mujer.

Esto significa que, si bien la mayoría de las constituciones adoptan claramente el principio de no discriminación, la falta de especificidad puede impedir efectivamente la pertenencia de las mujeres a las comunidades y su inclusión en los procesos importantes de toma de decisiones. La plena pertenencia a las comunidades es un factor crítico que permite a las mujeres indígenas participar en los principales procesos de gobernanza de la tierra.

Según una estimación reciente de la FAO, menos del 15 % de todos los propietarios de tierras son mujeres, con distribuciones regionales que van desde el 5 % en Oriente Medio y el Norte de África hasta el 18 % en América Latina y el Caribe. Parte del problema es que, "a pesar de la creciente adopción de marcos legales para proporcionar a las mujeres un acceso igualitario a la tierra, a los activos no terrestres y a los servicios financieros, las leyes consuetudinarias siguen impidiendo su acceso a los recursos económicos básicos: en 123 países, las leyes y prácticas tradicionales, religiosas y consuetudinarias limitan la libertad de las mujeres para reivindicar y proteger sus activos terrestres".[467]

Los derechos a las tierras, los territorios y los recursos permiten a los pueblos indígenas y en particular a las mujeres indígenas, preservar y proteger su modo de vida y gestionar su propio desarrollo. Las mujeres indígenas han estado en la vanguardia de la lucha por asegurar los derechos a la tierra y al territorio y una representación equitativa en todos los aspectos de la sociedad para ellas mismas y, en última instancia, para todas sus comunidades. Han defendido colectivamente y con éxito sus tierras, territorios y recursos naturales frente a los intereses privados y gubernamentales, a riesgo del ostracismo social, la exclusión y, en ocasiones, la violencia. Las mujeres indígenas se enfrentan a desafíos en múltiples frentes, pero muchas están superando estos obstáculos mediante la acción concertada y la defensa; los recuadros de este capítulo destacan una serie de casos en los que las mujeres indígenas han dado un paso adelante para luchar por sus derechos a las tierras y territorios y mejorar su bienestar general.

[467] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *SIGI 2019 Global Report: Transforming Challenges into Opportunities*, Índice de Instituciones Sociales y Género (París, Ediciones OCDE, 2019).

Recuadro 4. 1

Las mujeres Maasai de Tanzanía impulsan el fortalecimiento de sus derechos sobre la tierra: un caso de África oriental

A través de la organización y la negociación, un grupo de mujeres Maasai pudo obtener derechos seguros sobre las tierras de la comunidad mantenidas bajo tenencia consuetudinaria. Las mujeres reconocieron que, actuando como grupo, tenían más posibilidades de obtener apoyo que actuando solas, aprovechando las disposiciones positivas de la Ley de tierras comunales de 1999, que concede a mujeres y hombres los mismos derechos sobre las tierras de las aldeas.

La ley también reconoce la igualdad de derechos de hombres y mujeres para acceder, poseer, controlar y disponer de la tierra en los mismos términos y condiciones.[468] [...] El procedimiento para obtener un derecho de ocupación consuetudinario es en gran medida administrativo y debe concederlo el consejo de la aldea y aprobarlo la asamblea de la aldea, que emite la certificación. [...]

Las prácticas culturales Maasai tienden a marginar a las mujeres en cuanto a la toma de decisiones y en cuanto a los derechos de acceso y control sobre la tierra. Las mujeres no están representadas en los órganos de decisión relacionados con la tierra. [...] En consecuencia, los intereses y las necesidades de las mujeres Maasai han estado en gran medida ausentes en la planificación del desarrollo de la tierra en la aldea, el barrio y/o el distrito y las mujeres no suelen beneficiarse de los programas relacionados con la tierra en la zona.

La Organización para el Desarrollo de la Mujer Maasai (MWEDO) dio su apoyo a las mujeres en la formación de comités. Estos comités de mujeres Maasai entablaron el diálogo y la negociación con los funcionarios y líderes de las aldeas y finalmente obtuvieron certificados de derechos consuetudinarios de ocupación de las tierras de las aldeas para las mujeres de sus comunidades. MWEDO dio su apoyo a las mujeres ofreciéndoles formación sobre los derechos legales, así como los pasos administrativos necesarios para ayudar a garantizar los derechos sobre la tierra mediante la certificación oficial de la misma. Al principio, los comités de mujeres se enfrentaron a una importante oposición por parte de sus comunidades, pero gracias a la perseverancia, la apertura y el uso de diversas tácticas de negociación, con el tiempo las mujeres se ganaron el apoyo de la comunidad. Y lo que es más importante, como el proceso fue definido y dirigido por los comités de mujeres Maasai y se centró en el diálogo y la negociación con los hombres como líderes, toda la comunidad apoyó los resultados.

Fuente: Extraído de State of the World's Minorities and Indigenous Peoples 2012: Events of 2011, Beth Walker, ed. (Londres, Minority Rights Group International, 2012), págs. 57 a 58.

Nota: MWEDO es una organización indígena que ayuda a las mujeres para que puedan acceder a sus derechos de educación, salud y recursos económicos.

[468] Los Maasai son una comunidad indígena que habita en el norte, centro y sur de Kenia y en el norte de Tanzania.

2. Derechos de las mujeres indígenas a las tierras, los territorios y los recursos: marcos jurídicos, políticos y marcos intergubernamentales

2.1 Marcos jurídicos que abordan el reconocimiento y la protección de los derechos de las mujeres indígenas a las tierras, los territorios y los recursos

Varios marcos internacionales mencionan específicamente a las mujeres indígenas, pero incluso los que no lo hacen pueden a veces ofrecer una palanca para fortalecer los derechos de las mujeres indígenas a las tierras, los territorios y los recursos. El artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece el principio de no discriminación, afirmando que "toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social". Todos los derechos humanos básicos, incluidos los relativos a la propiedad, la alimentación, la vivienda y la educación, se abordan en la Declaración. Los artículos 3 y 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos garantizan la igualdad entre mujeres y hombres, prohibiendo la discriminación por razón de sexo, entre otros motivos. El Pacto también reconoce los derechos a la vida; a la libre determinación; a la intimidad; a la información; a la protección de la familia como institución; a la libertad y la seguridad personales; a la igualdad ante los tribunales; a la libertad de circulación, asociación, reunión y expresión; a no ser sometido a torturas ni a tratos crueles, inhumanos o degradantes; a la igualdad de protección ante la ley; a la participación en los asuntos públicos; y al acceso a los recursos. En el presente contexto, es especialmente relevante la afirmación de que los hombres y las mujeres indígenas tienen los mismos derechos a la hora de buscar justicia en los juzgados y tribunales.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en el artículo 26 de su Observación General 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada (artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), pide a los Estados que adopten estrategias que "presten especial atención a la necesidad de prevenir la discriminación en el acceso a los alimentos o a los recursos para la alimentación". Esto debería incluir garantías de acceso pleno e igualitario a los recursos económicos, en particular para las mujeres, incluido el derecho a la herencia y a la propiedad de la tierra y otros bienes". La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer pide a los Estados partes que pongan fin a la discriminación contra la mujer en las leyes, políticas y prácticas, incluso mediante la adopción de medidas especiales de carácter temporal.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce el derecho de los pueblos indígenas a su libre determinación (artículos 3 y 4), su derecho colectivo a poseer y tener el control de sus tierras y recursos (artículos 25 a 27), su derecho al consentimiento libre, previo e informado en relación con la legislación, las medidas y los proyectos que puedan

Foto: Ben Powless

afectar a sus derechos (artículos 10, 11, 19, 28, 29 y 32) y su derecho a participar en los procesos de toma de decisiones (artículos 5, 18 y 27). Con respecto a las mujeres indígenas, la Declaración pide a los Estados que "adopten medidas eficaces [...] para asegurar la mejora continua de [...] las condiciones económicas y sociales", prestando especial atención "a los derechos y necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidad indígenas" (artículo 21.2); reitera la necesidad de atender "los derechos y necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidad indígenas en la aplicación de la Declaración" (artículo 22.1); y pide a los Estados que, "junto con los pueblos indígenas, aseguren que las mujeres y los niños indígenas gocen de plena protección y garantías contra todas las formas de violencia y discriminación" (artículo 22.2). El artículo 44 subraya además que la Declaración se aplica por igual a "las personas indígenas de ambos sexos". La Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas está respaldada por la legislación internacional sobre derechos humanos, incluida la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

El Convenio 169 de la OIT (1989) establece que sus disposiciones son aplicables "sin discriminación a los miembros masculinos y femeninos" de los pueblos indígenas y tribales (artículo 3.1). Pide a los gobiernos que "respeten la importancia especial que reviste para las culturas y

los valores espirituales de los pueblos interesados su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna manera y en particular los aspectos colectivos de esa relación"; afirma que "el empleo del término 'tierras' [en el Convenio] [...] deberá incluir el concepto de territorios, que abarca el medio ambiente total de las zonas que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna manera" (artículo 13). Una vez ratificado, el Convenio 169 de la OIT es jurídicamente vinculante; de los 23 países que lo han ratificado hasta la fecha, la mayor parte se encuentran en América Latina. Este instrumento destaca por abordar específicamente "la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo para hombres y mujeres y la protección contra el acoso sexual" (artículo 21.3 [d]).

Las resoluciones adoptadas por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas instan a los Estados a apoyar las actividades económicas de las mujeres indígenas, "en particular mejorando su acceso en condiciones de igualdad a los recursos productivos y los insumos agrícolas, como la tierra, las semillas, los servicios financieros, la tecnología, el transporte y la información".[469] En marzo de 2020, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer adoptó una declaración política con motivo del vigésimo quinto aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. La declaración expresa la preocupación de que "25 años después de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, ningún país ha logrado plenamente la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, que persisten niveles significativos de desigualdad en todo el mundo, que muchas mujeres y niñas experimentan formas múltiples e interrelacionadas de discriminación, vulnerabilidad y marginación a lo largo de su vida y que son las que menos han progresado, lo que puede incluir, entre otras, a las mujeres afrodescendientes, las mujeres con VIH y SIDA, las mujeres rurales, las mujeres indígenas, las mujeres con discapacidades, las mujeres migrantes y las mujeres de edad". [470]

[469] Naciones Unidas, Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, "Informe sobre el 56º período de sesiones (14 de marzo de 2011, 27 de febrero a 9 de marzo y 15 de marzo de 2012)", resolución sobre las mujeres indígenas: agentes claves para la erradicación de la pobreza y el hambre (E/2012/27-E/CN.6/2012/16), párr. 1(b).

[470] E/CN.6/2020/L.1, párr. 6.

Se han establecido varios mecanismos —como el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas,[471] el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas[472] y el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas[473] — para apoyar los derechos de los pueblos indígenas y pueden aprovecharlos las mujeres indígenas que exigen una mejor rendición de cuentas en la gobernanza y la gestión de sus tierras y territorios.

Además de los marcos y mecanismos mencionados, existen herramientas como la consulta y el consentimiento libre, previo e informado que pueden ayudar a los pueblos indígenas —incluidas las mujeres indígenas— a defender sus derechos.[474] Otros marcos internacionales, como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional, también piden a los Estados y a las empresas que protejan y defiendan los derechos de las mujeres a la tierra de forma no discriminatoria. El marco de los ODS reconoce el acceso seguro de las mujeres a la tierra como un pilar fundamental de su empoderamiento económico y se ha comprometido a garantizar, hacer cumplir y supervisar los avances en los derechos de las mujeres a la tierra en el contexto de la realización de la visión de la Agenda 2030 mediante el establecimiento de indicadores de los ODS específicos de la tierra (1.4.2, 2.3.1, 2.3.2, 5.a.1 y 5.a.2). Aunque no son vinculantes, los componentes de la Agenda 2030 y los indicadores asociados proporcionan un marco sólido en el que los Estados miembros pueden basarse para legislar sobre la seguridad de los derechos de las mujeres a las tierras, los territorios y los recursos.

---

471 El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas "es un órgano consultivo de alto nivel del Consejo Económico y Social [...] establecido el 28 de julio de 2000 [...] con el mandato de ocuparse de las cuestiones indígenas relacionadas con el desarrollo económico y social, la cultura, el medio ambiente, la educación, la salud y los derechos humanos" (Naciones Unidas, Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, 18º período de sesiones, eventos, 22 de abril de 2019).

472 El Mecanismo de Expertos proporciona "al Consejo de Derechos Humanos conocimientos especializados y asesoramiento sobre los derechos de los pueblos indígenas, tal como se establece en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y presta asistencia a los Estados Miembros que lo soliciten para alcanzar los fines de la Declaración mediante la promoción, la protección y el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas" (A/HRC/RES/33/25, párr. 1).

473 El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas tiene igualmente el mandato de prestar especial atención a la discriminación de las mujeres indígenas y de tener en cuenta la perspectiva de género.

474 Véase el artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Recuadro 4. 2

Resistir para existir: las mujeres indígenas de Brasil luchan por sus derechos y sus vidas mientras exigen el cumplimiento de las disposiciones de los instrumentos nacionales e internacionales

En Brasil hay alrededor de 900.000 indígenas distribuidos entre 305 grupos étnicos. En un país en el que las mujeres representan casi la mitad de la población, las lideresas indígenas han "entrado con valentía en el foco político". Protestan contra las nuevas políticas que amenazan los derechos de los pueblos indígenas garantizados por la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988 y reconocidos por los tratados internacionales. El día en que el presidente Jair Bolsonaro llegó al poder, en enero de 2019, dictó una medida provisional (Medida Provisória 870) que desplazó el poder de decisión sobre las demarcaciones de las reservas indígenas de la Fundação Nacional do Índio, el organismo gubernamental creado para llevar a cabo políticas relacionadas con los pueblos indígenas (en particular la demarcación de las tierras indígenas), al Ministerio de Agricultura, que es bien conocido por defender los intereses de las élites agrícolas y favorecer la explotación de las tierras y territorios indígenas. Maria Eva Canoé —una profesora de 51 años, líder de los pueblos indígenas canoé del norte de Rondônia y miembro del consejo de la Coordinación de las Organizaciones Indígenas de la Amazonia brasileña— dijo en una entrevista con Mongabay (un proveedor de ciencia ambiental y de conservación sin fines de lucro) durante el Campamento de la Tierra Libre celebrado en Brasilia en abril de 2019 que "las políticas adoptadas por el actual gobierno [...] violan todos nuestros derechos y pretenden destruirnos [...] pero somos fuertes, somos resistentes. Y estamos aquí [...] para mostrar al gobierno y a toda la sociedad, que estamos vivos, que resistimos para existir".

Los derechos de los pueblos indígenas están reconocidos en el sistema internacional de derechos humanos. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas afirma que las comunidades indígenas "tienen derecho a no ser sometidas a una asimilación forzosa ni a la destrucción de su cultura" (artículo 8.1) ni a sufrir las amenazas de "ninguna medida que tenga por objeto o por resultado desposeerlas de sus tierras, territorios o recursos" (artículo 8.2[b]). El Convenio núm. 169 de la OIT (1989), del que Brasil es signatario, establece que es necesaria la consulta previa "antes de emprender o permitir cualquier programa de exploración o explotación de dichos recursos" en las tierras y territorios de los pueblos indígenas y el artículo 32.2 de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas incluye esencialmente las mismas disposiciones.

"Las mujeres indígenas están ascendiendo rápidamente a puestos de liderazgo en Brasil. Entre las más conocidas a nivel nacional e internacional están Joênia Wapichana, la primera mujer indígena elegida en el Congreso brasileño y Sônia Guajajara, líder de la Articulación de los Pueblos Indígenas de Brasil. [...] Otras mujeres indígenas están en primera línea defendiendo sus tierras". Canoé y Gavião son buenos ejemplos de ello; ambas son defensoras de la tierra en sus territorios ancestrales amazónicos. La primera marcha de mujeres indígenas en Brasilia tuvo lugar en agosto de 2019 y reunió a unas 2.500 mujeres que representaban a 130 pueblos indígenas diferentes de todas las regiones de Brasil.

Fuentes: Karla Mendes, "Resistir para existir: las mujeres indígenas se unen contra el presidente de extrema derecha de Brasil", Mongabay Series: Amazon Agribusiness, Amazon Illegal Deforestation, Global Forests, 20 de mayo de 2019; International Work Group for Indigenous Affairs, "Indigenous peoples in Brazil" (https://www.iwgia.org/en/brazil.html). Algunos de los datos demográficos proceden de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Guaranteeing Indigenous People's Rights in Latin America: Progress in the Past Decade and Remaining Challenges — Summary *(LC/L.3893) (2014), pág. 37.*

A nivel regional, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos afirma y protege las libertades básicas y los derechos humanos de las personas y los pueblos de todo el continente africano. La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, el órgano establecido por la Carta Africana para promover, proteger y supervisar los derechos humanos en la región, emitió una resolución en 2011 sobre la protección de los derechos de las mujeres indígenas en África.[475] La resolución afirma la preocupación de la Comisión por el hecho de que la expropiación de las tierras ancestrales de las poblaciones indígenas y la prohibición de su acceso a los recursos naturales de estas tierras están teniendo un impacto especialmente grave en la vida de las mujeres indígenas. La Comisión insta a los Estados partes a prestar especial atención a la situación de las mujeres en sus países y a adoptar leyes, políticas y programas específicos para promover y proteger sus derechos humanos.

En la Declaración sobre los Problemas y Desafíos de la Tierra en África, adoptada en julio de 2009, los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana "resuelven reforzar la seguridad de la tenencia de la tierra para las mujeres [...] [que] requieren una atención especial".[476] En noviembre de 2000, la Comisión Africana creó el Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Derechos de las Comunidades Indígenas o Étnicas en África, con el mandato de promover los derechos de los pueblos indígenas mediante actividades como visitas a los países, investigaciones y seminarios de sensibilización. Países africanos como Kenia, Zambia, Malawi y Uganda han promulgado leyes para reconocer, proteger y registrar los derechos a la tierra de los pueblos indígenas o de las comunidades, prestando especial atención a los derechos a la tierra de las mujeres indígenas, en consonancia con el marco y las directrices sobre política de tierras en África.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos es un órgano autónomo de la Organización de Estados Americanos (OEA). Recibe, examina e investiga las denuncias de violaciones de los derechos humanos de las mujeres indígenas en las Américas. En 2016, los Estados miembros de la OEA adoptaron la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, elaborada por la Comisión. Entre las disposiciones de la Declaración figura que "las mujeres indígenas tienen derecho al reconocimiento, protección y disfrute de todos los derechos humanos y libertades fundamentales previstos en el derecho internacional, libres de toda forma de discriminación".[477] En América Latina, el reconocimiento de los derechos territoriales indígenas ha crecido significativamente en las últimas décadas, aunque el momento y el alcance de este reconocimiento han variado en función de las características y circunstancias específicas de cada país.[478] Casi todos los países de América Latina han ratificado el Convenio 169 de la OIT (1989) y han tomado medidas para garantizar el reconocimiento legal de los derechos indígenas.

---

475 CHPR/Res.183[XLIX]2011.

476 Assembly/AU/Decl.I(XIII)Rev.1, pág. 3.

477 AG/RES.2888[XLVI-O/16], art. VII.1.

478 Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Guaranteeing Indigenous People's Rights in Latin America* (LC/L.3893).

En Asia, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático adoptó la Declaración de Derechos Humanos de la ASEAN en 2012.[479] Lamentablemente, la Declaración no reconoce, ni protege explícitamente, los derechos de los pueblos indígenas. El régimen regional de derechos humanos en Asia sigue siendo bastante débil, aunque la creación de la Comisión Intergubernamental de Derechos Humanos de la ASEAN en 2009 demuestra el compromiso de los Estados miembros de seguir estrategias con visión de futuro para reforzar la cooperación regional en materia de derechos humanos. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) encargó un estudio para evaluar en qué medida las instituciones de gobernanza de la región de Asia y el Pacífico ofrecen un espacio para abordar la exclusión sistemática de los grupos desfavorecidos que tratan de participar en las decisiones que les afectan. Una conclusión importante fue que "las mujeres y los pueblos indígenas son los que más sufren la exclusión y la discriminación en los procesos de gobernanza en toda la región".[480] Algunos países asiáticos, como Filipinas, reconocen los derechos de los pueblos indígenas en su legislación nacional.[481]

2.2 Lagunas en los marcos jurídicos y en la práctica que afectan al reconocimiento y la protección de los derechos de las mujeres indígenas a las tierras, los territorios y los recursos

Aunque se han logrado algunos avances, la mayoría de los esfuerzos del Estado orientados al reconocimiento de los derechos territoriales indígenas no se han alineado con los estándares internacionales.[482] La aplicación de los marcos internacionales, incluida la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, ha sido lenta.[483] Los derechos de las mujeres indígenas siguen siendo un tema polémico y a menudo descuidado a nivel local, nacional e internacional. El inadecuado reconocimiento estatutario de los derechos de tenencia de las mujeres indígenas socava los derechos garantizados a las mujeres por las leyes y normas internacionales, así como los originados por los sistemas consuetudinarios de algunos pueblos indígenas. A continuación se destacan algunas de las principales lagunas en los marcos jurídicos nacionales y en la práctica que afectan al reconocimiento y la protección de los derechos de las mujeres indígenas.

---

[479] Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, *ASEAN Human Rights Declaration and Phnom Penh Statement on the Adoption of the ASEAN Human Rights Declaration (AHRD)* (Yakarta, 2013).

[480] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Towards Inclusive Governance: Promoting the Participation of Disadvantaged Groups in Asia-Pacific* (núm. venta E.07.III.B.12) (Bangkok, Centro Regional del PNUD en Bangkok, 2007, pág. 3).

[481] Ley de la República núm. 8371 de 1997 (Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas).

[482] Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Guaranteeing Indigenous People's Rights in Latin America* (LC/L.3893).

[483] Ibid., pág. 47.

La escasa aplicación de las leyes que regulan el reconocimiento y la protección de los derechos de las mujeres indígenas a las tierras, los territorios y los recursos

Los ideales consagrados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas solo pueden realizarse mediante la promulgación y aplicación de leyes nacionales que reconozcan y protejan los derechos de las mujeres indígenas a las tierras y territorios.[484] En todo el mundo, cuando existen leyes nacionales que protegen los derechos de las mujeres indígenas a la tierra y al territorio, las lagunas en la aplicación de dichas leyes afianzan aún más las desigualdades. La situación resulta nefasta en los países que carecen de un marco legal para reconocer la igualdad de derechos de las mujeres indígenas o para eliminar explícitamente la discriminación de género en asuntos relacionados con las tierras, los territorios y los recursos. En un análisis comparativo realizado en 2017, la Iniciativa para los Derechos y los Recursos señaló que "los marcos jurídicos existentes en los 30 [países] evaluados están plagados de protecciones legales débiles, omisiones legales paralizantes y disposiciones hereditarias discriminatorias que no protegen los derechos de las mujeres indígenas y rurales".[485] Las leyes que se solapan y entran en conflicto causan más confusión, lo que socava los esfuerzos por garantizar los derechos de las mujeres indígenas a las tierras y territorios.

Información inadecuada sobre las políticas y los marcos jurídicos existentes que rigen los derechos territoriales y sobre la tierra de las mujeres indígenas

En varias zonas del mundo, los altos niveles de analfabetismo limitan el conocimiento de las mujeres indígenas sobre sus derechos establecidos en diferentes leyes y políticas, por lo que muchas no ejercen esos derechos. Suelen tener un conocimiento limitado de sus derechos estatutarios y de las leyes consuetudinarias, que a menudo definen la tenencia de la tierra como un privilegio masculino. Muchas mujeres indígenas no conocen sus derechos constitucionales y mucho menos sus derechos en virtud del derecho internacional y de las leyes y políticas nacionales que se refieren a las tierras, los territorios y los recursos. Las autoridades gubernamentales también pueden desconocer el marco internacional más amplio que rige los derechos indígenas y sus obligaciones en este contexto. Existen numerosos casos de funcionarios estatales que no saben qué instrumentos internacionales han suscrito sus países y se han comprometido a aplicar.

Leyes y políticas neutras en materia de género

Aunque se ha avanzado en el fortalecimiento de los marcos legales y políticos que rigen los derechos de los pueblos indígenas a las tierras y territorios, la mayoría de los marcos no pasan la prueba de especificidad de género. Asumen que los pueblos indígenas constituyen un grupo

---

[484] Las disposiciones adoptadas para respaldar las conquistas de las mujeres indígenas en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se encuentran en los artículos 21.2 y 22.1, y el artículo 44 establece que la Declaración se aplica por igual a "los individuos indígenas masculinos y femeninos".

[485] Iniciativa para los Derechos y Recursos, *Power and Potential: A Comparative Analysis of National Laws and Regulations concerning Women's Rights to Community Forests* (Washington, D.C., 2017).

Foto: ONU-DESA / Broddi Sigurdarson

homogéneo, lo que no es el caso. Las políticas y los marcos jurídicos neutrales en materia de género pueden tener un impacto discriminatorio sobre las mujeres porque asumen que existe igualdad de condiciones para mujeres y hombres y no cuestionan las desigualdades existentes.

Sesgos de género en los sistemas de justicia

El acceso a los sistemas de justicia nacionales y a los sistemas jurídicos indígenas sigue siendo un reto para las mujeres indígenas, que continúan enfrentándose a la pobreza, la desigualdad, el racismo y la discriminación persistentes. Tanto en los sistemas y procesos judiciales estatales como en los indígenas, existen sesgos étnicos y de género explícitos e implícitos que privan de hecho a las mujeres indígenas de la justicia cuando persiguen sus derechos a través de los tribunales estatales y los mecanismos comunitarios de resolución de conflictos. Para que los Estados ofrezcan una protección efectiva a las mujeres indígenas, es necesario adoptar un enfoque de la justicia judicial que tenga en cuenta las cuestiones de género; además, como señaló el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, "la situación de las mujeres indígenas [...] en lo que respecta al acceso a la justicia debe [...] considerarse desde una perspectiva holística, ya que el acceso a la justicia está inextricablemente vinculado a otros problemas de derechos humanos a los que se enfrentan los pueblos indígenas, como la pobreza, la falta de

acceso a la salud y la educación y la falta de reconocimiento de sus derechos relacionados con las tierras, los territorios y los recursos".[486]

Las mujeres indígenas se enfrentan a retos adicionales que pueden socavar todavía más su búsqueda de recursos legales, como el bajo nivel de alfabetización, la larga distancia entre sus hogares y los tribunales y el alto costo de mover un caso a través del sistema de justicia. Cuando las mujeres indígenas llegan a las ciudades en las que se ubican las instituciones judiciales, pueden sentirse intimidadas e incómodas, sobre todo si no son capaces de expresarse utilizando la lengua adecuada. Por lo general, no hay intérpretes que puedan ayudarles a entender los procedimientos (tanto en lo que respecta al idioma como al fondo), y también pueden enfrentarse a la insensibilidad cultural de los funcionarios de justicia. Con frecuencia, los funcionarios de justicia desconocen los instrumentos internacionales de derechos humanos que abordan los derechos colectivos e individuales aplicables a los pueblos indígenas en general y a las mujeres indígenas en particular.

A pesar de estas dificultades, hay casos en los que las mujeres indígenas han sorteado con éxito las complejidades y los prejuicios de los sistemas judiciales nacionales y han salido victoriosas. El juicio de Sepur Zarco en Guatemala no fue un caso de derechos sobre la tierra, pero ofrece un ejemplo positivo de cómo las mujeres indígenas están utilizando los tribunales nacionales para hacer justicia. En febrero de 2016, el Tribunal de Alto Riesgo de Guatemala condenó a dos ex oficiales militares por crímenes de lesa humanidad y aprobó reparaciones para 11 mujeres indígenas Q'eqchi' que fueron sometidas a violencia sexual durante los 30 años de conflicto en el país. Sepur Zarco fue el primer caso de violencia sexual relacionada con el conflicto que se impugnó con arreglo al código penal de Guatemala. También fue la primera vez que un tribunal nacional de cualquier parte del mundo consideraba las acusaciones de esclavitud sexual durante un conflicto armado, un delito según el derecho internacional. En su histórica decisión, el Tribunal señaló que los delitos formaban parte de una estrategia deliberada de los militares guatemaltecos para destruir a la comunidad indígena local Maya Q'eqchi'.[487]

---

[486] "El acceso a la justicia en la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas: la justicia restaurativa, los sistemas jurídicos indígenas y el acceso a la justicia de las mujeres, los niños y los jóvenes indígenas y las personas con discapacidad", estudio del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (A/HRC/EMRIP/2014/3/Rev.1), párr. 35.

[487] Véase ONU-Mujeres, "Indigenous women & the women, peace and security agenda", informe de investigación (Nueva York, 2016).

3. El papel de las mujeres indígenas en la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos

3.1 Las mujeres indígenas como líderes de los movimientos de base

Las mujeres indígenas han estado y siguen estando en la primera línea de la lucha social por los derechos a la tierra y al territorio a nivel mundial. Sin embargo, se enfrentan a muchos retos, como las barreras lingüísticas, el patriarcado, la discriminación de género y la violencia.

Existen numerosos ejemplos de mujeres indígenas que defienden sus derechos. Un repaso a los esfuerzos de las mujeres zapatistas y a la creación de la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas en México en 1997 ofrece una visión de cómo ha evolucionado el trabajo de estas mujeres a lo largo del tiempo. La Coordinadora y los primeros esfuerzos de incidencia política surgieron del deseo de las mujeres indígenas de crear espacios para reunirse y expresar sus demandas; el establecimiento de una plataforma colectiva permitió a estas mujeres participar más activamente en sus propias comunidades y en el movimiento indígena nacional, desarrollar una voz propia y comprometerse con un mayor nivel de liderazgo.[488] La agenda de la Coordinadora se ha ido transformando paulatinamente, producto de un proceso de reflexión sobre la realidad de las mujeres indígenas en el ámbito local, nacional y latinoamericano y sus principales necesidades y demandas; su creciente participación e influencia en la vida política de sus comunidades y organizaciones; y su diálogo con el movimiento feminista. Uno de los cambios más importantes es la prioridad que se le otorga actualmente a la participación política, que no se limita a sus comunidades y organizaciones, sino que se extiende a la presencia y el liderazgo de las mujeres indígenas en los partidos políticos, el gobierno municipal y los órganos legislativos locales.

El creciente activismo de las mujeres indígenas ha exacerbado los niveles de violencia contra ellas. Las organizaciones de los pueblos indígenas deben monitorizar y concienciar sobre los altos niveles de violencia y amenazas globales dirigidas a las defensoras de los derechos humanos de las mujeres indígenas.

[488] Marusia López Cruz, *Women within the Indigenous Peoples' Movement of Mexico: New Routes for Transforming Power* (Toronto, Ontario, Association for Women's Rights in Development, 2008), pág. 5.

3.2 Las mujeres indígenas como defensoras de la adaptación y mitigación del cambio climático

Las mujeres indígenas siempre han desempeñado un papel central en la salvaguarda de más de la mitad de la tierra del mundo, incluyendo gran parte de sus bosques. Según la organización Donantes Internacionales para los Pueblos Indígenas, las comunidades indígenas contribuyen de forma significativa a la diversidad cultural y medioambiental y más del 80 % de la biodiversidad que queda en el mundo se encuentra en sus tierras.[489] El cambio climático ha afectado negativamente a los medios de vida de las mujeres indígenas, lo que les ha obligado a desarrollar estrategias y mecanismos para minimizar su impacto. La creciente degradación de las tierras

[489] Véase internationalfunders.org para más información.

Recuadro 4. 3

Las mujeres indígenas como protectoras de las tierras indígenas y comunitarias: un caso de Indonesia

Yulia Awayakuane, ampliamente conocida como la Ina Latu de la aldea de Tananahu, es una mujer indígena de 55 años que se ha comprometido a liderar a su comunidad para luchar por su tierra. Entre 2013 y 2019 ejerció un segundo mandato como Ina Latu, tras haber sido "reelegida por consenso por la comunidad después de terminar su primer mandato, que comenzó en 2007". La Ina Latu confirmó que "no fue nada fácil cuando asumió el liderazgo, ya que la aldea se enfrentaba a muchos problemas, entre ellos la escasez de tierras causada por una concesión de 30 años otorgada por el gobierno a la Compañía Nacional de Plantación XIV (antes conocida como National Plantation Company XXVIII), que comenzó su operación en 1983 y fue contratada hasta el 31 de diciembre de 2012. Con la convicción de que cuando una comunidad se une, los problemas pueden convertirse en esperanzas, decidió dedicarse a trabajar *con y* para la comunidad [...] Bajo su liderazgo, la comunidad comenzó su resistencia contra la empresa mucho antes de que finalizara su contrato, ya que la gente no veía ningún impacto positivo de la existencia de la empresa y su proyecto de plantación. En cambio, la escasez de tierras se convirtió en un problema importante, ya que la empresa empezó a erosionar el territorio de la comunidad del pueblo de Tananahu". [...]

En 2013, "el pueblo de Tananahu finalmente recuperó su tierra cortando los árboles de cacao y coco, solo tres días después de la finalización del contrato de la empresa. Sin embargo, a pesar de que el contrato ya había expirado, las mujeres de Tananahu que entraron en la zona de la plantación fueron golpeadas por agentes de policía y personal de seguridad de la empresa. Las mujeres fueron acusadas de ladronas e intrusas. [...] Ina Latu afirmó: 'Seguiremos luchando por nuestra tierra. [El contrato de la empresa de plantación [...] terminó en 2012 y no queremos que se prorrogue este contrato. Estamos sufriendo mucho; no hemos sentido ningún impacto positivo de las actividades de la plantación. ¡Nunca dejaremos de luchar!'".

Fuente: Extraído en gran parte de Luchie Maranan y Tanya Lutvey, editores, "HerStory 3: championing community land tights and indigenous women's leadership in Asia" (Chiangmai, Tailandia, Asia Indigenous Peoples Pact, 2016), disponible en https://docplayer.net/amp/75326373-Herstory-championing-community-land-rights-and-indigenous-women-s-leadership-in-asia.html.

de muchos pueblos indígenas, agravada por la invasión de los forasteros, ha afectado negativamente a muchas mujeres y niños; un ejemplo es el tiempo y el esfuerzo extra que dedican a buscar agua y a recoger leña lejos de sus hogares, lo que compromete su seguridad. A pesar de estos problemas, las mujeres indígenas son aliadas fundamentales en la adaptación y mitigación del cambio climático. Son las guardianas de los conocimientos tradicionales relacionados con la salud, la herboristería y el uso consuetudinario de los recursos naturales, así como del lenguaje y la transmisión de los conocimientos indígenas en todos los ámbitos.

En su informe de 2019 sobre el cambio climático y la tierra, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático afirma la importancia de asegurar las tierras comunitarias para la mitigación y la adaptación al cambio climático. El informe sostiene que "la inseguridad en la tenencia de la tierra afecta a la capacidad de las personas, las comunidades y las organizaciones para realizar cambios en la tierra que puedan favorecer la adaptación y la mitigación. [...] El reconocimiento limitado del acceso consuetudinario a la tierra y de la propiedad de la misma puede dar lugar a un aumento de la vulnerabilidad y a una disminución de la capacidad de adaptación".[490] El informe señala que "las políticas agrarias (incluyendo el reconocimiento de la tenencia consuetudinaria, la cartografía comunitaria, la redistribución, la descentralización, la cogestión, la regulación de los mercados de alquiler) pueden proporcionar tanto seguridad como flexibilidad de respuesta al cambio climático".[491] Aunque las mujeres indígenas están liderando de forma sostenible la conservación y gestión de los bosques, los recursos y las explotaciones agrícolas de rotación, sus funciones y contribuciones siguen siendo ignoradas o incluso proscritas por algunos gobiernos.[492]

---

[490] Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, "Summary for policymakers", en *Climate Change and Land: an IPCC Special Report on Climate Change, Desertification, Land Degradation, Sustainable Land Management, Food Security, and Greenhouse Gas Fluxes in Terrestrial Ecosystems*, P.R. Shukla y otros, ed. (en prensa; proyecto aprobado, 7 de agosto de 2019), C.1.2, pág. 29.

[491] Ibid.

[492] Pacto de los Pueblos Indígenas de Asia y Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, *Shifting Cultivation, Livelihood and Food Security: New and Old Challenges for Indigenous Peoples in Asia* (Chiang Mai, Tailandia, AIPP Printing Press, 2014).

Recuadro 4. 4

Las mujeres indígenas como líderes de la adaptación al clima en Bangladesh

Las colinas de Chittagong, situadas en una zona del sureste de Bangladesh que limita con la India y Myanmar, son el hogar de 11 pueblos indígenas con diferentes culturas y medios de vida —conocidos colectivamente como Jummas— que están "económicamente marginados a pesar de los ricos recursos naturales que se encuentran en la zona". En el pasado, las comunidades indígenas de estas colinas vivían en un entorno rico en recursos y "podían sobrevivir dependiendo totalmente de la naturaleza". Pero en las últimas décadas, la gente observó que la naturaleza había empezado a "comportarse" de forma desfavorable".

Las mujeres indígenas son las principales responsables de satisfacer las necesidades alimentarias de sus familias y han sido capaces de cumplir con esta obligación de "formas innovadoras a pesar de las situaciones adversas a las que se enfrentan". Estas adaptaciones han sido posibles gracias a la confianza en los conocimientos tradicionales transmitidos de generación en generación y les han permitido sobrevivir adaptándose al entorno y realizando prácticas sostenibles para preservar el bosque".

"Los pueblos indígenas de Chittagong Hill Tracts dependen principalmente del cultivo itinerante (conocido localmente como cultivo Jum) y de la recolección de productos forestales. En general, son las mujeres, más que los hombres, las que se dedican a estas actividades de subsistencia, además de realizar sus funciones domésticas. Las mujeres emplean tradicionalmente los conocimientos locales [...] para satisfacer las necesidades alimentarias de la familia, a pesar de la crisis alimentaria que sufren actualmente estas comunidades. [...] Las mujeres participan en todas las etapas del jum, desde la selección del lugar hasta la siembra de las semillas, la cosecha y la venta de estos productos en el mercado [...] [haciendo] que las mujeres indígenas consideren el bosque como un recurso extensivo. El bosque satisface muchas, si no la mayoría, de sus necesidades. [...] Es una de las principales fuentes de sus ingresos".

"Las mujeres son conscientes del valor de preservar el bienestar del bosque. Son conscientes de que el bosque no solo existe para su uso; también permite la existencia de animales salvajes como aves, tigres, monos, ciervos, serpientes y otros. Entienden que la supervivencia de todos los animales y plantas es muy vital para salvaguardar la biodiversidad y el equilibrio medioambiental. Por ello, la comunidad se esfuerza por mantener el equilibrio en beneficio de todos. Por ejemplo, nunca recogen las hojas verdes de la parte superior de las plantas porque esta práctica es perjudicial para el bienestar y causa graves daños a las plantas. Cuando las plantas mueren, sus vidas sufren las consecuencias. Debido a su gran dependencia del bosque y de los recursos forestales para vivir, las mujeres son conscientes de la necesidad de conservar y salvar el bosque. Durante generaciones, cuidar del bosque y velar por el bienestar continuado de los recursos que puedan encontrarse en él ha sido una de las funciones atribuidas tradicionalmente a las mujeres. Estas prácticas garantizan la productividad y la seguridad alimentaria en el futuro", además de garantizar una comunidad que resiste al cambio climático.

Fuente: Extraído en gran parte de Senjuti Khisa Maleya y Women's Resources Network, "The women of the Chittagong Hill Tracts and their experiences on climate change", en Indigenous Women, Climate Change and Forests, Wilfedo V. Anamgui, Grace Subido y Ruth Tinda-am, ed. (Ciudad de Baguio, Filipinas, Fundación Tebtebba, 2011), págs. 128 y 129 y 133 y 134.

4. ¿Cuál es el precio que pagan las mujeres indígenas por proteger sus tierras, territorios y recursos?

Las mujeres indígenas que defienden sus tierras, territorios y recursos se enfrentan a un doble reto; son objeto de violencia tanto por ser activistas como por ser mujeres. La gravedad de la situación queda ilustrada por las recientes estadísticas de Colombia, donde Oxfam documentó el asesinato de 55 defensoras indígenas entre 2016 y 2019 y confirmó un aumento del 97 % en los ataques a defensoras en el primer trimestre de 2019.[493]

Las defensoras indígenas de los derechos humanos tienen muchas más probabilidades que sus homólogos masculinos de enfrentarse a amenazas como la violación, los abusos y las críticas y a veces se encuentran con la hostilidad de sus propias familias, parejas, amigos, comunidades y movimientos porque están desafiando y rompiendo los roles tradicionales que se les asignan como mujeres en sus respectivos contextos culturales.[494] Muchas defensoras indígenas son objeto de difamación con el fin de empañar su reputación, lo que afecta a su vida profesional y personal.[495]

Al cuestionar y poner en peligro las estructuras de poder internas y externas basadas en el privilegio de clase y la discriminación de género, las defensoras son percibidas como una amenaza para el statu quo. La violencia sexual y de género y los brutales asesinatos son las herramientas utilizadas para silenciar a las mujeres indígenas y evitar que desafíen las desigualdades existentes y protejan sus tierras y medios de vida.

---

493 Oxfam Internacional, *Women Defenders of Agricultural, Territorial, and Environmental Rights in Colombia: Risking their Lives for Peace*, documento informativo de Oxfam - octubre de 2019 (Nairobi, 2019).

494 Ibid.

495 Folleto Land Rights Now, *Criminalised for Defending our Planet*, (2019).

Recuadro 4. 5

El coste humano de la defensa de los derechos territoriales y de la tierra indígena para las mujeres en Colombia

Los miembros de la Fuerza de Mujeres Wayúu, un grupo de 230 mujeres y 50 hombres indígenas, han recibido amenazas de muerte y han sido difamados y estigmatizados por oponerse a los efectos perjudiciales de un proyecto minero en La Guajira, Colombia. La Fuerza pertenece a un grupo de cuatro organizaciones que presentaron una demanda de anulación de "la licencia ambiental concedida a la empresa multinacional Carbones de El Cerrejón, propietaria de una de las mayores minas de carbón a cielo abierto [...] del mundo". La presencia de la mina en la región ha afectado gravemente los recursos hídricos y ambientales, produciendo un impacto en la calidad de vida de las comunidades de La Guajira.

"A raíz de la demanda, los medios de comunicación nacionales difundieron información falsa, argumentando que la demanda llevaría al cierre definitivo de la mina, afectando a más de 12.000 puestos de trabajo. Sin embargo, la demanda legal solo busca suspender la [...] [expansión de la actividad extractiva] hasta que se cumpla con la protección del medio ambiente y los derechos de las comunidades locales, incluyendo el derecho al consentimiento previo e informado. [...] Colombia es el segundo lugar más peligroso del mundo para los defensores del derecho a la tierra. Si eres mujer, indígena o afrocolombiana que defiende derechos, las amenazas y la violencia, incluida la sexual, son la norma". En 2019, una defensora de la tierra fue asesinada cada dos semanas.

Desde hace más de 14 años, la organización se dedica a mejorar las condiciones de vida y a garantizar los derechos de los indígenas Wayúu. "Cuando empezamos a reclamar, a pedir, nos encontramos con que [había] malestar entre [...] los sectores políticos locales. [...] A partir de ahí vinieron las amenazas en panfletos, llamadas telefónicas, mensajes de texto y cualquier forma que pudiera mermar nuestro trabajo", según Jakeline Romero Epiayú, miembro de la Fuerza de Mujeres Wayúu y activa defensora de los derechos humanos. Las integrantes de la Fuerza de Mujeres "siguen luchando por el respeto de sus derechos territoriales, así como por la protección de sus líderes, ya que las medidas oficiales de protección han sido lentas, insuficientes e inadecuadas".

Fuente: Extraído y parafraseado de Land Rights Now, "Miembros de la organización Fuerza de Mujeres Wayúu han recibido amenazas de muerte y han sido objeto de difamación y estigmatización por oponerse a los efectos nocivos de un proyecto minero en La Guajira, Colombia" (perfil del caso 2020, disponible en https://www.landrightsnow.org/wayuu/).

5. Conclusión y recomendaciones: reconocimiento y protección de los derechos de las mujeres indígenas a las tierras, los territorios y los recursos

El reconocimiento y la protección de los derechos de las mujeres indígenas a las tierras, los territorios y los recursos son fundamentales para el avance de los derechos humanos, la aplicación de la Agenda 2030 y el logro del desarrollo sostenible. La lentitud en el reconocimiento y la aplicación de las disposiciones existentes sobre los derechos de las mujeres indígenas a la tierra ha exacerbado las desigualdades entre mujeres y hombres y entre los pueblos indígenas y no indígenas. Los instrumentos internacionales pueden ser progresistas, pero el núcleo para garantizar los derechos de las mujeres indígenas a las tierras, los territorios y los recursos son las leyes y los reglamentos nacionales. Los Estados y los Gobiernos, las instituciones financieras y el sector privado, las organizaciones indígenas y de la sociedad civil y los organismos de las Naciones Unidas tienen un papel que desempeñar para promover y garantizar el reconocimiento y la protección de los derechos de las mujeres indígenas a las tierras, los territorios y los recursos. Las recomendaciones que figuran a continuación deben aplicarse en estrecha consulta con las propias mujeres indígenas, permitiéndoles formar parte de las plataformas de toma de decisiones fundamentales.

Estados y gobiernos

Los gobiernos deben examinar y reconocer las lagunas existentes en las leyes y políticas nacionales y regionales sobre los derechos de las mujeres indígenas a las tierras, los territorios y los recursos y deben llevar a cabo todas las revisiones necesarias para garantizar la protección explícita de los derechos de tenencia de las mujeres indígenas. Como parte de este proceso, los gobiernos deben garantizar que las leyes y políticas nacionales sobre los derechos de las mujeres indígenas a las tierras y territorios se ajusten a las disposiciones pertinentes de los instrumentos internacionales, como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, el Convenio núm. 169 de la OIT (1989) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El resultado debería ser la aplicación sistemática de leyes y políticas nacionales que reconozcan, aseguren, protejan y defiendan categóricamente los derechos de las mujeres indígenas a las tierras, los territorios y los recursos. En las siguientes recomendaciones se abordan las necesidades en estos ámbitos:

- Deben establecerse leyes, políticas e instituciones para proteger a las mujeres indígenas que se dedican a defender sus tierras y el medio ambiente. Las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley deben recibir formación para garantizar el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos, de modo que las mujeres indígenas que defienden sus derechos a las tierras, los territorios y los recursos naturales tengan la libertad de protestar sin temer represalias, denuncias o demandas.

Foto: Ben Powless

- En el caso de las mujeres indígenas defensoras de la tierra y el medio ambiente que son objeto de ataques violentos, deben llevarse a cabo investigaciones oportunas e independientes y adoptarse medidas para proporcionar una reparación y un resarcimiento efectivos.

- Los Estados deben garantizar que las mujeres indígenas disponen de mecanismos de reclamación justos y eficaces y que son accesibles para que puedan denunciar las violaciones de sus derechos a las tierras, los territorios y los recursos y hacer justicia.

- Cuando no existan marcos jurídicos para el reconocimiento y la protección de los derechos de las mujeres indígenas a la tierra y los recursos, los Estados y los gobiernos deben adoptar medidas legislativas y otras medidas formales para garantizar esos derechos, con disposiciones explícitas que aborden sus derechos individuales y colectivos, las necesidades de las mujeres indígenas con discapacidades, las funciones y las contribuciones de las mujeres indígenas en la gestión de los recursos naturales, la distribución equitativa de los beneficios y los derechos y otras cuestiones transversales con relevancia específica para las mujeres indígenas.

- Deben establecerse o modificarse los marcos jurídicos para exigir a las empresas privadas que respeten los derechos humanos, los derechos de los pueblos indígenas y los derechos de las mujeres indígenas.

Los gobiernos deben aplicar todos los instrumentos internacionales de derechos humanos de los que son parte y deben trabajar para garantizar la alineación de las iniciativas nacionales con los principios consagrados en estos instrumentos y con las buenas prácticas en general, como se indica en las siguientes recomendaciones:

- Los derechos consagrados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas deben promoverse al mismo tiempo que las iniciativas diseñadas específicamente para las mujeres indígenas, con el fin de abordar los problemas estructurales que afectan a los pueblos indígenas y que exacerban o magnifican los desafíos específicos a los que se enfrentan las mujeres indígenas.

- Los Estados y los gobiernos deben aplicar plenamente la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y adoptar todas las medidas posibles para mejorar las condiciones económicas y sociales de las mujeres indígenas. El desarrollo de estas medidas en estrecha consulta con las mujeres indígenas les permitirá formar parte de las principales plataformas de toma de decisiones.

- Para hacer frente a la infrarrepresentación de las mujeres indígenas en la gobernanza y gestión de la tierra y el territorio, los Estados deben garantizar su participación plena y efectiva y su representación equitativa en los órganos y procesos de toma de decisiones que afectan a sus derechos como pueblos indígenas y como mujeres.

- Los Estados deben incluir acciones para garantizar los derechos de las mujeres indígenas sobre la tierra y el territorio como parte de sus contribuciones determinadas a nivel nacional para reducir las emisiones de carbono en el marco del Acuerdo de París sobre el cambio climático y construir comunidades resilientes al cambio climático.

- Las oficinas nacionales de estadística deberían recopilar datos sobre los derechos de los indígenas a las tierras, los territorios y los recursos. El desglose de los datos pertinentes por etnia/afiliación indígena y sexo proporcionará una imagen más clara de la situación de las mujeres indígenas y permitirá a los gobiernos desarrollar soluciones basadas en datos destinadas a garantizar y fortalecer los derechos de las mujeres indígenas a la tierra y los recursos. Un punto de partida podría ser el reconocimiento formal de los datos y mapas elaborados por las propias comunidades indígenas e incluso facilitar la recopilación de datos y la creación de mapas en este contexto. Los datos y mapas comunitarios son los que mejor representan los intereses y necesidades de las mujeres indígenas y sus comunidades.

Las instituciones financieras y el sector privado

Las instituciones financieras financian muchos de los proyectos de inversión que violan los derechos a la tierra y a los recursos de las mujeres indígenas. Las entidades del sector privado financian o se dedican a actividades comerciales que socavan esos derechos y pueden incluso provocar violencia contra las mujeres indígenas y sus comunidades. Tanto los prestamistas como las entidades corporativas deben reconocer y respetar los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos que se destinan o aprueban para su explotación comercial. Las recomendaciones pertinentes son las siguientes:

- Todas las instituciones financieras deben contar con salvaguardias sociales para garantizar que son conscientes del impacto potencial o real de sus inversiones en las mujeres y los hombres indígenas.

- Las instituciones financieras deben adherirse a las más estrictas normas internacionales de conducta y diligencia debida en todas las interacciones con los pueblos indígenas, reconociendo que las leyes nacionales a menudo no salvaguardan adecuadamente los derechos de las mujeres indígenas a la tierra y a los recursos basados en ella.

- Las instituciones financieras deben adoptar modelos de negocio y enfoques operativos que apoyen el reconocimiento, la protección y el fortalecimiento de los derechos de las mujeres indígenas a la tierra. Las decisiones de financiación de proyectos deben estar supeditadas a la puesta en marcha del consentimiento libre, previo e informado y los procesos de consulta asociados, a través de los cuales las mujeres y los hombres indígenas tienen derecho a conceder o denegar la aprobación de las actividades de inversión comercial que les afectan. El sector privado también debe demostrar que respeta los derechos de los pueblos indígenas mediante la aplicación coherente de los principios y procesos de consulta y consentimiento libre, previo e informado.

- El sector privado y las instituciones financieras deben demostrar que no toleran el acaparamiento de tierras y deben adoptar procedimientos y prácticas inclusivas, transparentes y responsables, incluida la plena divulgación de la información pertinente a las mujeres y los hombres indígenas. El sector privado debe ser proactivo a la hora de garantizar que se apliquen al pie de la letra las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional y sus principios de no discriminación, equidad, justicia, igualdad de género y participación.[496]

[496] Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, *Voluntary Guidelines on the Governance of Tenure:At a Glance* (Roma, 2012).

Organismos donantes

- Los organismos donantes, junto con los gobiernos, las organizaciones internacionales y otros asociados para el desarrollo, deberían aumentar el apoyo directo y específico a las organizaciones de mujeres indígenas en todos los niveles. Como parte de ese apoyo, los socios del desarrollo deberían comprometerse a no perjudicar directa o indirectamente la causa de las mujeres indígenas.

- Siempre que sea posible, los organismos donantes deben aprovechar su poder e influencia para exigir responsabilidades a las entidades corporativas y financieras que violen los derechos de las mujeres indígenas a las tierras, los territorios y los recursos.

- Las fundaciones y las organizaciones filantrópicas deberían destinar más recursos a garantizar la seguridad de las defensoras de los derechos territoriales de las mujeres indígenas y a apoyar los litigios públicos estratégicos sobre los derechos territoriales de las mujeres indígenas. Cuando el diálogo y otras vías han fracasado, el litigio estratégico ofrece a las mujeres indígenas la oportunidad de garantizar sus derechos a través del sistema judicial. Cuando tiene éxito, el litigio público sienta un precedente para otros casos sobre los derechos de las mujeres indígenas a las tierras, los territorios y los recursos. Es esencial que se disponga de los recursos adecuados para llevar a cabo el litigio estratégico, ya que el proceso es bastante costoso.

Organizaciones de derechos de las mujeres indígenas y organizaciones de la sociedad civil

- Las organizaciones de derechos de las mujeres indígenas y las organizaciones de la sociedad civil deben supervisar e informar sobre lo que hacen los gobiernos, los organismos donantes, las instituciones internacionales, el sector privado y las instituciones financieras nacionales e internacionales para proteger o poner en peligro los derechos de las mujeres indígenas a las tierras, los territorios y los recursos. Los informes de seguimiento son fundamentales para hacer que el gobierno y otros organismos rindan cuentas y para promover el reconocimiento legal de los derechos de las mujeres indígenas a las tierras y los recursos basados en la tierra. También sería útil monitorizar lo que hacen los ciudadanos a título individual para apoyar el reconocimiento de los derechos indígenas y comunitarios a la tierra.

- Aunque las organizaciones de mujeres indígenas adoptan muchas formas diferentes, todas ellas tienen un objetivo común: contribuir al bienestar y a fomentar los derechos de las mujeres indígenas. Es necesario reforzar las alianzas para que las mujeres indígenas puedan trabajar juntas para proteger sus derechos a las tierras, los territorios y los recursos. Las organizaciones de mujeres indígenas también deben reforzar su coordinación y colaboración con otras organizaciones que trabajan para garantizar los

derechos a la tierra de los pueblos indígenas, para que el mensaje que transmiten al mundo sea fuerte, coherente y congruente.

- Las mujeres indígenas son custodias del conocimiento tradicional que ha guiado durante mucho tiempo su administración de la tierra y la gestión de los recursos naturales. Las organizaciones que apoyan a las mujeres indígenas deben facilitar la protección y la preservación de los conocimientos tradicionales y, en la medida de lo posible, garantizar su documentación para las generaciones futuras.

- Deberían elaborarse materiales de información, comunicación y educación sobre los derechos de las mujeres indígenas a la tierra y otros recursos para ayudar a salvar la brecha de conocimientos con respecto a estos derechos. Estos materiales podrían utilizarse en campañas a gran escala para concienciar sobre los derechos de las mujeres indígenas y las responsabilidades del Estado a la hora de garantizar y proteger estos derechos.

El sistema de las Naciones Unidas

- La escasez de datos sobre los pueblos indígenas (y sobre las mujeres indígenas en particular) dificulta la labor de promoción basada en evidencias. Los organismos de las Naciones Unidas tienen la oportunidad de aprovechar los indicadores de los ODS relacionados con los derechos de propiedad de la tierra de las mujeres para alentar a las partes interesadas a recoger y desglosar datos sobre los derechos de las mujeres indígenas a la tierra.

- Los organismos de las Naciones Unidas y los programas pertinentes deberían seguir abogando por la plena aplicación de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, prestando especial atención a las disposiciones que rigen los derechos de las mujeres indígenas a las tierras, los territorios y los recursos. Podría considerarse la posibilidad de crear un sistema de seguimiento de los avances en la aplicación de los derechos de las mujeres indígenas a las tierras, los territorios y los recursos.

- Los Coordinadores Residentes de las Naciones Unidas y los Equipos de País deberían fomentar y garantizar la participación plena y efectiva de las mujeres indígenas en la preparación de los Análisis Comunes de País y dentro del Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

Foto: Ben Powless

Capítulo V:

Los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos y LA AGENDA 2030 PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Prabindra Shakya

1. Visión general: los pueblos indígenas, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

En los últimos 30 años, las Naciones Unidas han desarrollado una serie de marcos globales que incorporan objetivos y metas sociales, económicas y medioambientales para el desarrollo sostenible. El concepto de "desarrollo sostenible" entró por primera vez en el discurso global en 1987 en el "Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo: nuestro futuro común".[497] En este informe, el desarrollo sostenible se define como "el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades".[498] El concepto de integrar formalmente el desarrollo económico, la gestión y la protección del medio ambiente y la equidad e inclusión social para alcanzar los objetivos de desarrollo mundial se introdujo en el informe y, cinco años después, contribuyó a enmarcar los debates de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (la Cumbre de la Tierra) celebrada en 1992 en Río de Janeiro (Brasil) y su documento final, la Agenda 21.[499]

---

[497] También se conoce como la Comisión Brundtland en reconocimiento al papel de su presidenta, la ex primera ministra de Noruega Gro Harlem Brundtland.

[498] A/42/427.

[499] Véase *https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf*.

En septiembre de 2000, basándose en estos fundamentos y en los resultados, logros y lagunas de otras conferencias y eventos internacionales que tuvieron lugar durante la década de 1990, los líderes mundiales acordaron un conjunto de ocho objetivos generales que instaban a la acción colectiva para abordar algunas de las necesidades de desarrollo más urgentes del mundo. Tras la Cumbre del Milenio y la Declaración del Milenio del año 2000, los Estados miembros de las Naciones Unidas adoptaron por unanimidad los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), comprometiendo a los gobiernos a lograr para el año 2015 una reducción sustancial de la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación del medio ambiente y la discriminación de la mujer, guiados por objetivos, metas e indicadores específicos. La Declaración del Milenio reafirmó los valores universales de los derechos humanos, la igualdad, el respeto mutuo y la responsabilidad compartida por el bienestar de todos los pueblos y trató de abordar las enormes desigualdades derivadas o exacerbadas por el proceso de globalización.[500]

Los ODM se desarrollaron e implementaron en un momento en el que los pueblos indígenas empezaban a ver los avances de sus esfuerzos de defensa a nivel internacional. Las revisiones de los informes sobre los ODM elaborados entre 2006 y 2010 muestran que el nivel de atención prestado a los pueblos indígenas en los informes de muchos países latinoamericanos fue alentador. Algunos Estados asiáticos también se refirieron a los pueblos indígenas, sus problemas e intervenciones específicas, a menudo en el contexto de la diversidad étnica. A pesar de estos avances, hubo una falta general de participación de los pueblos indígenas en el desarrollo y la implementación de los ODM y se prestó poca atención explícita a su situación en los informes sobre los ODM en países de todas las regiones.[501]

Para los pueblos indígenas, el proceso de los ODM estuvo rodeado de importantes retos y lagunas. Los ODM se definieron y desarrollaron sin la representación, consulta o participación de los indígenas. Por ello, no se mencionó a los pueblos indígenas en ninguno de los objetivos, metas o indicadores y, como se ha dicho anteriormente, los pueblos indígenas estuvieron ausentes tanto en la implementación como en los informes. Los ODM hacían hincapié en el crecimiento económico; se prestaba poca atención a la sostenibilidad medioambiental y a la equidad social y los Objetivos no abordaban las tendencias de desarrollo, ni las causas estructurales de la pobreza que afectan a los pueblos indígenas, como las cuestiones relacionadas con los derechos sobre la tierra. Los ODM también tenían un alcance limitado, ya que se centraban en los países en desarrollo, a pesar de que los pueblos indígenas que vivían en los países desarrollados se enfrentaban a retos similares.

---

500 Secretaría del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, "Indigenous peoples and the MDGs: we must find inclusive and culturally sensitive solutions", *UN Chronicle*, núm. 4 (2007).

501 Kelley Laird, "MDG reports and indigenous peoples: a desk review", preparado para la Secretaría del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas (2006); Secretaría del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, "MDG reports and indigenous peoples: a desk review", núm. 2 (marzo de 2007); Bonney Hartley, "MDG reports and indigenous peoples: a desk review, núm. 3, febrero de 2008", preparado para la Secretaría del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas; Christopher Foley, "MDG reports, CCAs, UNDAFs and indigenous peoples: a desk review 2010", estudio preparado para la Secretaría del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas (2010).

Otro problema era que los pueblos indígenas de la mayoría de los países eran en cierto modo invisibles dentro del marco de reducción de la pobreza de los ODM debido a la falta de desglose de los datos, desapareciendo en las tasas de pobreza medias nacionales o regionales de forma que resultaba imposible identificar a los grupos indígenas necesitados e incluirlos en los esfuerzos de reducción de la pobreza dirigidos. La situación de Vietnam durante este periodo ilustra la importancia de la desagregación de datos: entre 1993 y 2012, la tasa de pobreza nacional disminuyó del 58,1 % al 17,2 %, y la tasa de pobreza del grupo étnico mayoritario Kinh se redujo del 53,9 % al 9,9 %, pero la tasa de pobreza de los grupos étnicos minoritarios que no eran Kinh seguía siendo tan alta como el 59,2 % en 2012 (por debajo del 86,4 % en 1993, pero que, no obstante, merece atención).[502] Las estadísticas de 2016 indican que los grupos de minorías indígenas/étnicas representaban solo el 14 % de la población nacional, pero representaban el 73 % de los pobres del país.[503]

A pesar de su relativa marginación, los pueblos indígenas siguieron abogando por un enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos y con sensibilidad cultural que incorporara el respeto y la consideración de las visiones del mundo, las perspectivas y las experiencias de los pueblos indígenas. El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas expresó su apoyo a esta idea en 2003, cuando recomendó que "los organismos y órganos de las Naciones Unidas [...] [y otras organizaciones intergubernamentales] se replanteen el concepto de desarrollo, con la plena participación de los pueblos indígenas en los procesos de desarrollo, teniendo en cuenta los derechos de los pueblos indígenas y las prácticas de sus conocimientos tradicionales".[504]

Los ODM no solo no tienen en cuenta los problemas subyacentes y estructurales que afectan a los pueblos indígenas, sino que las actividades relacionadas con los ODM a veces les perjudican directamente. Un informe de la OIT acerca de las perspectivas de las comunidades indígenas sobre los ODM en cinco países señalaba que, en relación con el ODM 7 (garantizar la sostenibilidad del medio ambiente), la mayoría de las comunidades se vieron afectadas negativamente o incluso desplazadas por el establecimiento de áreas protegidas o la aplicación de otras disposiciones legales destinadas a proteger los recursos forestales. No se consultó a las comunidades indígenas para que dieran su opinión sobre ninguna de estas actividades.

---

502 Vietnam, Ministerio de Planificación e Inversión, "Country report: 15 years achieving the Viet Nam Millennium Development Goals" (septiembre de 2015).

503 Banco Mundial, "Vietnam: los niños de las minorías étnicas están desproporcionadamente desnutridos", comunicado de prensa, 10 de diciembre de 2019 (Washington, D.C.).

504 "Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas: informe sobre el segundo período de sesiones (12-23 de mayo de 2003)" (E/2003/43-E/C.19/2003/22), párr. 26.

2. Los pueblos indígenas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

El 25 de septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, de carácter universal, integrada y transformadora. La Agenda 2030 es un ambicioso "plan de acción para la gente, el planeta y la prosperidad" que deben implementar todos los países y partes interesadas en asociación colaborativa. Su núcleo son los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y las 169 metas asociadas que deben alcanzarse en un periodo de 15 años, con la promesa de que nadie se quedará atrás. Los ODS se basan en los ODM en el sentido de que contribuyen a la consecución de los derechos humanos para todos, incluida la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas. "Son integrados e indivisibles y equilibran las tres dimensiones del desarrollo sostenible: la económica, la social y la medioambiental". Reconocen que acabar con la pobreza y otras privaciones va de la mano de la mejora de la salud y la educación, la reducción de las desigualdades y el impulso del crecimiento económico, todo ello sin dejar de abordar el cambio climático y trabajar para preservar los océanos y los bosques.[505]

En el amplio e inclusivo proceso de desarrollo que condujo a la adopción de la Agenda 2030, los pueblos indígenas participaron como uno de los nueve Grupos Principales consultados.[506] La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, incluidos los ODS, representa un paso adelante para los pueblos indígenas en cuanto a garantizar su visibilidad, ya que se les había dejado atrás en gran medida en la creación de los ODM. Aunque no se incluyeron todas sus preocupaciones, su defensa y participación en los procesos intergubernamentales contribuyó al diseño de un marco que incorpora referencias explícitas a los pueblos indígenas y que se basa en sus prioridades fundamentales, incluidos los principios de universalidad, derechos humanos, igualdad y sostenibilidad medioambiental.

En la Agenda 2030, los Estados se comprometen a no dejar a nadie atrás y a "esforzarse por llegar primero a los más rezagados".[507] La Agenda se basa explícitamente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en los tratados internacionales de derechos humanos. Su marco general contiene numerosos elementos relevantes para los pueblos indígenas y sus preocupaciones y hay seis referencias directas a los pueblos indígenas en la Agenda.[508]

Se menciona específicamente a los pueblos indígenas en dos ODS: el Objetivo 2 (poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura

---

[505] A/RES/70/1, preámbulo.

[506] Birgitte Feiring y otros, *Leaving No One Behind: Practical Guide for Indigenous Peoples* (Chiang Mai, Tailandia, Asia Indigenous Peoples Pact, 2017).

[507] A/RES/70/1, párr. 4.

[508] Secretaría del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, infografía sobre los pueblos indígenas y la Agenda 2030, enlace disponible en *https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/focus-areas/post-2015-agenda/the-sustainable-development-goals-sdgs-and-indigenous.html*.

Foto: ONU-DESA / Broddi Sigurdarson

sostenible) y el Objetivo 4 (garantizar una educación de calidad inclusiva y equitativa y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos). En el marco de esos Objetivos, los Estados tienen dos propósitos fundamentales relacionados con las comunidades indígenas: duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los pequeños productores de alimentos, en particular los pueblos indígenas, entre otras cosas mediante un acceso seguro e igualitario a la tierra (meta 2.3); y eliminar las disparidades de género en la educación y garantizar la igualdad de acceso a todos los niveles de la educación y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidos los pueblos indígenas, de aquí a 2030 (meta 4.5). Al supervisar y dar seguimiento a los esfuerzos realizados en el marco de la Agenda 2030, se alienta a los Estados a aprovechar las contribuciones de los pueblos indígenas cuando realicen exámenes periódicos e inclusivos de los progresos realizados a nivel nacional y subnacional.

Los conceptos de no dejar a nadie atrás, los derechos humanos, la igualdad, la participación y la rendición de cuentas en la Agenda 2030 son especialmente relevantes para los pueblos indígenas porque abordan muchas de sus principales prioridades, como asegurar los derechos a la tierra y acabar con la pobreza y el hambre (ODS 1 y 2), garantizar la seguridad social la salud y la educación (ODS 1, 3 y 4), el fortalecimiento de la sostenibilidad del medio ambiente (ODS 12, 13 y 14), la promoción de sociedades inclusivas y pacíficas y la reducción de las desigualdades (ODS 10 y 16), y la superación de la discriminación y la desigualdad a través de medidas especiales

(ODS 5 y 10), además de exigir el desglose de los datos por origen étnico.[509] Un análisis realizado por el consorcio Indigenous Navigator muestra que 73 de las 169 metas de los ODS están estrechamente relacionadas con las disposiciones de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y que el 92 % de las metas están relacionadas con las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos en general.[510] Por ejemplo, la meta 1.4 de los ODS, que pide a los países que garanticen "que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como al acceso a los servicios básicos, a la propiedad y al control de la tierra y otras formas de propiedad, a la herencia y a los recursos naturales", está relacionada con los derechos de los pueblos indígenas "a las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido de otra forma" (artículo 26.1 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas).

Aunque los ODS representan un avance en cuanto a la atención de las preocupaciones de los indígenas, no obstante, contienen muchas lagunas y pueden implicar riesgos potenciales para los pueblos indígenas. La Agenda 2030 no reconoce plenamente los derechos colectivos en relación no solo con las tierras y los recursos, sino también con la salud, la educación, la cultura y los modos de vida. La Agenda también carece de sensibilidad cultural en ciertos contextos, incluso dentro de los Objetivos y metas relacionados con la salud y la educación, como lo demuestra la ausencia de cualquier referencia, por ejemplo, a la provisión de educación multilingüe basada en la lengua materna indígena o a los sistemas tradicionales de atención médica. El principio del consentimiento libre, previo e informado y el concepto de libre determinación de los pueblos indígenas no se mencionan ni se reflejan en la Agenda. Aunque se reconoce que la pobreza es un fenómeno multidimensional, se hace hincapié en el crecimiento del producto interior bruto, la industrialización y el aumento de la producción, lo que corre el riesgo de socavar los enfoques holísticos del desarrollo de los pueblos indígenas. La implementación de los ODS requiere un enfoque basado en los derechos humanos a través de la adhesión a los principios de empoderamiento, inclusión y participación de los pueblos indígenas como socios en igualdad de condiciones, por lo que no solo los gobiernos, sino también los agentes privados, son responsables de respetar los derechos indígenas.[511]

---

509 Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y Secretaría del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, *Nota informativa: Indigenous Peoples' Rights and the 2030 Agenda* (setiembre de 2017).

510 Indigenous Navigator, "¿Dónde están los derechos de los pueblos indígenas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible?", Matriz de Desarrollo Sostenible de los Pueblos Indígenas; y Danish Institute for Human Rights, *The Human Rights Guide to the Sustainable Development Goals* (Copenhague).

511 Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y Secretaría del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, *Nota informativa: Indigenous Peoples' Rights and the 2030 Agenda.*

3. Derechos de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos y Objetivos de Desarrollo Sostenible

Los derechos a las tierras, los territorios y los recursos están en el centro de las luchas de los pueblos indígenas en todo el mundo. Los pueblos indígenas constituyen alrededor del 5 % de la población mundial, pero representan el 15 % de los habitantes más pobres del planeta. Según un informe de la OIT, los pueblos indígenas presentan casi tres veces más probabilidades que sus homólogos no indígenas de vivir en la pobreza extrema y actualmente representan casi el 19 % de los pobres extremos que viven con menos de 1,90 dólares al día.[512] Está claro que para alcanzar los ODS, incluido el de poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo (ODS 1), es necesario abordar las necesidades y los retos específicos de los pueblos indígenas. Lo más preocupante es la falta de seguridad en los derechos sobre la tierra, que da lugar a la usurpación por parte de gobiernos, empresas y otros y al desalojo forzoso de muchas comunidades de sus tierras ancestrales.[513]

Garantizar los derechos de los pueblos indígenas sobre la tierra no solo contribuye a reducir la pobreza (ODS 1) y a fomentar la seguridad alimentaria (ODS 2), sino que también fomenta los beneficios medioambientales a largo plazo que son fundamentales para cumplir los ODS, en particular el ODS 13 (combatir el cambio climático y sus efectos). En Mongolia, un mayor acceso y control comunitario de los pastos no solo ha aumentado los ingresos de los pastores, sino que también ha rehabilitado los pastizales y mejorado la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas.[514] El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas ha subrayado que "garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos no es solo para su bienestar, sino también para hacer frente a algunos de los problemas mundiales más acuciantes, como el cambio climático y la degradación del medio ambiente. Promover esos derechos es una forma eficaz de proteger ecosistemas críticos, vías fluviales y diversidad biológica".[515]

Recientemente, se ha producido un creciente reconocimiento, incluso por parte de los principales científicos del clima del mundo, de que los pueblos indígenas son algunos de los mejores administradores del medio ambiente y desempeñan un papel central en la salvaguardia de más de la mitad de la tierra del mundo, incluyendo gran parte de sus bosques. En su informe especial de 2019 sobre el cambio climático y la tierra, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre

---

512 Rishabh Kumar Dhir y otros, *Implementing the ILO Indigenous and Tribal Peoples Convention núm. 169: Towards an Inclusive, Sustainable and Just Future* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2020).

513 Victoria Tauli-Corpuz, "Opinion: don't leave indigenous peoples behind in SDGs", Inter Press Service News Agency, 11 de mayo de 2015.

514 Land Rights Now, *Tested, Cost-Effective and Practical: Securing the Land Rights of Indigenous Peoples and Local Communities Is a Key Solution to Climate Change*, resumen de las políticas (n.p., 2018).

515 "Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas: informe sobre el 17º período de sesiones (16 a 27 de abril de 2018)" (E/2018/43-E/C.19/2018/11), párr. 10.

el Cambio Climático destaca la importancia de asegurar las tierras de las comunidades para la adaptación al cambio climático y su mitigación (ODS 13).[516] El informe señala lo siguiente:

> *La inseguridad en la tenencia de la tierra afecta a la capacidad de las personas, las comunidades y las organizaciones para realizar cambios en la tierra que puedan favorecer la adaptación y la mitigación* (confianza media). *El reconocimiento limitado del acceso consuetudinario a la tierra y de la propiedad de la misma puede provocar un aumento de la vulnerabilidad y una disminución de la capacidad de adaptación* (confianza media). *Las políticas agrarias (incluyendo el reconocimiento de la tenencia consuetudinaria, la cartografía comunitaria, la redistribución, la descentralización, la cogestión, la regulación de los mercados de alquiler) pueden proporcionar tanto seguridad como flexibilidad en la respuesta al cambio climático* (confianza media).[517]

La garantía de los derechos sobre la tierra y los recursos para los pueblos indígenas constituye una solución probada, rentable y práctica para el cambio climático[518] El reconocimiento legal y la protección de los bosques indígenas y comunitarios están asociados a menores tasas de deforestación y a un mayor almacenamiento de carbono que la gestión de los bosques por parte del gobierno, el sector privado u otras entidades no indígenas.[519] También existe el potencial de almacenar más carbono en las tierras indígenas degradadas si se aseguran, protegen y restauran.[520] En la Amazonia peruana, se han titulado 11 millones de hectáreas para más de 1.200 comunidades indígenas desde mediados de los años 70. Se ha comprobado que la titulación reduce el desbroce en más de tres cuartas partes, la alteración de los bosques en aproximadamente dos tercios y la deforestación general en hasta un 81 % en los dos años siguientes a la concesión del título.[521] La administración sostenible de las tierras y recursos del mundo por

---

516 Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, "Summary for policymakers", en *Climate Change and Land: an IPCC Special Report* en *Climate Change, Desertification, Land Degradation, Sustainable Land Management, Food Security, and Greenhouse Gas Fluxes in Terrestrial Ecosystems*, sección c.1.2, pág. 29.

517 Ibid., pág. 29. El IPCC es la autoridad internacionalmente reconocida en materia de cambio climático y emite informes que generalmente representan el consenso entre los principales científicos del clima y los gobiernos participantes. El nivel de confianza en las principales conclusiones se indica sobre la base de una evaluación de las pruebas subyacentes y el acuerdo utilizando el lenguaje calibrado del IPCC y se expresa utilizando cinco calificativos: muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto.

518 Land Rights Now, "Tested, cost-effective and practical: securing the land rights of indigenous peoples and local communities is a key solution to climate change", resumen de políticas (2017).

519 Caleb Stevens y otros *Securing Rights, Combating Climate Change: How Strengthening Community Forest Rights Mitigates Climate Change* (Washington, D.C., Instituto de Recursos Mundiales, 2014).

520 Hannah Mowat y Peter Veit, "The IPCC calls for securing community land rights to fight climate change", entrada del blog del Instituto de Recursos Mundiales, 8 de agosto de 2019.

521 Alan Blackman y otros, "Titling indigenous communities protects forests in the Peruvian Amazon". *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 114, núm. 16 (2017), págs. 4123-4 a 124 y 4128.

Foto: Ben Powless

parte de los pueblos indígenas, incluidos los bosques, es fundamental para reducir las emisiones mundiales y limitar el aumento de la temperatura global a no más de 1,5 °C para 2030.

Como subraya el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, "las prácticas agrícolas que incluyen los conocimientos indígenas y locales pueden contribuir a superar los desafíos combinados del cambio climático, la seguridad alimentaria, la conservación de la biodiversidad y la lucha contra la desertificación y la degradación de la tierra (*confianza alta*)".[522] Esto pone de manifiesto la importancia de los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas —que están estrechamente vinculados a sus tierras, territorios y recursos— para lograr la seguridad alimentaria (ODS 2), la lucha contra el cambio climático y sus efectos (ODS 13), y la lucha contra la desertificación y la detención e inversión de la degradación de las tierras y la pérdida de biodiversidad (ODS 15). En este contexto, las contribuciones de las mujeres indígenas son ampliamente reconocidas y deben promoverse aún más, ya que las mujeres desempeñan un papel fundamental en la protección y transmisión de los conocimientos tradicionales indígenas y en el uso de estos conocimientos para la gestión sostenible de los recursos naturales y la

[522] Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Climate Change and Land: An IPCC Special Report*, párr. C.4.3, pág. 31.

conservación de la biodiversidad, tanto para mantener a sus familias y comunidades como para garantizar el bienestar del medio ambiente.[523]

Según un informe del Banco Mundial, "los territorios indígenas tradicionales abarcan hasta el 22 % de la superficie terrestre del mundo y [...] coinciden con zonas que albergan el 80 % de la biodiversidad del planeta, [...] y el 11 % de las tierras forestales del mundo son propiedad legal de pueblos y comunidades indígenas".[524] A nivel mundial, las tierras de los pueblos indígenas se cruzan con alrededor del 40 % de todas las áreas terrestres protegidas, representan el 37 % de todos los paisajes ecológicamente intactos que quedan y abarcan más del 65 % de las tierras más remotas y menos habitadas de la Tierra. Por lo tanto, "el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, la participación en los beneficios y las instituciones es esencial para alcanzar los objetivos de conservación locales y mundiales".[525] El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas recomendó en el informe sobre el decimoséptimo período de sesiones del Foro "que la secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza colaboren activamente con las organizaciones indígenas, las entidades pertinentes de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales y otros agentes para elaborar un conjunto de medidas y compromisos en relación con la conservación y los derechos humanos en el contexto del marco de la biodiversidad posterior a 2020 y el próximo Congreso Mundial de la Naturaleza".[526]

Millones de pueblos indígenas dependen de los océanos, los fondos marinos, las zonas costeras y los entornos y recursos asociados para su alimentación, su salud, sus actividades económicas y sus prácticas culturales; se calcula que solo en el Pacífico Sur viven 9,5 millones de indígenas.[527] A nivel mundial, hay 27 millones de personas que viven en más de 1.900 comunidades indígenas costeras en 87 países y consumen alimentos marinos a una tasa per cápita que es 15 veces mayor en promedio que la de las poblaciones no indígenas.[528] La protección del medio ambiente marino es fundamental, ya que "más de 3.000 millones de personas dependen de la biodiversidad marina y costera para su subsistencia", y "los océanos absorben alrededor del

---

[523] Naciones Unidas, Secretaría del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, en colaboración con la Oficina de la Asesora Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer y la División para el Adelanto de la Mujer, "Gender and indigenous peoples", notas informativas (Nueva York, 2010); Asia Indigenous Peoples Pact, *Research on the Roles and Contributions of Indigenous Women in Sustainable Forest Management in Mekong Countries/Asia* (Chiang Mai, Tailandia, AIPP Printing Press, Ltd., 2013).

[524] Claudia Sobrevilla, *The Role of Indigenous Peoples in Biodiversity Conservation: The Natural but Often Forgotten Partners* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2008), pág. xii.

[525] Garnett y otros, "A spatial overview of the global importance of indigenous lands for conservation", pág. 369.

[526] E/2018/43-E/C.19/2018/11, párr. 26; véase también Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, "Indigenous peoples' collective rights to lands, territories and resources", backgrounder (Nueva York, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, 2018).

[527] Valmaine Toki, "Estudio sobre la relación entre los pueblos indígenas y el océano Pacífico" (E/C.19/2016/3), párr. 19.

[528] Andrés M. Cisneros-Montemayor y otros, "A global estimate of seafood consumption by coastal indigenous peoples", *PLoS ONE*, vol. 11, núm. 12 (2016).

30 % del dióxido de carbono producido por los seres humanos, amortiguando así el impacto del calentamiento global".[529]

No se está haciendo lo suficiente para conservar y proteger las zonas y los recursos marinos; en la actualidad, "hasta el 40 % de los océanos del mundo están muy afectados por las actividades humanas".[530] Para los pueblos indígenas y otras comunidades que viven en estas zonas, la contaminación y el cambio climático amenazan los alimentos y otros recursos, los hábitats y las culturas costeras y la vida y los ecosistemas marinos. El vertido de residuos y otras sustancias nocivas, como los vertidos de productos químicos industriales tóxicos y los derrames de petróleo y gas, junto con el turismo incontrolado, han contribuido significativamente a la contaminación marina, y el cambio climático ha provocado la acidificación de los océanos, el blanqueamiento de los corales y la migración de los peces en todo el océano;[531] "la sobrepesca y la destrucción y explotación de los recursos naturales mediante la minería de aguas profundas agravan aún más estas amenazas".[532]

Las comunidades indígenas costeras dependen del océano para su sustento y, por tanto, mantienen una relación única con él. Esta relación está estrechamente ligada a sus culturas, sobre la base de las cuales han gestionado tradicionalmente su medio ambiente, incluidos los océanos, los fondos marinos y otros recursos marinos, de manera sostenible en beneficio de todos los pueblos y de las generaciones futuras. Los indígenas Maoríes de Nueva Zelanda, por ejemplo, tienen el concepto de *tikanga*, destinado a lograr el equilibrio entre el medio ambiente y la comunidad; este enfoque se ha integrado en varias piezas de la legislación nacional, incluido el Reglamento de Pesca, que prevé la prohibición temporal de la explotación de los recursos o la restricción del acceso a una zona o a un recurso como el pescado para permitir su regeneración. En el marco de la Agenda 2030, los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras y recursos son importantes para la conservación y el uso sostenible de los océanos, mares y recursos marinos para el desarrollo sostenible (ODS 14).

La participación de los pueblos indígenas, en particular de las mujeres indígenas, en la gestión sostenible de los recursos terrestres y marinos es vital para la mitigación y la adaptación al cambio climático. Sin embargo, muchas comunidades indígenas no pueden emplear sus estrategias tradicionales de conservación porque carecen de derechos garantizados sobre la tierra y los recursos; esto no solo les impide combatir el cambio climático, sino que los hace más susceptibles a sus efectos negativos. Las poblaciones con derechos inseguros sobre la tierra y los recursos muestran un mayor nivel de vulnerabilidad al impacto del cambio climático, y el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático ha identificado a los pueblos indígenas, las mujeres y otras personas dependientes de los recursos naturales como especialmente

529 E/C.19/2016/3, párr. 1.

530 Ibid.

531 Joshua Cooper, "Our oceans, our future: the United Nations discusses oceans", *Cultural Survival Quarterly*, vol. 41, núm. 4 (diciembre de 2017).

532 E/C.19/2016/3, párr. 20.

vulnerables.[533] Típico de lo que está ocurriendo con mayor frecuencia con el aumento de los grandes fenómenos meteorológicos relacionados con el cambio climático, el pueblo indígena Badjao del sur de Filipinas fue desplazado por el tifón Haiyan a finales de 2013 y no pudo regresar y reconstruir sus hogares debido a la falta de seguridad en la tenencia de la tierra. Después de haber sido desplazados en 1987 de su pueblo original debido a décadas de conflicto armado, se habían trasladado a la ciudad de Isabel y estaban viviendo allí cuando ocurrió el desastre. Tras el tifón, se les impidió regresar a sus hogares después de que el propietario de las tierras dijera que no podían volver, alegando la nueva norma del Gobierno sobre "zonas de no construcción".[534]

El continuo despojo de las tierras y recursos indígenas es una de las causas fundamentales de los conflictos políticos entre los pueblos indígenas y las poblaciones mayoritarias no indígenas. Esta dinámica interfiere en la inclusión socioeconómica y política de los pueblos indígenas en la sociedad en general, así como en su acceso a una toma de decisiones receptiva, participativa y representativa. Los grupos indígenas sufren cada vez más acoso, asesinatos y desapariciones debido a su participación en la defensa de sus derechos a las tierras y recursos y al medio ambiente. En estas situaciones, las mujeres indígenas se enfrentan a múltiples capas de discriminación y violencia, incluida la violencia sexual.

En algunos países se están realizando esfuerzos para resolver los conflictos y abordar los problemas que afectan a la seguridad de los pueblos indígenas y a sus derechos a las tierras, los territorios y los recursos. El acuerdo de paz de 2016 en Colombia, por ejemplo, pide que se avance en el proceso de reforma agraria integral, incluido el reconocimiento de los derechos colectivos a la tierra de las comunidades indígenas y afrodescendientes. Un informe publicado por el Instituto Kroc de Estudios Internacionales para la Paz confirma que se está avanzando en la aplicación del acuerdo.[535] En otros entornos, se han celebrado acuerdos de apoyo a los derechos territoriales indígenas, pero su aplicación se ha estancado. En Bangladesh, hay informes sobre el uso de la violencia como parte de una estrategia organizada para reprimir a los pueblos indígenas y apoderarse de sus tierras y recursos en el contexto de conflictos no resueltos más de 20 años después de la firma del Acuerdo de Paz de Chittagong Hill Tracts de 1997.[536] El éxito de la aplicación del Acuerdo requiere el reconocimiento formal de esas tierras comunitarias, pero algunas comunidades llevan más de dos décadas esperando los títulos de propiedad colectiva.[537]

---

533 Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, contribución del Grupo de Trabajo II al Cuarto Informe de Evaluación del IPCC (Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2007).

534 Johanna Morden, "Typhoon Haiyan: indigenous people seek to break cycle of displacement", noticias de ACNUR (Isabel, Filipinas), 4 de febrero de 2014.

535 Kroc Institute for International Peace Studies, "Estado de implementación del Acuerdo Final de Colombia: Diciembre de 2016 - Abril de 2019 - resumen ejecutivo" (Notre Dame, Indiana, Universidad de Notre Dame, Escuela Keough de Asuntos Globales, 2019); las actualizaciones sobre los avances en la implementación del acuerdo están disponibles en *kroc.nd.edu/Colombia*.

536 Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, "Indigenous women target of rape in land-related conflicts in Bangladesh", comunicado de prensa, 8 de marzo de 2018.

537 Iniciativa de Derechos y Recursos, *At a Crossroads: Consequential Trends in Recognition of Community-Based Forest Tenure from 2002-2017* (Washington, D.C., 2018).

El reconocimiento y la protección de los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos no solo son importantes en sí mismos, sino que también son fundamentales para promover sociedades pacíficas e inclusivas y proporcionar acceso a la justicia (ODS 16), así como para garantizar la igualdad y la no discriminación (ODS 10), incluso mediante el logro de la igualdad de género (ODS 5).

3.1 Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que abordan los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos

En 2017, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el marco de indicadores globales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La lista de indicadores mundiales, que se actualiza y perfecciona anualmente, funciona como fuente de orientación para la elaboración de marcos de indicadores nacionales que permitan evaluar los avances hacia el logro del desarrollo sostenible a nivel de país.

El marco de indicadores globales incluye varios indicadores que abordan las prioridades y preocupaciones de los pueblos indígenas. Se han diseñado indicadores específicos para hacer un seguimiento de los ingresos medios de los pequeños productores de alimentos, por sexo y condición de indígena (indicador 2.3.2) y el desarrollo de un índice de paridad para los pueblos indígenas en todos los indicadores educativos para hacer un seguimiento de su acceso a la educación en comparación con otros grupos (indicador 4.5.1.). Especialmente relevantes para los pueblos indígenas son los indicadores para medir la proporción de la población adulta total con derechos seguros de tenencia de la tierra, con documentación legalmente reconocida y que percibe sus derechos a la tierra como seguros, por sexo y por tipo de tenencia (indicador 1.4.2), la proporción de la población agrícola total con propiedad o derechos seguros sobre la tierra agrícola, por sexo (indicador 5.a.1 [a]), la proporción de mujeres entre los propietarios o titulares de derechos sobre la tierra agrícola, por tipo de tenencia (indicador 5.a.1[b]), y la proporción de países en los que el marco jurídico (incluido el derecho consuetudinario) garantiza la igualdad de derechos de las mujeres a la propiedad y/o el control de la tierra (indicador 5.a.2). Los datos de estos y otros indicadores relevantes deben desglosarse por etnias para contribuir al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios y recursos, especialmente en los sistemas de tenencia colectiva/comunitaria.

La falta de desglose de los datos también es relevante para el indicador sobre la proporción de la población que informa de sentimientos personales de discriminación o acoso basados en motivos prohibidos de discriminación en los tratados internacionales de derechos humanos, ya que esto hace imposible evaluar el progreso hacia el tratamiento de la experiencia de marginación y discriminación de los pueblos indígenas (indicadores 10.3.1 y 16.b.1.).

El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas ha afirmado la importancia del desglose de los datos, como se subraya en la meta 17.18 de los ODS. Ha hecho un llamamiento a "los gobiernos para que establezcan mecanismos permanentes, abiertos e inclusivos para la consulta, la participación y la representación de los pueblos indígenas en los procesos y órganos locales,

regionales, nacionales e internacionales relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, [...] para que asignen recursos adecuados para la aplicación de planes que incluyan a los pueblos indígenas [...] [y] para que garanticen el desglose de datos sobre la base de identificadores indígenas".[538] El Foro también ha recomendado que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en cooperación con el Fondo de Población de las Naciones Unidas y otros, "redoble los esfuerzos para garantizar el desglose de datos para los pueblos indígenas y promueva la inclusión de indicadores complementarios sobre los derechos de los pueblos indígenas en los informes nacionales de los gobiernos para los Objetivos de Desarrollo Sostenible".[539]

538 "Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas: informe sobre el 16º período de sesiones (24 de abril a 5 de mayo de 2017)" (E/2017/43-E/C.19/2017/11), párr. 92.

539 Ibid., párr. 90; véase también Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, "Indigenous peoples' collective rights to lands, territories and resources".

Foto: ONU-DESA / Broddi Sigurdarson

3.2 Los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos en relación con la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Se desconoce la proporción exacta de la tierra del planeta que poseen los pueblos indígenas. Según un informe del Banco Mundial, los territorios indígenas tradicionales constituyen hasta el 22 % de la superficie terrestre del mundo.[540] Un informe reciente sostiene que los pueblos indígenas y las comunidades locales reivindican y gestionan consuetudinariamente más del 50 % de la tierra del planeta, pero solo poseen legalmente el 10 %, lo que significa que al menos el 40 % de la tierra del mundo —unos 5.000 millones de hectáreas— sigue sin protección y es vulnerable a las presiones comerciales, incluido el acaparamiento de tierras por parte de entidades poderosas como gobiernos y empresas, así como a la destrucción del medio ambiente.

La seguridad de los derechos sobre la tierra es un requisito previo para el desarrollo, que permite a las comunidades beneficiarse de mayores ingresos, resiliencia y seguridad alimentaria. Como se señala en un informe del Banco Mundial de 2013, el crecimiento económico en África se ve frenado por la mala gobernanza de la tierra, ya que el 90 % de las tierras rurales de África no tienen título de propiedad y, por tanto, son muy vulnerables al acaparamiento de tierras y a la expropiación. El informe afirma que existe una relación directa entre la mala gobernanza de la tierra y los elevados índices de pobreza en la región y concluye que "los países africanos y sus comunidades podrían acabar efectivamente con el acaparamiento de tierras, cultivar muchos más alimentos en toda la región y transformar sus perspectivas de desarrollo si consiguen modernizar los complejos procedimientos de gobernanza que rigen la propiedad y la gestión de la tierra".[541] La modernización requiere "no la eliminación de los derechos de las comunidades, sino la 'documentación de las tierras comunales, [...] el reconocimiento de los derechos consuetudinarios sobre la tierra [y] la regularización de los derechos de tenencia en las tierras públicas'".[542]

La seguridad alimentaria depende de que se garanticen los derechos a la tierra de los pueblos indígenas, ya que estos son los agricultores, pastores, pescadores y guardabosques que constituyen una gran parte de los pequeños productores de alimentos del mundo y que proporcionan el 70 % de los alimentos del mundo a pesar de los difíciles desafíos.[543] Como se señala en el Índice Global del Hambre 2012, los derechos a la tierra están positivamente correlacionados con la ausencia de hambre, una afirmación que se corrobora en un análisis de los más recientes acaparamientos de

---

[540] Sobrevilla, *The Role of Indigenous Peoples in Biodiversity Conservation*.

[541] Banco Mundial, "How Africa can transform land tenure, revolutionize agriculture, and end poverty", comunicado de prensa, 22 de julio de 2013, con referencia a Frank F. K. Byamugisha, *Securing Africa's Land for Shared Prosperity: A Program to Scale Up Reforms and Investments*, serie Africa Development Forum (Washington, D.C., Banco Mundial, 2013).

[542] Oxfam, Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, Iniciativa de Derechos y Recursos, *Common Ground: Securing Land Rights and Safeguarding the Earth*, pág. 16, citando al Grupo del Banco Mundial, "How Africa can transform land tenure, revolutionize agriculture, and end poverty", comunicado de prensa, 22 de julio de 2013.

[543] Land Rights Now, *A Recipe for Global Food Security: The Fruits of Securing Indigenous and Community Land Rights* (n.p., 2018).

tierras en países como Camboya, la República Democrática Popular Lao y Liberia, todos ellos con una clasificación de hambre "alarmante" o "grave".[544] Las comunidades indígenas también desempeñan un papel vital en el mantenimiento de la diversidad alimentaria, ya que utilizan más de 200 especies de alimentos silvestres por término medio y "las especies alimentarias tradicionales aportan entre el 30 % y el 93 % de la energía total de la dieta en las comunidades indígenas"; por el contrario, "el sistema alimentario mundial ha llegado a depender de un pequeño número de especies extensamente cultivadas", lo que lo hace vulnerable a las crisis.[545]

Los datos demuestran que los beneficios de garantizar los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos se extienden a la protección del medio ambiente en general y a la lucha contra el cambio climático. En muchas zonas de América Latina y de todo el mundo, las tasas anuales de deforestación son, de media, un 50 % más bajas en las tierras indígenas con seguridad de tenencia que en tierras similares sin seguridad de tenencia.[546] Un informe publicado por el World Resources Institute en 2016 constató lo siguiente:[547]

- En el Estado Plurinacional de Bolivia, las tasas de deforestación son 2,8 veces menores en las tierras indígenas que están legalmente reconocidas y protegidas de amenazas externas y reivindicaciones enfrentadas.
- En Brasil, la tasa de deforestación en tierras indígenas con tenencia asegurada es del 0,06 %, en comparación con el 0,15% fuera de dichas tierras.
- En Colombia, la tasa de deforestación en tierras indígenas (0,04 %) es la mitad de la que se produce fuera de ellas (0,08 %).
- El coste de asegurar la tenencia de las tierras indígenas en los países amazónicos equivale a menos del 1 % de los beneficios medioambientales totales de las tierras.
- Asegurando los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, el Estado Plurinacional de Bolivia podría reducir las emisiones de gases de efecto invernadero entre 8 y 12 megatones cada año, lo que equivale a retirar 1,7 millones de vehículos de las carreteras.

---

544 Oxfam, Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, Iniciativa de Derechos y Recursos, *Common Ground: Securing Land Rights and Safeguarding the Earth.*

545 Harriet V. Kuhnlein, Bill Erasmus y Dina Spigelski, *Indigenous Peoples' Food Systems: The Many Dimensions of Culture, Diversity and Environment for Nutrition and Health* (Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2009); Land Rights Now, *A Recipe for Global Food Security: The Fruits of Securing Indigenous and Community Land Rights* (n.p., 2018).

546 Peter Veit y Katie Reytar, "By the numbers: indigenous and community land rights", blog del Instituto de Recursos Mundiales, 20 de marzo de 2017 (Washington, D.C.).

547 Ding y otros, *Climate Benefits, Tenure Costs.*

Invertir en la seguridad de las tierras forestales indígenas reduce la deforestación y representa un enfoque de bajo costo y alto beneficio para la mitigación del cambio climático con enormes beneficios ambientales y económicos.[548]

3.3 Buenas prácticas para garantizar y aplicar los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios y recursos en los procesos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

3.3.1 A nivel intergubernamental de las Naciones Unidas

En el marco de los esfuerzos mundiales para alcanzar los objetivos establecidos en la Agenda 2030, varias entidades de las Naciones Unidas, incluidos los tres mecanismos que se ocupan específicamente de los pueblos indígenas —el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas y el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas— han participado activamente en la sensibilización y la promoción para abordar las cuestiones y preocupaciones prioritarias de los pueblos indígenas, incluidos sus derechos a las tierras, los territorios y los recursos. El Secretario General de las Naciones Unidas ha destacado que ciertos grupos, "incluidos los pastores y los pueblos indígenas, gestionan una parte importante de los recursos [naturales], al tiempo que se encuentran entre los más vulnerables a los efectos del cambio climático, la degradación de la tierra y la pérdida de biodiversidad [...] [y que] de manera crítica, estos grupos son a menudo depositarios de sistemas de conocimiento ricos, variados y arraigados localmente. Se necesita un entorno institucional y político propicio para que estos actores contribuyan a mejorar la sostenibilidad más amplia de las sociedades".[549]

En las actualizaciones anuales sobre la aplicación de la Agenda 2030 desde la perspectiva de los pueblos indígenas, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas hace hincapié en que los pueblos indígenas se encuentran en una posición vulnerable y se ven afectados de manera desproporcionada por los desafíos del desarrollo, ya que carecen de derechos sobre sus tierras y recursos y a menudo son excluidos de las consultas significativas en torno a las cuestiones que les afectan, incluidas las relacionadas con la aplicación de los ODS. La actualización de 2020 del Foro incorpora una observación del Presidente del Consejo Económico y Social en el sentido de que los pueblos indígenas "corren el riesgo de quedarse atrás si no se eliminan las barreras que impiden su participación plena e igualitaria en la sociedad". El Foro Permanente ha hecho hincapié en la necesidad de que los gobiernos y las comunidades consulten y participen con los pueblos indígenas como custodios de los ecosistemas en la gestión sostenible de los recursos,

[548] Ibid.

[549] "From global to local: supporting sustainable and resilient societies in urban and rural communities", informe del Secretario General (E/2018/61), párr. 62.

incluso mediante el empoderamiento de las mujeres indígenas y la participación de los jóvenes y otros grupos marginados.[550]

La declaración ministerial del foro político de alto nivel sobre desarrollo sostenible de 2017 señaló la vulnerabilidad de los pequeños productores de alimentos, incluidos los pueblos indígenas, a los fenómenos meteorológicos extremos como consecuencia del cambio climático y la degradación de la tierra y pidió que se hicieran esfuerzos para dar a conocer la Agenda 2030 a todas las partes interesadas, incluidos los pueblos indígenas, a fin de garantizar la rendición de cuentas. La declaración señaló además la importancia de contar con políticas coherentes e instituciones responsables que respeten los derechos de tenencia y subrayó la necesidad de contar con datos desglosados por etnia y otras características relevantes.[551]

Los foros regionales sobre desarrollo sostenible organizados por las comisiones regionales de las Naciones Unidas antes del foro político anual de alto nivel han prestado cierta atención, aunque no la suficiente, a los pueblos indígenas y sus derechos a las tierras, los territorios y los recursos. El informe del Foro Regional de África sobre Desarrollo Sostenible de 2018 hace hincapié en la necesidad de "fortalecer los derechos y el acceso a los recursos de la tierra y los enfoques participativos para la gestión de la tierra, el agua dulce, los bosques y la biodiversidad" y señala la importancia de mejorar "el acceso y la participación de los pueblos indígenas, las comunidades locales y los diversos grupos, incluidas las mujeres y los jóvenes, [...] [como] fundamental para garantizar la distribución equitativa de los beneficios" y no dejar a nadie atrás. El informe insta a los países a "reforzar su gobernanza de la tierra, incluidos los sistemas de tenencia de recursos. Esto debería contribuir a los esfuerzos para combatir el acaparamiento de tierras".[552] La Comisión Económica para América Latina y el Caribe señala en su presentación al foro político de alto nivel de 2020 que, si bien "la región ha hecho grandes progresos en la mejora de la salud, las desigualdades persisten entre los países y dentro de ellos. Las personas que viven en la pobreza, las que viven en las zonas rurales, los pueblos indígenas y los afrodescendientes presentan más probabilidades de sufrir mala salud y menos probabilidades de utilizar los servicios básicos de salud, incluidos los servicios preventivos para prevenir y detectar enfermedades de manera oportuna".[553]

---

550 "Actualización sobre los pueblos indígenas y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", nota de la Secretaría, para los años 2018-2020 (E/C.19/2018/2; E/C.19/2019/2; E/C.19/2020/2, párr. 17).

551 "Declaración ministerial del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible de 2017, convocado bajo los auspicios del Consejo Económico y Social, sobre el tema "Eradicating poverty and promoting prosperity in a changing world" (E/HLS/2017/1).

552 "Aportaciones del cuarto período de sesiones del Foro Regional Africano sobre el Desarrollo Sostenible" (E/HLPF/2018/2/Add.4), párr. 66.

553 Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *The 2030 Agenda for Sustainable Development in the New Global and Regional Context: Scenarios and Projections in the Current Crisis* (LC/PUB.2020/5) (Santiago, 2020), pág. 38.

3.3.2 *Por los Estados miembros de las Naciones Unidas*

En sus respectivos exámenes nacionales voluntarios de los progresos realizados en la aplicación de los ODS, varios Estados informaron de buenas prácticas en la promoción de los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos. En las subsecciones siguientes se ofrecen resúmenes pertinentes por región.

Australia y el Pacífico

Australia afirma en su ENV de 2018 que los 17 ODS son importantes para los pueblos aborígenes e isleños del Estrecho de Torres y que el "concepto de 'cuidar el país' incorpora no solo la gestión ambiental y del paisaje, sino también el bienestar sociopolítico, cultural, económico, físico y emocional" de las comunidades indígenas residentes.[554] En el marco de la lucha contra el cambio climático (ODS 13), Australia ha promovido asociaciones entre los pueblos indígenas y los proyectos del Fondo de Reducción de Emisiones que han permitido reducir las emisiones en más de 1,5 millones de toneladas y han contribuido a crear más de 300 empleos indígenas al año durante un período de 10 años. En cuanto al fortalecimiento del uso sostenible de los ecosistemas (ODS 15), Australia informa de que, a mediados de 2017, los derechos e intereses territoriales indígenas se habían reconocido plenamente en más del 40 % de la superficie del país, con determinaciones de títulos nativos que cubren el 34 % del país y otro 26 % sujeto a la solicitud de reconocimiento de derechos de títulos nativos.[555]

De acuerdo con el ENV de 2019 para Nueva Zelanda, el Estado ha integrado las preocupaciones de los pueblos indígenas Maoríes en la implementación de casi todos los ODS, reconociendo "que el estatus especial de los Maoríes, como los Tangata Whenua o pueblo indígena de Nueva Zelanda, es fundamental" para la identidad nacional del país.[556] Las leyes, las políticas, las estrategias y los programas existentes o en desarrollo abordan los retos de los Maoríes en varios ODS. Por ejemplo, alrededor del 5 % (1,3 milllones de hectáreas) del total de las tierras de Nueva Zelanda son de propiedad colectiva de los Maoríes, pero los problemas relacionados con el sistema legislativo de las tierras de propiedad Maorí hacen que la productividad de dichas tierras sea, según se informa, entre el 60 % y el 70 % de la media nacional, por lo que el Gobierno está proporcionando a los Maoríes apoyo en el ámbito agroindustrial para reforzar su capacidad de tomar decisiones informadas que aumenten la productividad sostenible.[557]

El Gobierno de Nueva Zelanda pretende que sus ecosistemas y especies autóctonas prosperen con los Maoríes como socios activos en la gestión de la biodiversidad, dando su apoyo al papel

---

554 Australia, Informe sobre la *Implementation of the Sustainable Development Goals, 2018*, examen nacional voluntario preparado para el foro político de alto nivel de las Naciones Unidas sobre el desarrollo sostenible 2018, págs. 7 y 87.

555 Ibid., pág. 97.

556 Nueva Zelanda, *He Waka Eke Noa: Towards a Better Future, Together — New Zealand's Progress Towards the SDGs, 2019*, nacional voluntario (julio de 2019), pág. 4.

557 Ibid.

de los *kaitiaki* (cuidadores) de los Maoríes y adoptando su concepto de *kaitiakitanga* (custodia) del entorno natural tanto a nivel de *iwi* (tribu) como de *hapū* (subtribu). Como reflejo de estas prioridades compartidas, el Gobierno está "elaborando una declaración de política nacional sobre la biodiversidad indígena, que establecerá objetivos y políticas para mejorar la forma en que los consejos regionales y las autoridades territoriales gestionan y protegen la biodiversidad indígena tanto en terrenos públicos como privados".[558]

Varios Estados han informado sobre esfuerzos específicos para abordar las cuestiones de los pueblos indígenas en el marco de ODS concretos. Por ejemplo, Ecuador, en el marco del ODS 2, ha destacado sus iniciativas para acabar con el hambre a través de la soberanía alimentaria, incluyendo la provisión de incentivos a los agricultores indígenas que se comprometen voluntariamente a la producción de alimentos, la conservación y la protección de sus bosques nativos. Uruguay ha informado sobre la ejecución de un proyecto del Fondo para el Medio Ambiente Mundial del PNUD sobre el acceso a los recursos genéticos y la distribución de los beneficios en el contexto del Convenio sobre la Diversidad Biológica y sobre sus esfuerzos para fortalecer la capacidad de las comunidades indígenas para participar en el proyecto.[559]

Asia

En el ENV de 2017 para Malasia, en el marco del Objetivo 15, el Gobierno destaca el fortalecimiento de las asociaciones con las comunidades indígenas y locales como una prioridad continua y afirma la necesidad de aprovechar los conocimientos y las habilidades especializadas de las comunidades indígenas y locales en la gestión de los recursos naturales y de empoderar a dichas comunidades para afirmar o negar el consentimiento a los proyectos propuestos que puedan afectar a sus tierras.[560]

Indonesia informó en su ENV de 2017 de que estaba elaborando un plan espacial marino nacional, así como un plan de zonificación costera en algunas provincias para apoyar el uso y la gestión integrados y sostenibles de los recursos marinos y costeros, incluso mediante la "preservación de la sociocultura marítima, las comunidades indígenas y la pesca artesanal".[561] En la sección sobre las lecciones aprendidas, el informe reconoce la concordancia entre la sabiduría local (normas y tradiciones comunitarias transmitidas de generación en generación) y el uso sostenible de los recursos naturales, señalando que dicha sabiduría es "eficaz para conservar los ecosistemas marinos y fomentar [el] uso sostenible de los recursos pesqueros".[562]

---

[558] Ibídem, págs. 103 y 104.

[559] Todos los ENV se pueden descargar desde *https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf/2018#vnrs*.

[560] La revisión nacional voluntaria de Malasia y el resto de la documentación relacionada con la revisión nacional voluntaria pueden descargarse de la base de datos de revisiones nacionales voluntarias en *https://sustainabledevelopment.un.org/vnrs/*.

[561] Indonesia, *Voluntary National Review (VNR): Eradicating Poverty and Promoting Prosperity in a Changing World 2017* (Yakarta), pág. 73.

[562] Ibid., pág. 76.

África

El Congo informa en su ENV 2019 de que la aplicación del principio de *no dejar a nadie atrás* se refleja en los ejes estratégicos de su Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. El Plan promueve la defensa de la identidad cultural de los pueblos indígenas y su acceso a la tierra y los recursos naturales para garantizar su participación en la gestión sostenible de los bosques y la protección de sus derechos de usufructo.[563]

En su ENV de 2017, Etiopía incluyó que los representantes de las comunidades de pastores habían participado en un proceso gubernamental destinado a crear conciencia sobre la integración de los ODS en el Segundo Plan de Crecimiento y Transformación del país, así como en las consultas nacionales para la redacción del ENV. El informe reconocía los retos relacionados con el continuo impacto negativo del cambio climático en las regiones con estrés hídrico pertenecientes a las comunidades de pastores y hacía hincapié en la necesidad de prestar más atención al aumento de la productividad de los pequeños agricultores y pastores para eliminar el hambre (ODS 2). El país ha logrado cierto éxito con esta estrategia, informando de que el desarrollo de la agricultura de regadío a pequeña escala en 2014/15 benefició a 6,8 millones de agricultores y semipastores.[564]

El informe de ENV 2019 de Sudáfrica reconoce el papel de las comunidades indígenas en la conservación de la biodiversidad en el marco del ODS 15 (uso sostenible de los ecosistemas). El informe también incluye un estudio de caso que destaca el primer acuerdo de participación en los beneficios con consentimiento libre, previo e informado del país, realizado por una empresa con una comunidad indígena a través del Consejo San de Sudáfrica para la comercialización de una planta medicinal indígena.[565]

3.3.3 Por parte de los pueblos indígenas

Siendo uno de los principales grupos de las partes interesadas, los pueblos indígenas han participado constantemente en los procesos asociados a la Agenda 2030 desde su desarrollo y adopción. El Grupo Principal de los Pueblos Indígenas para el Desarrollo Sostenible ha participado activamente en los procesos de aplicación de los ODS, incluidas las actividades realizadas por el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible y sus foros regionales. El Grupo Principal también ha facilitado la participación de representantes indígenas en reuniones y la

---

563 La revisión nacional voluntaria del Congo y el resto de la documentación relacionada con la revisión nacional voluntaria pueden descargarse de la base de datos de revisiones nacionales voluntarias en *https://sustainabledevelopment.un.org/vnrs/*.

564 Etiopía, *The 2017 Voluntary National Reviews on SDGs of Ethiopia: Government Commitments, National Ownership and Performance Trends* (Addis Abeba, Comisión Nacional del Plan, junio de 2017).

565 Sudáfrica, *2019 South Africa Voluntary National Review: Empowering People and Ensuring Inclusiveness and Equality*, revisión nacional voluntaria de los progresos realizados en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

preparación y presentación de informes, documentos de posición, declaraciones, propuestas y recomendaciones en nombre de los pueblos indígenas.[566]

El Grupo Principal de los Pueblos Indígenas ha llamado la atención sobre cuestiones relacionadas con las tierras, los territorios y los recursos de los pueblos indígenas en sus declaraciones e informes presentados al foro político de alto nivel sobre desarrollo sostenible. En su informe para el foro de 2017, el Grupo Principal señala que la pobreza ha sido un factor de inseguridad alimentaria de los pueblos indígenas debido a la colonización histórica, el sometimiento y la asimilación, las estructuras discriminatorias imperantes y la violación sistemática de sus derechos. El estado de empobrecimiento de los pueblos indígenas ha sido consecuencia de la pérdida generalizada de su propiedad y control sobre sus tierras, territorios y recursos y de su falta de seguridad alimentaria. El informe ofrece las siguientes seis recomendaciones fundamentales:[567]

- Reconocer a los pueblos indígenas como grupos distintos con derechos y condiciones específicas a la hora de diseñar estrategias y programas de reducción de la pobreza y seguridad alimentaria, con su participación efectiva.
- Garantizar el desglose de datos en función de la identidad indígena.
- Institucionalizar mecanismos para la participación y representación efectiva de los pueblos indígenas en los procesos relacionados con los ODS.
- Reconocer legalmente los derechos consuetudinarios a la tierra colectiva de los pueblos indígenas y adoptar indicadores para supervisar los progresos.
- Garantizar que se requiera el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en los proyectos de desarrollo que les afecten; establecer mecanismos efectivos de reclamación y garantizar mecanismos equitativos de reparto de beneficios.
- Garantizar una financiación y unos recursos adecuados para programas específicos en planes que aborden la pobreza, la seguridad alimentaria, la salud y el desarrollo libremente determinado de los pueblos indígenas.

---

566 Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible, "IAEG-SDGs approves Tier II status for land indicator 1.4.2", SDG Knowledge Hub, noticias, 16 de noviembre de 2017. Los indicadores fueron reclasificados del nivel III al nivel II en 2017, lo que significa que la metodología y las normas establecidas internacionalmente están ahora disponibles para los indicadores, pero que los países no producen datos regularmente. Al menos el 50 % de los países deben recopilar datos e informar regularmente sobre un indicador para que sea reconocido como de nivel I.

567 Joan Carling, co-convocante del Grupo Principal de los Pueblos Indígenas en nombre de la Fundación Tebtebba, "Eradicating poverty and promoting prosperity in a changing world", disponible en *https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/14942SDG-IPMG.pdf*. Las recomendaciones se reproducen textualmente.

En 2019, el Grupo Principal de los Pueblos Indígenas publicó el *Informe global sobre la situación de las tierras, los territorios y los recursos de los pueblos indígenas*, que incluye estudios a nivel regional, datos pertinentes y estudios de casos sobre los desafíos y las buenas prácticas para informar sobre la aplicación de los compromisos mundiales para el desarrollo sostenible y destacar la importancia de garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas a la tierra para lograr un desarrollo sostenible para todos.[568]

En su informe temático preparado para el foro político de alto nivel de 2020, el Grupo Principal de los Pueblos Indígenas aborda el aumento de la criminalización, la persecución y las ejecuciones extrajudiciales de los pueblos indígenas que defienden sus derechos a las tierras, los territorios y los recursos que son la base de su supervivencia. El Grupo Principal señala en el informe que los cierres a consecuencia de la COVID-19 han contribuido a aumentar la violencia relacionada con la tierra y el acaparamiento de tierras. Se señala que circunstancias como estas ilustran la enorme brecha en la protección y aplicación de los derechos de los pueblos indígenas en relación con la implementación de los ODS.[569]

Durante el foro político de alto nivel de 2020, el Grupo Principal convocó un debate en línea centrado en las tierras y los derechos amenazados debido a la criminalización de los pueblos indígenas durante la pandemia de la COVID-19, lo que brindó la oportunidad de explorar más a fondo estas cuestiones. El grupo informó de que los estrictos cierres impuestos debido a la pandemia contribuyeron no solo a la pérdida de los medios de vida, sino también a las ejecuciones extrajudiciales de los defensores indígenas de la tierra y el medio ambiente.

---

568 Carino, *Global Report*.

569 Grupo Principal de los Pueblos Indígenas para el Desarrollo Sostenible, *Thematic Report for the High-Level Political Forum of Agenda 2030 for Sustainable Development 2020*, resumen ejecutivo disponible en *https://www.indigenouspeoples-sdg.org/index.php/english/all-resources/ipmg-position-papers-and-publications/ipmg-reports/global-reports/162-ipmg-thematic-report-for-hlpf-2020/file*.

4. Desafíos y oportunidades para los pueblos indígenas en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

La falta de seguridad en los derechos sobre la tierra y los recursos es una de las principales preocupaciones de los pueblos indígenas en el contexto de los ODS. Aunque algunos países han dado pasos importantes en el reconocimiento de los derechos de los indígenas a las tierras, los territorios y los recursos, demasiados otros han hecho poco o nada para garantizar la protección jurídica de esos derechos. En los casos en los que existen leyes y disposiciones pertinentes, a menudo faltan la aplicación y el cumplimiento.

La anterior Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, informó en 2015 de que las comunidades indígenas y locales —que comprenden unos 1.500 millones de personas en todo el mundo— gozan de 6.800 millones de hectáreas de tierra mediante acuerdos de tenencia consuetudinaria;[570] esto constituye más del 50 % de la superficie terrestre mundial.[571] También se señaló que los gobiernos solo reconocen el derecho legal de los pueblos indígenas y las comunidades locales a unos 513 millones de hectáreas de bosques (alrededor de una octava parte del total mundial).[572] Un estudio de la Iniciativa para los Derechos y los Recursos ha advertido de que los preocupantes retrocesos legislativos y el estancamiento de los procesos de reforma amenazan con socavar los avances logrados a nivel mundial; los retrocesos legislativos que se han producido desde 2013 han dado lugar en algunos casos a acaparamientos de bosques a gran escala. Deben tomarse medidas para hacer frente a estas tendencias negativas, ya que los avances hacia el reconocimiento de la tenencia forestal comunitaria siguen siendo insuficientes para cumplir los compromisos internacionales de hacer frente al cambio climático y lograr un desarrollo sostenible.[573]

Los pueblos indígenas no tienen la oportunidad de participar de forma significativa y equitativa en los procesos de los ODS en la mayoría de los Estados. La participación significativa de los pueblos indígenas debe caracterizarse por la igualdad de oportunidades, la no discriminación, las medidas especiales de inclusión y la representación efectiva en la toma de decisiones a todos los niveles. Los resultados de una encuesta realizada entre las organizaciones de los pueblos indígenas de Bangladesh, Camboya, Filipinas, India, Malasia, Nepal, República Democrática Popular

570 Victoria Tauli-Corpuz, "Opinion: don't leave indigenous peoples behind in SDGs", Inter Press Service News Agency, 11 de mayo de 2015.

571 Liz Alden Wily, *The Tragedy of Public Lands: The Fate of the Commons under Global Commercial Pressure* (Roma, Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, 2011); Rights and Resources Initiative, *What Future for Reform? Progress and Slowdown in Forest Tenure Reform since 2002* (Washington, D.C., 2014).

572 Victoria Tauli-Corpuz, "Opinion: don't leave indigenous peoples behind in SDGs"; Caleb Stevens y otros, *Securing Rights, Combating Climate Change: How Strengthening Community Forest Rights Mitigates Climate Change* (Washington, D.C., Instituto de Recursos Mundiales, 2014).

573 Iniciativa de Derechos y Recursos, *At a Crossroads: Consequential Trends in Recognition of Community-Based Forest Tenure from 2002-2017* (Washington, D.C., 2018).

Lao y Vietnam indican que los pueblos indígenas tienen un conocimiento y una comprensión limitados de los ODS; la aplicación de los ODS ha sido en gran medida centralizada o descendente y, como los pueblos indígenas han tenido poca o ninguna participación en los procesos de los ODS, las políticas de "desarrollo" asociadas no han abordado sus necesidades y aspiraciones sobre el terreno.[574] El estudio concluye que la localización de la visión de la Agenda 2030 es fundamental y que los pueblos indígenas y otras comunidades marginadas deben mantenerse en el centro de los procesos de programación y aplicación pertinentes si se quiere que los ODS "no dejen a nadie atrás" y "lleguen primero a los más rezagados". Los gobiernos, los organismos de desarrollo y otras partes interesadas deben dedicar recursos financieros y de otro tipo adecuados para apoyar el derecho colectivo de los pueblos indígenas al desarrollo libremente determinado y deben asociarse con los pueblos indígenas para garantizar que puedan participar plenamente en el desarrollo y beneficiarse de él de forma más amplia.[575]

[574] Pacto de los Pueblos Indígenas de Asia, *Participation for Empowerment: How Are Indigenous Peoples Faring in the SDGs?* (Chiang Mai, Tailandia, AIPP Printing Press, Ltd., 2019).

[575] Ibid.

Foto: ONU-DESA / Broddi Sigurdarson

5. Conclusiones y recomendaciones

La Agenda 2030 y sus ODS integrados constituyen un avance para los pueblos indígenas con respecto a los anteriores ODM, en los que eran, en gran medida, invisibles. A pesar de las numerosas lagunas y los posibles riesgos que aún rodean a los objetivos y esfuerzos de desarrollo sostenible, la promesa de los Estados de no dejar a nadie atrás y de llegar primero a los más rezagados en el cumplimiento de los ODS alberga un gran potencial para los pueblos indígenas. La centralidad de los derechos humanos en la Agenda 2030 es igualmente importante; dentro de este marco, los ODS abordan muchas de las áreas prioritarias fundamentales para los pueblos indígenas, incluyendo los derechos a la tierra, la reducción de la pobreza y el hambre, la protección social, la salud y la educación, la sostenibilidad del medio ambiente, la promoción de sociedades inclusivas y pacíficas y la reducción de las desigualdades y el desglose de los datos por etnia.

El reconocimiento y la protección de los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos son esenciales para la consecución de un enfoque holístico para alcanzar los ODS. Asegurar los derechos a la tierra y a los recursos para los pueblos indígenas y las comunidades locales representa una solución probada, rentable y práctica para el cambio climático. Los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas tienen un valor incalculable para garantizar la gestión sostenible de los ecosistemas y recursos terrestres y marinos. El respeto a la inviolabilidad de los derechos de los pueblos indígenas sobre la tierra y los recursos es vital para la creación y preservación de sociedades pacíficas e inclusivas.

El desglose de datos puede ayudar a reducir la invisibilidad de los pueblos indígenas en el seguimiento y la aplicación de los ODS. Hay varios indicadores de los ODS que podrían prestarse a la generación de datos relacionados con los pueblos indígenas y sus derechos sobre la tierra y los recursos. En la actualidad, el marco de indicadores globales incluye indicadores para medir la proporción de la población con tenencia segura de la tierra por tipo y la proporción de mujeres que poseen y tienen derechos sobre la tierra agrícola por tipo de tenencia,[576] pero los datos podrían desglosarse más para identificar y abordar las necesidades de desarrollo específicas de los pueblos indígenas, incluidas las relacionadas con la seguridad de la tenencia de la tierra. El anterior Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas ha subrayado que los ODS deberían incluir un indicador para medir el reconocimiento de los derechos colectivos a la tierra junto con los derechos a la tierra de los individuos (hombres y mujeres). [577] Los gobiernos, las entidades de las Naciones Unidas y otras partes

[576] Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible, "IAEG-SDGs approves Tier II status for land indicator 1.4.2", SDG Knowledge Hub, noticias, 16 de noviembre de 2017. Los indicadores fueron reclasificados del nivel III al nivel II en 2017, lo que significa que la metodología y las normas establecidas internacionalmente están ahora disponibles para los indicadores, pero que los países no producen datos regularmente. Al menos el 50 % de los países deben recopilar datos e informar regularmente sobre un indicador para que sea reconocido como de nivel I.

[577] Victoria Tauli-Corpuz, "Opinion: don't leave indigenous peoples behind in SDGs", Inter Press Service News Agency, 11 de mayo de 2015.

interesadas deben colaborar con los pueblos indígenas para abordar las enormes lagunas en los datos oficiales relativos a las poblaciones indígenas.

Siguen existiendo graves problemas, ya que todavía hay muchas zonas del mundo en las que los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos son limitados o no se reconocen, e incluso en los casos en los que existe un apoyo jurídico a esos derechos, su aplicación suele estar paralizada o ser incoherente. Los avances en la garantía de estos derechos se ven a menudo socavados por los efectos perjudiciales del "desarrollo" que amenazan las tierras y los recursos de muchos pueblos indígenas. Además, las comunidades indígenas y sus defensores se enfrentan a crecientes riesgos y represalias por defender sus tierras, como la criminalización, el acoso, las agresiones y los asesinatos. Por todo ello, la ausencia de disposiciones en el marco de los ODS que regulen el derecho al consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en las decisiones que afectan a sus tierras es especialmente preocupante. La pobreza y la vulnerabilidad continuas de los pueblos indígenas —que tienen su origen en el despojo de sus tierras y recursos y en la consiguiente inseguridad de la tierra y los recursos, así como en la exclusión y la discriminación a las que se han enfrentado históricamente— siguen siendo desafíos de enormes proporciones.

Recomendaciones

- Los Estados deben incluir el reconocimiento de los derechos consuetudinarios o de tenencia de los pueblos indígenas sobre sus tierras y recursos en sus datos sobre derechos seguros de tenencia de la tierra en los informes de los ODS.

- La titulación de las tierras de las comunidades indígenas debe proteger su derecho al consentimiento libre, previo e informado para dar a las comunidades una voz poderosa en todas las decisiones que afectan a sus tierras y recursos; esto es esencial para prevenir la destrucción generalizada de ecosistemas críticos y, por lo tanto, es fundamental para lograr los ODS.

- Los gobiernos deberían recopilar más datos desglosados por etnia e identidad indígena a través de censos y encuestas de hogares, de modo que los retos a los que se enfrentan las comunidades indígenas específicas puedan abordarse mejor en la aplicación de los ODS y reflejarse con mayor precisión en los informes sobre los ODS.

- Los gobiernos deben "establecer mecanismos permanentes, abiertos e inclusivos para la consulta, la participación y la representación de los pueblos indígenas en los procesos locales, regionales, nacionales e internacionales" relacionados con los ODS para garantizar que tengan la oportunidad de contribuir a estos procesos y beneficiarse de ellos.[578]

[578] E/2017/43-E/C.19/2017/11, párr. 92.

- Los equipos de las Naciones Unidas en los países y los coordinadores residentes deben incluir a los pueblos indígenas y a sus organizaciones en la preparación de los análisis comunes de los países y en la elaboración de los marcos de desarrollo sostenible, estableciendo mecanismos de consulta adecuados cuando sea necesario.

Naciones Unidas

www.un.org/development/desa/indigenouspeoples

21-00002 (S)