



Asamblea General

Distr. general
6 de agosto de 2014
Español
Original: inglés

Sexagésimo noveno período de sesiones

Tema 66 a) del programa provisional**

Derechos de los pueblos indígenas

Los derechos de los pueblos indígenas, incluidos sus derechos económicos, sociales y culturales en el marco para el desarrollo después de 2015

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General, de conformidad con la resolución 24/10 del Consejo de Derechos Humanos, el informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz.

* Publicado nuevamente por razones técnicas el 17 de octubre de 2014.

** A/69/150.



Informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos de los pueblos indígenas

Resumen

La Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, de conformidad con la resolución 24/10 del Consejo de Derechos Humanos, presenta a la Asamblea General su primer informe. Dado que la Asamblea se encuentra actualmente en vías de examinar y adoptar la agenda para el desarrollo después de 2015, que incluye objetivos mundiales de desarrollo sostenible, la Relatora Especial aprovecha esta oportunidad para presentar algunas reflexiones sobre esta cuestión de importancia capital para los pueblos indígenas, con la esperanza de que esas observaciones puedan servir de guía a los Estados Miembros y a otros cuando reflexionen sobre las prioridades de desarrollo.

El logro progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas plantea un doble desafío al paradigma de desarrollo dominante: por un lado, los pueblos indígenas tienen derecho a estar plenamente incluidos en los esfuerzos mundiales por lograr un nivel de vida adecuado y beneficiarse de ellos y a la mejora continua de sus condiciones de vida. Por otro, debe respetarse su derecho a definir y seguir la senda y las prioridades de desarrollo que libremente determinen, a fin de salvaguardar su integridad cultural y fortalecer su potencial de desarrollo sostenible. Esas dos preocupaciones se abordan mediante los principios complementarios e interrelacionados de la no discriminación y la libre determinación, consagrados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como en toda la serie de instrumentos internacionales de derechos humanos, incluido el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Las deficiencias de que adolecen los Objetivos de Desarrollo del Milenio en lo que respecta a la incorporación de los derechos humanos y el logro de los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas deben informar la nueva generación de objetivos de desarrollo sostenible. Entre las principales esferas que cabe abordar figuran las siguientes: la diversificación de los paradigmas y estrategias de desarrollo; la construcción de nuevos modelos de asociaciones con los pueblos indígenas; el establecimiento de mecanismos de vigilancia mediante el desglose de los datos y la vigilancia de los principales atributos relativos al derecho a la libre determinación; el reconocimiento de la discriminación contra los pueblos indígenas en países ricos y pobres de todo el mundo y medidas para combatirla; la prestación de servicios sociales culturalmente adecuados; el respeto de las ocupaciones y los derechos laborales tradicionales; el diseño de medidas eficaces para superar la discriminación contra las mujeres indígenas; y la mejora de la gobernanza en el contexto de las iniciativas de desarrollo nacionales e internacionales, incluidos mecanismos que garanticen la consulta, la participación y el consentimiento libre, previo e informado.

Cuando el mundo se prepara para definir la próxima generación de objetivos de desarrollo sostenible y la agenda para el desarrollo después de 2015, que han de lograrse para 2030, la Relatora Especial pone de relieve la necesidad de estudiar las experiencias generadas en el contexto del marco y la aplicación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, a fin de evitar repetir los errores, aprender de los enfoques constructivos y asegurar que la próxima generación de objetivos mundiales de desarrollo y metas e indicadores conexos se elaboren sobre una base informada. La Relatora Especial ofrece una serie de recomendaciones para hacer frente a esas preocupaciones en el contexto de las próximas políticas y estrategias para alcanzar los objetivos mundiales de desarrollo sostenible.

I. Introducción

1. La Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos de los pueblos indígenas presenta este informe a la Asamblea General de conformidad con la resolución 24/10 del Consejo de Derechos Humanos. Se trata del primer informe de Victoria Tauli-Corpuz, que asumió su mandato el 2 de junio de 2014. La Relatora Especial desea agradecer al Consejo de Derechos Humanos que le haya encomendado esta importante tarea y se compromete a llevar a cabo su mandato de manera imparcial y constructiva. También desea expresar su gratitud a los numerosos grupos y organizaciones indígenas que ya se han dirigido a ella tras asumir su mandato, y afirma su firme compromiso con su función de Relatora Especial, reconociendo con humildad la responsabilidad que representa.

2. El presente informe se centra en los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas en el contexto del desarrollo, y específicamente en el marco para el desarrollo después de 2015. Como señalaba en su primer informe al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/27/52), los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los pueblos indígenas serán uno de los principales temas en que se centre el mandato de tres años de la Relatora Especial. Dado que la Asamblea General se encuentra actualmente en vías de examinar y adoptar la agenda para el desarrollo después de 2015, que incluye la labor dirigida a la adopción de objetivos mundiales de desarrollo sostenible, la Relatora Especial aprovecha esta oportunidad para presentar algunas reflexiones sobre esta cuestión de importancia capital para los pueblos indígenas, con la esperanza de que esas observaciones puedan ayudar a guiar a los Estados Miembros y a otros cuando reflexionen sobre las prioridades de desarrollo.

3. En el presente informe se ofrece un panorama general del marco de los derechos humanos y de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo de los pueblos indígenas; en la parte II se presenta el contexto histórico; en la parte III se exponen las normas de derechos humanos pertinentes, que deben considerarse a la luz de los derechos interrelacionados de los pueblos indígenas a la no discriminación y la libre determinación; en la parte IV se exponen las lecciones aprendidas y se indican los obstáculos y adelantos en el logro de los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas; y la parte V contiene algunas breves conclusiones y recomendaciones para abordar esas preocupaciones en el contexto de las próximas políticas y estrategias para alcanzar objetivos mundiales de desarrollo sostenible.

II. El contexto histórico

4. La Relatora Especial observa que el concepto de desarrollo ha tenido siempre una connotación ambigua en el contexto de los pueblos indígenas. Históricamente, en la era de la colonización y la construcción de naciones, el desarrollo conllevó en gran medida la sumisión de los pueblos indígenas, que antes habían gozado de su derecho a la libre determinación. Desde el prisma de los colonizadores y gobernantes, a los pueblos indígenas apenas se les consideraba seres humanos y a muchos se les explotaba como peones forzados o mal pagados en plantaciones y minas y en otras actividades de extracción de recursos. En otros casos, se obligó a los pueblos indígenas a trasladarse a zonas marginales, mientras que los gobernantes y los grupos dominantes se beneficiaban de las tierras más productivas y los

recursos de fácil acceso. El ejemplo más notorio fue el despojo de las tierras y los recursos de los pueblos indígenas en beneficio de la mayoría –para su crecimiento económico y en otros términos– con efectos devastadores en algunos de sus derechos humanos.

5. En la mayoría de los casos, las sendas de desarrollo originales de los pueblos indígenas fueron pasadas por alto y destruidas y el “desarrollo” se concibió como un proceso unidimensional, medido en términos del desarrollo económico y el aumento del producto nacional bruto (PNB). Este modelo de desarrollo no tuvo en cuenta la diversidad de los medios de vida humanos, las culturas y los conceptos de bienestar. La Relatora Especial también observa que esto ha dado lugar a una situación de doble discriminación contra los pueblos indígenas: no solo se les privó de los beneficios económicos y sociales del desarrollo contemporáneo, que a menudo tuvo lugar a sus expensas, sino que al mismo tiempo se estigmatizaron sus culturas, sus idiomas y sus sistemas de producción como atrasados, primitivos e incivilizados.

6. Estas percepciones erróneas seguían siendo dominantes a finales del decenio de 1950, cuando la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en nombre del sistema de las Naciones Unidas, adoptó el Convenio Núm. 107 sobre poblaciones indígenas y tribales. Este convenio fue el primer intento de codificar las obligaciones internacionales de los Estados con respecto a los pueblos indígenas, y constituye un claro reflejo del discurso de desarrollo en el momento en que fue adoptado. Aunque el Convenio reconoció a los pueblos indígenas como seres humanos con derechos básicos que deberían ser protegidos, también se entendía que estaban en una “posición deficitaria”, es decir, se consideraba que estaban en una fase menos adelantada que otros sectores de la sociedad. Por tanto, el Convenio hacía un llamamiento a los Estados para que prestaran asistencia a los pueblos indígenas para su plena integración progresiva en la colectividad nacional. Es decir, mediante el desarrollo dejarían de existir como pueblos distintos, siendo el objetivo la igualdad de derechos y oportunidades, pero sin la diversidad de identidades, culturas y sendas de desarrollo.

7. Durante los decenios de 1970 y 1980, los pueblos indígenas se opusieron con fuerza a esta percepción y manifestaron su firme determinación de mantener sus culturas únicas y sus propios sistemas sociales, de gobernanza, producción y conocimientos y de transmitirlos a las generaciones futuras. Esta determinación dio lugar en 1989 a la adopción del Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, que se propone explícitamente, en su preámbulo, “eliminar la orientación hacia la asimilación de las normas anteriores”.

8. La reivindicación por los pueblos indígenas del desarrollo libremente determinado se vio reforzada de nuevo en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, que reconoce el “papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales” de los pueblos indígenas (principio 22). La Declaración de Río exhorta además a los Estados a que reconozcan y apoyen debidamente la identidad, cultura e intereses de los pueblos indígenas y hagan posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible.

9. Por último, mediante la aprobación en 2007 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, la comunidad mundial en general reconoció el derecho de los pueblos indígenas al desarrollo de acuerdo con sus propias aspiraciones y necesidades. En el preámbulo de la Declaración se reconoce que “los pueblos indígenas han sufrido injusticias históricas como resultado, entre otras cosas, de la colonización y de haber sido desposeídos de sus tierras, territorios y recursos, lo que les ha impedido ejercer, en particular, su derecho al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades e intereses.” Garantiza así, en una serie de disposiciones, el derecho de los pueblos indígenas al desarrollo de acuerdo con sus propias aspiraciones y necesidades, y está vinculado a otros derechos sociales, económicos y culturales, como se señala con más detalles en la parte III del presente informe.

10. A pesar de estos progresos, la Relatora Especial observa que existe aún un déficit considerable de aplicación en relación con la realización efectiva de esos derechos. La larga historia de colonización e intentos de asimilación de los pueblos indígenas sigue surtiendo efecto hoy día. En casi todos los países en los que viven, a los pueblos indígenas les va peor que a los sectores no indígenas de la población en cuanto a su desarrollo, incluidos los niveles de pobreza, educación, salud, desempleo, condiciones de vivienda, agua limpia y saneamiento. Además, en algunos Estados, las estrategias y aspiraciones de desarrollo de los pueblos indígenas siguen siendo objeto de estereotipos negativos y sus contribuciones en términos de conservación de la biodiversidad, servicios de ecosistemas y producción sostenible de alimentos, por ejemplo, a menudo no son bien comprendidas.

11. Las experiencias adquiridas y las lecciones aprendidas de las actividades mundiales y nacionales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio han puesto de manifiesto que los pueblos indígenas siguen quedando excluidos a menudo de las principales actividades de desarrollo y se enfrentan a graves obstáculos cuando tratan de seguir sus propias sendas de desarrollo. En las secciones siguientes, la Relatora Especial señala a la atención esas lecciones aprendidas, subrayando la importancia de tener en cuenta a esos pueblos en los esfuerzos por llegar a un acuerdo sobre los objetivos de desarrollo sostenible y la agenda para el desarrollo después de 2015.

III. Los derechos económicos, sociales y culturales en su aplicación a los pueblos indígenas

A. Complementariedad de los instrumentos: universalidad de las obligaciones

12. Como se ha señalado antes, las medidas de desarrollo han sido históricamente exclusivas, llevadas a cabo a expensas de los pueblos indígenas u orientadas a su asimilación. Esas tendencias se han invertido progresivamente en los últimos decenios, aunque no lo suficiente. El distanciamiento del desarrollo exclusivo y asimilacionista queda reflejado en el marco internacional de los derechos humanos en general y, en especial, en las normas específicas de derechos humanos que se aplican a los pueblos indígenas, como la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Como ha puesto de relieve el anterior Relator General (véase A/68/317, párrafo 70), la Declaración no crea derechos o privilegios nuevos o

especiales para los pueblos indígenas, sino que ha de interpretarse como un instrumento correctivo que prevé las normas mínimas necesarias para que los pueblos indígenas puedan disfrutar de todos sus derechos humanos y libertades fundamentales sin ninguna discriminación.

13. Así ocurre en el contexto de los derechos económicos, sociales y culturales, en particular tal como quedan recogidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, un instrumento de derechos humanos de aplicación universal. La Declaración refleja los derechos humanos universales contenidos en ese y otros instrumentos, y los contextualiza a la luz de la situación de los pueblos indígenas al poner de relieve sus aspectos colectivos, basándose en los principios complementarios de la no discriminación y la libre determinación, como se indica a continuación. Por tanto, la Relatora Especial recalca que el deber de los Estados de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas se basa no solo en su compromiso con instrumentos concretos sobre los derechos de los pueblos indígenas, como la Declaración y el Convenio Núm. 169 de la OIT, sino que es un elemento integrante de sus obligaciones de conformidad con el Pacto Internacional y otros instrumentos de derechos humanos aplicables.

14. La Relatora Especial aprecia la atención prestada a la situación de los pueblos indígenas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros órganos, procedimientos y mecanismos de vigilancia de los tratados, incluidos los órganos de vigilancia de los derechos humanos a nivel regional, y pone de relieve su empeño en colaborar para reforzar aún más la complementariedad de los que tienen mandatos sobre derechos humanos en general y los que tienen mandatos específicos relativos a los derechos de los pueblos indígenas.

B. La libre determinación y la no discriminación son principios interrelacionados

15. Los derechos a la libre determinación y la no discriminación son fundamentales para la contextualización de los derechos humanos universales a la situación de los pueblos indígenas. Esos derechos están consagrados en una variedad de instrumentos de derechos humanos de aplicación general, pero figuran en toda la Declaración, también en relación con los derechos económicos, sociales y culturales. La complementariedad de esos dos principios se reconoce en el preámbulo de la Declaración, que afirma “que los pueblos indígenas son iguales a todos los demás pueblos y reconociendo al mismo tiempo el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales”.

16. En el contexto del desarrollo, las normas contemporáneas relativas a los pueblos indígenas tienen un objetivo general doble. Por una parte, se esfuerzan por subsanar eficazmente la discriminación contra los pueblos indígenas a fin de que puedan beneficiarse plenamente de las actividades de desarrollo para lograr un nivel de vida adecuado. Por otra, las normas se proponen asegurar el respeto de su derecho a definir y seguir sus sendas de desarrollo libremente determinadas, a fin de salvaguardar su integridad cultural y fortalecer su potencial de desarrollo sostenible. Así pues, el marco internacional persigue esos dos objetivos complementarios

mediante los principios interrelacionados de la no discriminación y la libre determinación.

17. El derecho a la no discriminación en el contexto de los derechos económicos, sociales y culturales tiene por objeto garantizar la igualdad sustancial en el logro progresivo de esos derechos. Cabe observar que el principio de no discriminación tiene dos dimensiones: asegurar la igualdad de todas las personas indígenas, tanto hombres como mujeres, y de los pueblos indígenas como colectividades. Lo anterior se expresa explícitamente en la Declaración, que estipula que “Los pueblos y los individuos indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular la fundada en su origen o identidad indígenas” (artículo 2), así como que todos los derechos y libertades reconocidos en la Declaración “se garantizan por igual al hombre y a la mujer indígenas” (artículo 44).

18. Por su parte, el derecho a la libre determinación en el contexto de los derechos económicos, sociales y culturales tiene por objeto combatir la asimilación histórica y garantizar que los pueblos indígenas puedan mantener su integridad cultural y seguir sus propias aspiraciones de desarrollo libremente determinado. Más allá de este objetivo basado en los derechos, se ha demostrado que aumentar la libre determinación de los pueblos indígenas sobre su desarrollo tiene importantes beneficios prácticos en toda una serie de indicadores, es decir, los pueblos indígenas que pueden seguir sus propias prioridades y estrategias de desarrollo salen mejor parados que los que no pueden. En la sección IV a continuación se incluye un análisis sobre la necesidad del desarrollo libremente determinado para los pueblos indígenas, así como la identificación de los obstáculos actuales y los adelantos realizados a ese respecto.

19. Los principios de la libre determinación y la no discriminación impregnan la amplia gama de derechos económicos y sociales. Por ejemplo, en el contexto de la salud, las consecuencias prácticas de esos principios generales son que los servicios de salud deberían no solo tratar de salvar las brechas en los resultados prácticos en materia de salud entre las personas indígenas y no indígenas, sino también incorporar y reforzar la medicina y las prácticas tradicionales de salud de los pueblos indígenas. En la esfera de la educación, unas normas generales y contextualizadas garantizan la igualdad de derechos de las personas indígenas a la educación sin discriminación, así como el derecho a establecer sus propias instituciones educativas, de acuerdo con sus convicciones. Además, el derecho al trabajo consagrado en varios instrumentos de aplicación general abarca el derecho de los pueblos indígenas a dedicarse a ocupaciones tradicionales, como el pastoreo, la caza, la recolección, la pesca y la rotación de cultivos sostenibles, así como la igualdad de acceso para dedicarse a esas ocupaciones, es decir, los pueblos indígenas deberían disfrutar “del acceso al crédito, los servicios de comercialización, la extensión agrícola y la formación profesional al igual que otros sectores de la población”¹.

¹ Véase *Eliminación de la discriminación de los pueblos indígenas y tribales en materia de empleo y ocupación. Guía sobre el Convenio núm. 111 de la OIT*, OIT, 2007.

20. La Relatora Especial observa que los derechos culturales, en particular, revisten una importancia fundamental para los pueblos indígenas y casi por definición incorporan los derechos consiguientes a la no discriminación y, especialmente, a la libre determinación. Además, los derechos culturales son parte integrante de una serie de otros derechos sustantivos para los pueblos indígenas. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales interpreta la “cultura” como un concepto amplio e inclusivo que comprende todas las expresiones de la existencia humana y que “refleja y configura los valores del bienestar y la vida económica, social y política de los individuos, los grupos y las comunidades”².

21. El Comité observa que el derecho “a participar en” la vida cultural consagrado en el artículo 15 1) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales comprende, entre otros, los derechos personales y colectivos a escoger su propia identidad; ejercer sus propias prácticas culturales; expresarse en la lengua de su elección; conocer y comprender su propia cultura y la de otros; recibir educación y capacitación de calidad con pleno respeto a su identidad cultural; seguir un estilo de vida asociado al uso de bienes culturales y de recursos como la tierra, el agua, la biodiversidad, el lenguaje o instituciones específicas; y contribuir a la creación de las manifestaciones espirituales, materiales, intelectuales y emocionales de la comunidad³.

22. La Relatora Especial opina que una interpretación tan inclusiva del derecho a participar en la vida cultural está en consonancia con la cosmovisión integral de los pueblos indígenas. Reafirma que el derecho a la vida cultural, en el contexto de los pueblos indígenas, está respaldado por el derecho a la libre determinación como condición indispensable para la existencia continuada de su vida cultural.

C. La importancia de medidas eficaces y especiales para lograr los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas

23. Algunos países en los que viven pueblos indígenas se enfrentan a enormes problemas de desarrollo, y evidentemente los pueblos indígenas pueden ser uno de muchos grupos dentro de un país que sufren dificultades a ese respecto. No obstante, los pueblos indígenas se enfrentan a problemas peculiares, y las medidas para resolver las disparidades sociales y económicas deben ser diferentes de las medidas dirigidas a otros grupos desfavorecidos.

24. Para poder superar situaciones de discriminación, las normas internacionales de derechos humanos prevén por lo general la adopción de medidas positivas o especiales para garantizar una igualdad efectiva y sustancial. Teniendo eso presente, la Declaración se basó en la premisa de que los pueblos indígenas han sufrido injusticias, que les impiden ejercer su derecho al desarrollo de acuerdo con sus propias necesidades e intereses. Por tanto, la Declaración tiene esencialmente una finalidad correctiva, y, en palabras del anterior Relator Especial, “trata de reparar las consecuencias actuales de la denegación histórica del derecho a la libre

² E/C.12/GC/21, párr. 13.

³ El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha puesto también de relieve que, de acuerdo con sus obligaciones de proteger los derechos culturales, “los Estados partes deben respetar el principio del consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en todos los asuntos que guarden relación con sus derechos específicos” (E/C.12/GC/21, párrs. 15 y 37).

determinación y otros derechos humanos fundamentales recogidos en instrumentos internacionales de aplicación general”⁴.

25. La Declaración, en particular en relación con los derechos económicos, sociales y culturales, señala en numerosos artículos la necesidad de que los Estados adopten medidas “eficaces” o “específicas” o adopten las “medidas necesarias” para superar la discriminación y garantizar el logro progresivo de esos derechos. En general, el artículo 21 2) estipula que “[l]os Estados adoptarán medidas eficaces y, cuando proceda, medidas especiales para garantizar el mejoramiento continuo de sus condiciones económicas y sociales [de los pueblos indígenas]”. De forma más específica, la Declaración pide que se adopten medidas para: salvaguardar los valores culturales y la identidad de los pueblos indígenas y prevenir su asimilación o integración forzada (artículo 8 2)); la protección de su derecho a revitalizar, utilizar, fomentar y transmitir a su patrimonio cultural (artículo 13 1) y 2)); asegurar el acceso a la educación en su propia cultura e idioma (artículo 14); la protección de los niños indígenas contra la explotación económica y el trabajo infantil (artículo 17 2)); la protección de las mujeres y los niños indígenas contra la violencia y la discriminación (artículo 22 2)); y el derecho a disfrutar del nivel más alto posible de salud física y mental (artículo 24 2)).

26. Sobre la base de su propia experiencia, la Relatora Especial informó sobre las preocupaciones que se habían expresado de que esas medidas afirmativas para resolver la situación concreta de los pueblos indígenas constituirían un acto de discriminación contra otros sectores de la sociedad. A ese respecto, la Relatora Especial cree que es útil señalar a la atención el amplio acervo de interpretación autorizada de las normas de derechos humanos, que explica el carácter no discriminatorio de las medidas especiales, si estas se adoptan específicamente para superar la discriminación.

27. Por ejemplo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en su recomendación general Núm. 32, subraya que el “término “no discriminación” no implica que sea necesario un trato uniforme cuando existen diferencias importantes entre la situación de una persona o grupo y la de otros o, en otras palabras, cuando hay una justificación objetiva razonable para la diferencia de trato. Dar un mismo trato a personas o grupos cuyas situaciones sean objetivamente diferentes constituirá discriminación en la práctica, como lo constituirá también el trato desigual de personas cuya situación sea objetivamente la misma”⁵. El Comité llegó por tanto a la conclusión de que “las medidas especiales no son una excepción del principio de no discriminación, sino que forman parte integrante de su significado”⁶.

28. Siguiendo ese razonamiento, la Relatora Especial pone de relieve que no puede haber duda acerca de la pertinencia y la necesidad de adoptar medidas especiales para superar la discriminación contra los pueblos indígenas, que se refleja en su situación marginada en todas las partes del mundo, y de ayudarles a lograr progresivamente sus derechos económicos, sociales y culturales.

29. Dado que la no discriminación en el contexto de los pueblos indígenas tiene una dimensión no solo individual sino también colectiva, y que la no discriminación y la libre determinación son principios complementarios y entrelazados que

⁴ A/HRC/9/9, párr. 36.

⁵ CERD/C/GC/32, párr. 8.

⁶ *Ibid.*, párr. 20.

impregnan los derechos económicos, sociales y culturales en su aplicación a los pueblos indígenas, las medidas especiales deben por tanto abordar no solo las brechas socioeconómicas entre los sectores indígenas y no indígenas de la sociedad, sino también eliminar los obstáculos discriminatorios al ejercicio de su derecho al desarrollo libremente determinado y la integridad cultural.

IV. Lecciones aprendidas de las actividades en curso para lograr los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas

A. Omisión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de incorporar obligaciones en materia de derechos humanos, incluidos los derechos de los pueblos indígenas

30. Aunque los derechos de los pueblos indígenas están claramente definidos en la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas, y se está elaborando un acervo creciente de conocimientos sobre sus consecuencias y su puesta en práctica, siguen existiendo enormes problemas de aplicación, incluso en el contexto de los derechos económicos, sociales y culturales.

31. Esta brecha de aplicación se refleja lamentablemente en la omisión de la comunidad internacional de utilizar los Objetivos de Desarrollo del Milenio como instrumento para superar la discriminación y lograr una igualdad sustancial para los pueblos indígenas en el contexto de su desarrollo. Los ocho Objetivos cuantificables, que habían de alcanzarse en 2015 a más tardar, emanaron de la Declaración del Milenio, adoptada por la Asamblea General en septiembre de 2000. Los pueblos indígenas, y la sociedad civil en general, no intervinieron formalmente en la formulación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y en los Objetivos y las metas o indicadores conexos no figura ninguna referencia específica a la situación de los pueblos indígenas.

32. Esta omisión hizo sonar la alarma entre los pueblos indígenas y en el seno del sistema de las Naciones Unidas. En 2005, el Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones Indígenas, del que forman parte más de 30 organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales, expresó su preocupación de que esta omisión de los pueblos indígenas pueda tener “repercusiones negativas en sus comunidades, la profundización de la discriminación que sufren los pueblos indígenas y la aceleración de la explotación de sus tierras y sus recursos en nombre del progreso y el desarrollo económico”⁷. Además, el Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas dedicó sus períodos de sesiones de 2005 y 2006 a un examen exhaustivo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y publicó un conjunto amplio de recomendaciones detalladas a los Estados, el sistema de las Naciones Unidas y los pueblos indígenas a fin de que las estrategias adoptadas para alcanzar los Objetivos se hicieran eco de las necesidades y aspiraciones de los pueblos indígenas.

33. Cuando solo queda un año para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y pese a los esfuerzos concertados de numerosos actores a escala mundial,

⁷ E/C.19/2005/2, anexo III, párr. 3.

la Relatora Especial llega a la conclusión de que muchas de las preocupaciones expresadas acerca de los Objetivos lamentablemente se confirmaron. Sobre la base de todos los datos disponibles a nivel de los países en relación con la situación social y económica de los pueblos indígenas, es evidente que los objetivos no abordaron ni resolvieron fundamentalmente la posición social y económicamente desfavorecida de los pueblos indígenas.

34. Cuando el mundo se prepara para definir la próxima generación de objetivos de desarrollo sostenible y la agenda para el desarrollo después de 2015, que han de lograrse a más tardar en 2030, la Relatora Especial pone de relieve la necesidad de examinar las experiencias generadas en el contexto del marco y la aplicación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a fin de evitar repetir los errores, aprender de los enfoques constructivos y asegurar que la próxima generación de objetivos mundiales de desarrollo y metas e indicadores conexos se formulen sobre una base informada.

B. Obstáculos y progresos en el logro de los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas

35. Los esfuerzos por alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, junto con otras actividades recientes de desarrollo para lograr progresivamente los derechos económicos, sociales y culturales, han puesto de relieve una serie de deficiencias relativas al alcance, el foco de interés, la gobernanza y las modalidades operacionales de esos esfuerzos, pero también han aportado ejemplos y experiencias prometedoras, que pueden utilizarse para inspirar los esfuerzos futuros. En la presente sección se examina una lista no exhaustiva de los principales obstáculos para la plena realización de los derechos de los pueblos indígenas en el contexto del desarrollo y los progresos realizados. Es preciso hacer un inventario de esos obstáculos y elaborar medidas para superarlos como parte de los esfuerzos por lograr el desarrollo sostenible en el contexto de la agenda para el desarrollo después de 2015.

Desarrollo libremente determinado

36. Como complemento del desafío de garantizar una igualdad sustancial para los pueblos indígenas en relación con indicadores socioeconómicos comunes, figura la necesidad de garantizar la igualdad de los pueblos indígenas en relación con sus derechos de elaborar prioridades y estrategias para su desarrollo libremente determinado, consagrados en la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (artículo 23) y el Convenio Núm. 169 de la OIT (artículo 7 1)). Abundan en la historia los ejemplos de intervenciones de desarrollo que han fracasado o menoscabado las instituciones, recursos y culturas de los pueblos indígenas. Esas intervenciones solían estar preconcebidas en una tradición evolucionista y de desarrollo orientado al crecimiento monetario y económico estrictamente definida, que hacía caso omiso de los conocimientos, los recursos culturales y naturales y los conceptos de bienestar tradicionales de los pueblos indígenas.

37. Uno de esos ejemplos es la subvaloración de los medios de vida y ocupaciones tradicionales de los pueblos indígenas, como las prácticas de pesca, caza y recolección, pastoreo y rotación de cultivos tradicionales. En todas las partes del mundo, los pueblos indígenas que se dedican a esas actividades de subsistencia

sostenibles, pero no sedentarias, se enfrentan a amenazas abrumadoras a sus derechos colectivos a tierras, territorios y recursos, que constituyen la base de sus medios de vida, así como de su cultura y su identidad. Como ha observado el Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones Indígenas, "...las políticas nacionales de desarrollo consideran a menudo que las actividades tradicionales de subsistencia ya no son pertinentes y en ocasiones tratan de desalentarlas, incluso cuando no existen alternativas viables"⁸. La Relatora Especial observa que esta situación persiste pese al hecho de que las estrategias de desarrollo dominantes han dado lugar a inmensos problemas relacionados con los efectos adversos del cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la degradación del medio ambiente, la inestabilidad financiera, las crecientes desigualdades y el desempleo y las crisis sociales en muchos países.

38. En cambio, los conocimientos y prácticas tradicionales de los pueblos indígenas para el desarrollo sostenible con bajas emisiones de carbono, la ordenación de los ecosistemas, la conservación de la biodiversidad y la adaptación al cambio climático constituyen importantes recursos no solo para las comunidades indígenas sino también para la comunidad mundial, y hay numerosas pruebas que apoyan esa afirmación. Los estudios indican que los sistemas de pastoreo basados en la movilidad y la diversidad del ganado apoyan a un ecosistema sano y son complementarios de la conservación de la fauna y la flora silvestres; que existe una coincidencia considerable entre los territorios de los pueblos indígenas y zonas de gran diversidad biológica; y que una parte considerable de la biodiversidad mundial sobrevive en zonas conservadas por los pueblos indígenas y las comunidades. Por lo tanto, fortalecer las propias estrategias de desarrollo sostenible de los pueblos indígenas no solo es fundamental para lograr sus derechos económicos, sociales y culturales, sino que también es un elemento indispensable de los esfuerzos mundiales por lograr el desarrollo sostenible.

39. Incluso, según varios estudios, los programas que maximizan la libre determinación indígena suelen dar mejores resultados que los controlados por los Estados u otros agentes externos. El Proyecto de Harvard sobre el desarrollo económico de los amerindios ha documentado diligentemente numerosos ejemplos de programas de desarrollo gestionados satisfactoriamente por los pueblos indígenas, y ha llegado a la conclusión de que, cuando las naciones nativas adoptan sus propias decisiones sobre los enfoques de desarrollo que han de seguir, obtienen sistemáticamente mejores resultados que los encargados de adoptar decisiones externos en cuestiones tan diversas como la forma de gobierno, la ordenación de los recursos naturales, el desarrollo económico, las atenciones de salud y la prestación de servicios sociales⁹. Así pues, para que el desarrollo sostenible eche raíces, es necesario promover las condiciones en que se maximice la adopción indígena de decisiones, y velar por que los modelos y programas de desarrollo dirigidos a los pueblos indígenas estén fundamentados en sus propias culturas y maneras de hacer las cosas, como se examina a continuación.

⁸ Véase Grupo de Apoyo Interinstitucional, documento temático para la preparación de la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas de 2014, "El acceso de los pueblos indígenas al trabajo decente y la protección social" (2014), que se puede consultar en: http://www.un.org/en/ga/president/68/pdf/wcip/IASG%20Thematic%20paper_%20Employment%20and%20Social%20Protection%20-%20rev1.pdf.

⁹ Véase <http://hpaied.org>.

40. No obstante, como ha expuesto el anterior Relator Especial, el modelo de desarrollo diseñado y gestionado externamente para los pueblos indígenas, especialmente en la esfera de los recursos extractivos, sigue siendo “la situación más común”¹⁰. Ello ha dado lugar a una percepción común entre los pueblos indígenas de “que no parece que se puedan esperar resultados positivos de esas operaciones, que se ven más como una imposición desde arriba de decisiones adoptadas en base a la colusión del Estado y las empresas en interés propio que como resultado de decisiones negociadas en las que sus comunidades no tienen una participación directa”¹¹. Para contrarrestar esa situación, el antiguo Relator Especial señaló la necesidad de que los Estados y las empresas inviertan la situación más común y creen nuevos modelos de asociación para la extracción de recursos y el desarrollo, que debería concebirse preferiblemente a través de las propias iniciativas y empresas de los pueblos indígenas¹⁰.

41. La Relatora Especial observa que, como mínimo, las iniciativas de desarrollo de terceros deben procurar establecer acuerdos y asociaciones con los pueblos indígenas centrados en los derechos y equitativos. Es muy probable que esas asociaciones den buenos resultados si: a) se elaboran en el marco de regímenes reglamentarios estatales que protegen adecuadamente los derechos de los pueblos indígenas, incluidas las actividades extraterritoriales de las empresas privadas; b) garantizan la participación de los pueblos indígenas y el respeto de sus derechos en la planificación estratégica del Estado del nivel nacional a los niveles locales en el caso de la extracción de recursos y el desarrollo; c) garantizan que las empresas cumplan con su responsabilidad de respetar los derechos de los pueblos indígenas y efectúen la correspondiente diligencia debida para evaluar y evitar cualquier efecto negativo; y d) garantizan procedimientos justos y adecuados de consulta y negociación, destinados a obtener el consentimiento libre, previo e informado.

42. En este contexto, la Relatora Especial observa con interés la adopción por el Consejo de Derechos Humanos, el 26 de junio de 2014, de la resolución 26/9, titulada “Elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos”. Por su resolución 26/9, el Consejo decidió establecer un grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta con el mandato de “elaborar un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos”.

43. Lo anterior podría ser un paso muy necesario para asegurar que las graves violaciones de los derechos humanos contra los pueblos indígenas en la que están involucradas empresas transnacionales y otras empresas sean cosa del pasado, y que de esa forma se despeje el camino para la construcción de nuevas asociaciones mutuamente beneficiosas entre las empresas y los pueblos indígenas.

44. La Relatora Especial recomienda que se garantice y apoye la participación de representantes indígenas como parte del proceso de establecer el grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta. La Relatora Especial aguarda con interés contribuir a este proceso de cualquier forma que pueda, incluso colaborando estrechamente con el grupo de trabajo y facilitando el diálogo entre las partes, si así se solicita.

¹⁰ Véase A/HRC/24/41.

¹¹ A/HRC/18/35, párr. 65.

45. Al mismo tiempo, la Relatora Especial también espera que aplicación de la resolución antes mencionada no haga descarrilar la labor ya llevada a cabo para aplicar los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos que ha tenido lugar durante los últimos tres años, incluida la labor del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas y el Foro sobre las Empresas y los Derechos Humanos. En este contexto, se han registrado algunos progresos en lo referente a plantear las preocupaciones de los pueblos indígenas, especialmente en relación con las industrias extractivas. Debe continuar la participación de representantes indígenas en el los procesos del Grupo de Trabajo y el Foro y se debe prestar apoyo financiero con esa finalidad.

46. La Relatora Especial también pone de relieve la importancia de asegurar que los objetivos de desarrollo sostenible y la agenda para el desarrollo después de 2015 sean inclusivos y reflejen las aspiraciones de desarrollo de los pueblos indígenas, reuniendo las preocupaciones económicas, sociales, culturales, ambientales y climáticas, que se han de abordar de forma integrada.

Invisibilidad de la situación de los pueblos indígenas y datos desglosados

47. A la Relatora Especial le preocupa profundamente que la situación concreta de los pueblos indígenas a menudo siga siendo invisible en las estadísticas nacionales. Así ocurre en muchos países en desarrollo, que frecuentemente tienen escasas capacidades institucionales para reunir datos. Complica más la situación el hecho de que en muchos de esos países, especialmente en África y Asia, la identificación y el reconocimiento oficiales de los pueblos indígenas siguen pendientes, y el desglose de los datos basados en el origen étnico puede considerarse polémico por diversos motivos. Dada la importancia de esta cuestión, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas ha hecho de ella una esfera de interés permanente y ha formulado numerosas recomendaciones a los Estados, las organizaciones indígenas y los organismos de las Naciones Unidas, en particular la División de Estadística del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, para que colaboren en el desglose y la reunión de datos¹².

48. La existencia de información pertinente es una condición previa esencial para formular respuestas adecuadas de política a fin de abordar las desigualdades y vigilar la eficacia de las medidas destinadas a superar la discriminación, tanto dentro de los países como entre unos países y otros, así como para identificar la discriminación adicional en función del género. En este contexto, la Relatora Especial elogia los esfuerzos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) por “democratizar la información”. Con el apoyo de varios organismos de las Naciones Unidas, organismos donantes y fuentes de financiación privadas, la Comisión ha establecido una amplia base de datos, que proporciona datos sociodemográficos sobre los pueblos indígenas y afrodescendientes de la región, con inclusión de datos desglosados por sexos y edades, así como datos sobre migración interna, salud, juventud y la distribución territorial de las desigualdades¹³. La base de gran parte de ese excelente trabajo es la inclusión por la mayoría de los países de América Latina de un “identificador indígena” en sus

¹² Véase E/2007/43-E/C.19/2007/12, párr. 123.

¹³ Véase la base de datos de la CEPAL en: http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/celade/noticias/paginas/0/36160/P36160.xml&xsl=/celade/tpl/p18f.xsl&base=/celade/tpl/top-bottom_ind.xsl.

censos de 2000, acumulando así datos mediante la autoidentificación de una persona como miembro de una comunidad indígena¹⁴.

49. La Relatora Especial observa que algunos países han realizado progresos similares en el desglose de los datos en sus censos de población y vivienda, de los que se señalan ejemplos en todos los informes específicos de los anteriores Relatores Especiales sobre los países. Esa información ha sido y será valiosísima como requisito básico para vigilar los efectos de la próxima generación de objetivos de desarrollo sostenible.

50. Sin embargo, una limitación del desglose de los datos reunidos respecto de indicadores socioeconómicos comunes es que esos datos pueden servir esencialmente para vigilar la discriminación contra las personas indígenas en relación con su acceso a los derechos sociales y económicos y su logro, pero facilitan poca información sobre la serie de atributos de esos derechos relativos al derecho a la libre determinación. Por ejemplo, los datos desglosados pueden indicar la existencia de una brecha en los resultados de educación, pero no proporcionarán información acerca de si la educación impartida era culturalmente apropiada, o si el estudiante pudo aprender en su propio idioma, por ejemplo. Asimismo, un simple registro de un aumento de los ingresos puede interpretarse como indicio de un progreso positivo, incluso en situaciones en que los pueblos indígenas han sido obligados a abandonar una economía más orientada a la subsistencia.

51. En el nivel más básico, los indicadores deberían ayudar a detectar discriminación, desigualdad y exclusión, y deberían permitir que se efectuaran comparaciones entre los pueblos indígenas y otros grupos de población. Además, son necesarios indicadores específicos que reflejen aspectos esenciales del desarrollo libremente determinado, como la situación y las tendencias de los idiomas indígenas; la seguridad de la tenencia con respecto a tierras, territorios y recursos y el reconocimiento del derecho consuetudinario y las instituciones autónomas de gobernanza indígenas. Sobre todo, es esencial que los pueblos indígenas participen en la definición de las cuestiones que han de tratarse y los indicadores utilizados, y que se tengan en cuenta las propias opiniones de los pueblos indígenas sobre el bienestar y sus visiones del futuro.

52. La Relatora Especial proseguirá su labor sobre enfoques prácticos para evaluar los progresos logrados en la realización de los derechos de los pueblos indígenas, y aguarda con interés colaborar con los gobiernos, los pueblos indígenas, los organismos de las Naciones Unidas y otras partes interesadas en identificar buenas prácticas en esa esfera, lo que debería reflejarse en el marco para vigilar los próximos objetivos de desarrollo sostenible.

La marginación de los pueblos indígenas en los países desarrollados

53. Las estadísticas nacionales de los países de ingresos medianos y altos pueden también ocultar la persistente marginación social y económica de los pueblos indígenas. Los anteriores Relatores Especiales han puesto de relieve esta situación en sus informes, por ejemplo, sobre la situación de los pueblos indígenas en Australia (A/HRC/15/37/Add.4), Nueva Zelandia (A/HRC/18/35/Add.4), los Estados Unidos de América (A/HRC/21/47/Add.1) y el Canadá (A/HRC/27/52/Add.2). Esta preocupación

¹⁴ Véase Sistema de Indicadores Sociodemográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas de América, CELADE/CEPAL – Fondo Indígena: Guía para el usuario, que se puede consultar en: http://celade.cepal.org/redatam/PRYESP/SISPPI/SISPPI_notastecnicas.pdf.

ha sido planteada en repetidas ocasiones por el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. Por ejemplo, en el contexto de los debates relacionados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el Foro señaló que los pueblos indígenas de los países desarrollados “sufrían disparidades significativas en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. Esas disparidades tendían a ocultarse en el plano internacional debido a la falta de datos desglosados y al alto nivel de disfrute de esos derechos por las poblaciones no indígenas en comparación con las indígenas”¹⁵.

54. Otra preocupación planteada constantemente por los pueblos indígenas en los países desarrollados es que por lo general tienen un acceso limitado a la asistencia financiera y técnica proporcionada a través de la cooperación internacional. Esa cooperación está garantizada en el artículo 39 de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que afirma que los pueblos indígenas “tienen derecho a recibir asistencia financiera y técnica... por conducto de la cooperación internacional”. Sin embargo, debido a las reglas sobre los requisitos para recibir asistencia oficial para el desarrollo, que se basa en gran medida en la renta nacional bruta, a los pueblos indígenas que viven en países desarrollados se les niega a menudo ese apoyo¹⁶. Un encomiable ejemplo de la forma de superar esa limitación se presenta en la Estrategia de apoyo de Dinamarca a los pueblos indígenas, que estipula que los criterios generales de admisibilidad de los receptores de ayuda para el desarrollo se suspendan en el contexto de los pueblos indígenas, ya que viven a menudo en “bolsas de pobreza”, incluso en países que no figuran entre los más pobres¹⁷.

55. La Relatora Especial espera que más organismos encuentren los medios de ayudar a los pueblos indígenas, en la medida de lo necesario, en todas las partes del mundo, y expresa su esperanza de que la universalidad de los objetivos de desarrollo sostenible propuestos contribuya a poner de relieve y subsanar las desigualdades existentes en todos los países del planeta.

56. Actualmente, existen en países de todo el mundo numerosos programas destinados a mejorar las condiciones sociales y económicas de los pueblos indígenas, muchos de los cuales han demostrado un notable éxito. Los anteriores Relatores Especiales han analizado algunas de esas importantes actividades gubernamentales para atender las preocupaciones de los pueblos indígenas en relación, entre otras cosas, con el establecimiento de mecanismos de consulta, los idiomas y la educación, la salud, la administración de justicia y el desarrollo económico. Sin embargo, también han señalado que, en general, queda mucho por hacer (véase por ejemplo, A/HRC/21/47/Add.1, párrafos 67 a 71; A/HRC/18/35/Add.3, párrafos 57 a 63).

¹⁵ E/2006/43-E/C.19/2006/11, párr.6.

¹⁶ Véase más en la lista de países elegibles del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en: <http://www.oecd.org/development/stats/daclistofodarecipients.htm>.

¹⁷ Véase Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca (Danida), disponible en: <http://amg.um.dk/en/~media/amg/Documents/Polices%20and%20Strategies/Freedom%20Democracy%20and%20Human%20Rights/Indigenous%20people/StrategyForDanishSupportToIndigenousPeople.ashx>.

Servicios sociales culturalmente adecuados

57. Un elemento esencial para superar la discriminación y lograr los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas es el diseño y la prestación de servicios sociales adecuados, en particular en los sectores de la educación y la salud. Como ya se ha observado anteriormente y se señala de nuevo aquí, los servicios culturalmente adecuados no solo son un requisito establecido en las normas internacionales de derechos humanos, especialmente según se enuncia en la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, sino que también guardan relación con la obtención de mejores resultados. Ya se puede llegar a la conclusión de que, aunque se han realizado enormes progresos en relación con los objetivos y metas de 2015, no se cumplirán en el caso de los pueblos indígenas desfavorecidos si los gobiernos no les prestan más atención y les dedican más recursos.

58. Habida cuenta de sus culturas y estilos de vida únicos en su género, cabe también observar que el desarrollo social y económico de los pueblos indígenas puede ser diferente del de otros sectores de la población. Por tanto, en las estrategias de desarrollo se deben tener en cuenta, entre otras cosas, los idiomas, las tradiciones, las estrategias de subsistencia y las instituciones autónomas de los pueblos indígenas. Ello es fundamental para el éxito de esas medidas. Una forma de garantizar que se dé cabida a las culturas de los pueblos indígenas es incluyéndolos en el diseño, la programación y la ejecución de las actividades de desarrollo. A este respecto, en toda la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se hace referencia a la necesidad de que los pueblos indígenas elaboren sus propias prioridades de desarrollo y de que se les consulte e incluya en el proceso de formulación de programas estatales, como se señala con más detalle a continuación.

59. Un aspecto de los servicios sociales culturalmente adecuados consiste en prestar esos servicios a los pueblos indígenas en los lugares en los que viven. Muchos pueblos indígenas viven en zonas rurales y aisladas, en las que a menudo la disponibilidad de medicamentos y materiales docentes es limitada, los logros profesionales de los maestros y trabajadores de salud desplegados localmente son bajos y la infraestructura escolar y de clínicas es deficiente. Los informes de los anteriores Relatores Especiales sobre los países están repletos de ejemplos de esas condiciones. En paralelo, un número cada vez mayor de pueblos indígenas viven en zonas urbanas en las que a menudo no existen servicios culturalmente adecuados, como la educación en el idioma materno. Deben implantarse medidas para garantizar que los pueblos indígenas puedan disfrutar de los mismos derechos sociales y económicos que otros segmentos de la población, sin tener que sacrificar aspectos importantes de sus culturas y sus estilos de vida, incluido su apego a sus tierras tradicionales y la transmisión de sus idiomas a las generaciones futuras.

60. En el contexto de la educación, la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas subraya la importancia para los pueblos indígenas de la educación en sus propios idiomas; métodos culturalmente adecuados de enseñanza y aprendizaje; y a que sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones queden reflejadas en los programas de estudios (véanse los artículos 14 1) y 15 1)). No obstante, en muchos lugares, los prejuicios y estereotipos negativos de la cultura y la identidad indígenas siguen constituyendo un problema importante, y los pueblos indígenas sufren la discriminación en las escuelas, tanto por parte de otros estudiantes como de los maestros. La Organización de las Naciones Unidas para la

Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) ha llevado a cabo una investigación exhaustiva sobre esta cuestión, cuyos resultados figuran en el *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo: Llegar a los marginados*, de 2010. En el informe se afirma que “[l]a estigmatización es un poderoso factor de marginación que los niños arrastran consigo hasta en las mismas aulas de la escuela. Desde los aborígenes australianos hasta los pueblos indígenas de América Latina, la falta de instrucción en lengua materna forma parte con frecuencia de un proceso más vasto de subordinación cultural y discriminación social”¹⁸.

61. En general, las desventajas no existen aisladamente y hay numerosos ejemplos que demuestran la forma en que la pobreza y la discriminación por razón de género contribuyen a exacerbar la privación educativa entre los pueblos indígenas de todo el mundo. El informe de la UNESCO identifica las siguientes medidas para acabar con la marginación en la educación, todas las cuales son válidas para resolver los problemas a que se enfrentan los pueblos indígenas: establecer objetivos basados en la equidad, centrados en los sectores marginados de la población; acopiar datos desglosados para identificar a los grupos marginados y efectuar el seguimiento de sus progresos; identificar los factores que impulsan la marginación de grupos específicos; adoptar un planteamiento de política integrada que trate las causas conexas de la desventaja, en la educación y más allá, con inclusión de mejorar el acceso y hacerlo más asequible, mejorar el entorno de aprendizaje, y hacer más extensivos los derechos y ofrecer más oportunidades¹⁹.

62. En la esfera de la salud, las persistentes desigualdades en la situación sanitaria es lamentablemente un aspecto común para todos los pueblos indígenas del mundo, con lagunas no solo en la situación sanitaria, sino también en muchos factores determinantes de la salud. Las mujeres y los niños se enfrentan a más vulnerabilidades, que tienen sus raíces en situaciones de pobreza extrema, falta de acceso a la educación y los servicios sociales, destrucción de las economías y las estructuras sociopolíticas indígenas, desplazamiento forzoso, conflicto armado y pérdida y degradación de tierras y recursos tradicionales, a todo lo cual se suman el racismo y la discriminación estructurales.

63. La Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas pone de relieve que los pueblos indígenas tienen derecho a sus medicinas tradicionales y a mantener sus prácticas de salud, incluida la conservación de sus plantas medicinales, animales y minerales de interés vital (artículo 24 1)). La importancia de esas prácticas ha sido reafirmada por la Organización Panamericana de la Salud (PAHO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), que estiman que el 80% de la población de los países en desarrollo recurre a sistemas tradicionales de curación como fuente principal de atención²⁰. En ese número están incluidos sin duda numerosos pueblos indígenas, que a menudo recurren a una combinación de medicamentos y prácticas tradicionales y occidentales, y apunta a la necesidad de elaborar estrategias de salud inclusivas en asociación con los pueblos indígenas.

64. En el sistema de las Naciones Unidas, la PAHO, que es el organismo especializado de salud del sistema interamericano y la Oficina Regional para las

¹⁸ UNESCO y Oxford University Press, 2010, *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo: Llegar a los marginados*, pág. 12.

¹⁹ *Ibid.*, págs. 306 y 307.

²⁰ PAHO/OMS, resolución 47/13, titulada “La salud de los pueblos indígenas de las Américas”, disponible en: <http://www2.paho.org/hq/dmdocuments/2009/CD47-13-s.pdf>.

Américas de la OMS, ha estado a la cabeza de la promoción de la complementariedad entre los sistemas de salud tradicionales y occidentales y en el establecimiento de alianzas con curanderos tradicionales a fin de incorporar sus perspectivas, medicinas y terapias a los sistemas nacionales de salud. La PAHO ha recalcado la necesidad de elaborar estrategias amplias de salud, que sitúen en una nueva posición a la salud y los servicios de salud, teniendo en cuenta los factores estructurales sociales determinantes, y que promuevan los derechos humanos colectivos de los pueblos indígenas, eliminen la discriminación y redistribuyan el poder político y económico hacia un mundo más diverso y equitativo²¹.

65. La Relatora Especial está de acuerdo con estos llamamientos a respuestas jurídicas, de política y programáticas amplias, multifacéticas y contextualizadas para superar la discriminación contra los pueblos indígenas y fomentar su libre determinación en cuanto a salud y educación. Para ello se necesitan medidas coordinadas y sistemáticas de los Estados, medidas que reconozcan y conceptualicen la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, y que también correspondan a las percepciones globales e integradas del desarrollo y el bienestar de los pueblos indígenas.

Mejorar las condiciones de trabajo de los pueblos indígenas

66. Los derechos laborales constituyen un elemento fundamental, pero a menudo pasado por alto, de los derechos económicos de los pueblos indígenas, lo que es irónico si se tiene en cuenta que, en un principio, fue la explotación de los trabajadores indígenas la que suscitó preocupaciones internacionales sobre la situación de los pueblos indígenas y dio lugar a la adopción del primer instrumento internacional sobre sus derechos, el Convenio Núm. 107 de la OIT, de 1957. Todos los datos disponibles indican que la explotación y la discriminación de los trabajadores indígenas persisten hoy día²². Grandes números de pueblos indígenas siguen excluidos de la formación profesional, las oportunidades de empleo y la protección social. Muchos están atrapados en la economía informal, a menudo en trabajos precarios y mal pagados.

67. La discriminación generalizada contra los pueblos indígenas en muchos lugares da lugar a que no se respete el valor de las aptitudes relacionadas con los conocimientos tradicionales y la identidad indígena, por ejemplo, la capacidad de hablar un idioma indígena. Además de la discriminación general contra los pueblos indígenas en el empleo y las ocupaciones, esos pueblos son particularmente vulnerables a las formas más extremas de explotación laboral, como condiciones de trabajo peligrosas, trabajo infantil y trabajo forzado. En este último se incluye el trabajo en condiciones de servidumbre de los pueblos indígenas en varios países de Asia meridional, las prácticas análogas a la esclavitud en partes de África, y la servidumbre por deudas en partes de América Latina. Las mujeres y los niños indígenas se enfrentan a más riesgos relacionados con la trata y la explotación sexual, así como la explotación en el contexto de las labores domésticas.

²¹ Véase CEPAL, PAHO/OMS y Fondo de Población de las Naciones Unidas, *Mortalidad infantil y en la niñez de pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina: inequidades estructurales, patrones diversos y evidencia de derechos no cumplidos*. Naciones Unidas (2010).

²² Véase, por ejemplo, Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones Indígenas, documento temático para la preparación de la Conferencia Mundial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, “Acceso de los pueblos indígenas al trabajo decente y la protección social”, junio de 2014.

68. Se han realizado algunos progresos para documentar las graves violaciones de los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de la explotación laboral, incluso mediante el trabajo forzado e infantil²³, y los órganos de supervisión de la OIT se han ocupado de forma creciente de las condiciones de trabajo de los trabajadores indígenas en el marco de los convenios pertinentes²⁴. No obstante, se trata de una esfera en la que la Relatora Especial ve la necesidad de medidas especiales adicionales para proteger a las personas y grupos más vulnerables. Esas actividades podrían incluir la elaboración en régimen de colaboración de planes de acción amplios entre gobiernos, organizaciones indígenas, organizaciones de trabajadores y empleadores y otros; difusión de información y sensibilización en idiomas indígenas; empoderamiento económico de los grupos particularmente vulnerables; y apoyo a las víctimas.

69. La Relatora Especial señala a la atención la precaria situación de numerosas mujeres indígenas, en particular de América Latina y Asia, que sirven como trabajadoras domésticas, bien en sus países de origen o como trabajadoras migrantes. Según estimaciones de la OIT, hay como mínimo 53 millones de trabajadores domésticos adultos en el mundo, de los que el 83% son mujeres²⁵. Se desconoce el porcentaje que constituyen las mujeres indígenas, pero los escasos datos disponibles indican que en algunos países y regiones podrían de hecho constituir la mayoría. Esas mujeres se enfrentan a menudo a unas condiciones de trabajo deplorables, explotación laboral y abusos de los derechos humanos, con frecuencia sin ningún recurso jurídico para corregir la situación. En este contexto, la Relatora Especial observa que el Convenio sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos (Convenio Núm. 189 de la OIT) entró en vigor en septiembre de 2013. El Convenio se propone extender los derechos laborales básicos a los trabajadores domésticos de todo el mundo y puede ser un instrumento importante para las mujeres indígenas.

70. La Relatora Especial expresa su voluntad de colaborar con los países ratificadores, las organizaciones indígenas, en particular, las organizaciones de mujeres, la OIT y otros para garantizar que ese instrumento sea más conocido y aplicado en asociación con los pueblos indígenas, marcando así, cabe esperar, una diferencia concreta en las vidas de muchas trabajadoras y trabajadores domésticos indígenas.

²³ Véase Bedoya Silva-Santisteban y Bedoya Garlan, documentos de trabajo: El trabajo forzoso en la extracción de la madera en la Amazonía Peruana; Enganche y servidumbre por deudas en Bolivia; Servidumbre por deudas y marginación en el Chaco de Paraguay, OIT, 2005; Directrices para combatir el trabajo infantil entre los pueblos indígenas y tribales, OIT, 2006; Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, misión al Paraguay, informe y recomendaciones, 2009, disponible en: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/UNPFII_Mission_Report_Paraguay_ES.pdf; Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, misión a Bolivia, informe y recomendaciones, 2009, disponible en: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/UNPFII_Mission_Report_Bolivia%20_EN.pdf.

²⁴ Las observaciones de los órganos de supervisión de la OIT pueden consultarse en la base de datos NORMLEX de la OIT en www.ilo/normlex.

²⁵ *Domestic Workers Across the World: Global and regional statistics and the extent of legal protection*, OIT, 2013.

La situación de las mujeres indígenas

71. Al examinar los datos socioeconómicos disponibles desglosados por origen étnico y género, no cabe duda de que las mujeres indígenas sufren formas concretas e interrelacionadas de discriminación por su identidad indígena y su género. La discriminación basada en el género es una triste realidad en la mayoría de los países, y existe también en algunas sociedades indígenas en las que, por ejemplo, las mujeres no han participado tradicionalmente en las instituciones de gobernanza o en las que no se alienta a las muchachas a que estudien. En síntesis, las mujeres indígenas siguen sufriendo una discriminación adicional basada en el género, que da lugar a desventajas, marginación y, en casos extremos, a violencia, mutilación física, trata, prostitución y acceso restringido a la justicia. En cambio, existe abundante documentación de los papeles dinámicos y fundamentales que desempeñan las mujeres indígenas en muchas esferas de la vida, como la producción de alimentos, la conservación de la biodiversidad, la adaptación al cambio climático, la transmisión de idiomas, cultura y conocimientos, la resolución de conflictos y el mantenimiento de la paz.

72. La Relatora Especial observa que sigue habiendo opiniones que tienden a acallar el debate sobre las mujeres indígenas desestimando su marginación y la violación de sus derechos como efecto de “la cultura y la tradición”, o presentando un conflicto o una divisoria falsos entre los derechos colectivos de los pueblos indígenas y los derechos individuales de las mujeres indígenas. La Relatora Especial se opone firmemente a esas opiniones, y subraya el carácter complementario y que se refuerza mutuamente de los derechos colectivos e individuales. El logro de los derechos de cada uno de los hombres y mujeres indígenas depende de la realización de sus derechos colectivos a la libre determinación, con inclusión de la cultura, los idiomas, las tierras y los territorios. Análogamente, las sociedades indígenas deben guiarse por los derechos humanos universales al seguir fortaleciendo y desarrollando sus instituciones de gobernanza, sus costumbres y tradiciones, con la plena participación de las mujeres indígenas.

73. En ese contexto, la Relatora Especial, de acuerdo con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, pone de relieve que la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales deben ser interpretados en el marco más amplio de los de los derechos humanos y las libertades fundamentales²⁶. Ello supone que los derechos culturales no pueden invocarse para limitar el alcance de los derechos humanos internacionales o infringirlos. Ese principio se establece explícitamente en el artículo 34 de la Declaración, en el que se estipula que “[l]os pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus ... costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos”.

74. La Relatora Especial acoge con beneplácito la aparición y proliferación de organizaciones y redes de mujeres indígenas en todas las partes del mundo, a nivel local, nacional, regional e internacional²⁷. Estas organizaciones son dinámicas y en un plazo relativamente corto han dado expresión con firmeza y energía a las preocupaciones, prioridades y aspiraciones de las mujeres indígenas, tanto en lo

²⁶ E/C.12/GC/21, párr. 18.

²⁷ Véase la base de datos sobre organizaciones de mujeres indígenas del Foro Internacional de Mujeres Indígenas en: <http://www.fimi-iiwf.org/organizaciones.php>.

relativo a sus derechos individuales como a sus derechos en calidad de miembros de colectividades indígenas.

75. Como también se señala en su primer informe al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/27/52), durante el plazo de su mandato, la Relatora Especial otorgará especial importancia a las cuestiones a que se enfrentan las mujeres indígenas, y se esforzará en particular en trabajar estrechamente con las mujeres indígenas para asegurarse de que sus preocupaciones se aborden sistemáticamente en su labor. En esas actividades, procurará complementar la labor de otros mandatarios y entidades activos en esta esfera, incluidos la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, el Grupo de Trabajo sobre la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

Gobernanza

76. Es preciso que los Estados consulten con los pueblos indígenas y garanticen su participación antes de adoptar medidas legislativas o administrativas o proyectos que les afecten. Se han expresado sistemáticamente preocupaciones a este respecto en el contexto de las estrategias y programas concebidos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

77. Un primer paso para establecer planes y programas de desarrollo, en el contexto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y después de 2015, consiste en evaluar las necesidades y determinar las prioridades, y elaborar planes de acción estratégica con metas y marcos de aplicación, junto con los pueblos indígenas. También puede llevarse a cabo una planificación que tenga en cuenta e incorpore medidas para hacer efectivos los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de estrategias más amplias de educación, salud, vivienda, reducción de la pobreza y desarrollo de los recursos (véase A/HRC/24/41, párrafos 49 a 51), así como en otras esferas. La inclusión de los pueblos indígenas desde el principio en la planificación y en todas las fases de ejecución, que contribuiría considerablemente a facilitar la ejecución de objetivos básicos de desarrollo con respecto a los pueblos indígenas, es un paso que a menudo se pasa por alto.

78. Un estudio documental de 2008 de los informes nacionales sobre el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, realizado por la secretaría del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, llegó a la conclusión de que el 80% de los informes abordaban de forma insuficiente las cuestiones indígenas; ninguno de los informes incluía sistemáticamente datos desglosados, y ninguno de los informes fue preparado en consulta con los pueblos indígenas²⁸. A nivel internacional, estudios similares de varias evaluaciones comunes para los países y marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo, que constituyen el marco principal de la asistencia para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas a nivel de los países, también llegaron a la conclusión de que los pueblos indígenas tenían una participación escasa y que la

²⁸ Véase B. Hartley, *MDG Reports and Indigenous Peoples: A Desk Review*, secretaría del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, 2008.

mayoría de los marcos no preveía datos desglosados o parámetros relativos al desarrollo de los pueblos indígenas²⁹.

79. Las consecuencias de esta omisión son simples pero trascendentales: si las necesidades y las preocupaciones de los pueblos indígenas no están reflejadas en esos marcos generales establecidos por los gobiernos y respaldados por el sistema de las Naciones Unidas y otros donantes bilaterales y multilaterales, pueden sencillamente quedar excluidos de los esfuerzos de desarrollo y se pueden menoscabar aún más sus derechos.

80. Entre los aspectos positivos cabe mencionar que a la Relatora Especial le constan numerosos ejemplos de actividades de desarrollo inclusivas y en régimen de colaboración en apoyo de los pueblos indígenas, que van desde programas en gran escala para demarcar las tierras indígenas y desarrollar la educación intercultural y bilingüe en el plano nacional, a pequeños proyectos ejecutados directamente por comunidades indígenas en respuesta a sus propias prioridades. Algunos países también han progresado en la creación de mecanismos regulares e institucionalizados de consulta y participación, que garantizan la influencia de los pueblos indígenas en la planificación estratégica y la ejecución de estrategias y programas de desarrollo.

81. Dentro del sistema de las Naciones Unidas, ha habido algunos ejemplos importantes de creación de plataformas para el diálogo a nivel nacional entre los pueblos indígenas y las entidades del sistema. En este contexto, la Relatora Especial subraya que, de conformidad con los artículos 41 y 42 de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la gama más amplia de instrumentos de derechos humanos, los Estados y los organismos de las Naciones Unidas deben respetar el derecho de los pueblos indígenas a participar y a ser consultados sobre las intervenciones de desarrollo que les afecten.

82. El diseño de la agenda para el desarrollo después de 2015 en general exige esfuerzos renovados para establecer mecanismos inclusivos de gobernanza adecuados para la consulta y la participación a nivel nacional e internacional como sólido baluarte contra el desarrollo impuesto y requisito previo para obtener resultados de desarrollo sostenible. Esos requisitos básicos de gobernanza deberían quedar reflejados sólidamente en el marco para lograr los objetivos de desarrollo sostenible.

V. Conclusiones y recomendaciones para el establecimiento de los objetivos de desarrollo sostenible

83. El establecimiento de asociaciones con los pueblos indígenas a fin de definir estrategias para lograr progresivamente sus derechos económicos, sociales y culturales no es solo una obligación de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, sino que es además una contribución valiosísima al fortalecimiento de la diversidad de los sistemas de

²⁹ M. López, *Integration of Indigenous Peoples' Perspectives in Country Development Processes: Review of selected CCAs and UNDAFs*, secretaría del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas (2007); A.K. Nongkynrih, *Integration of Indigenous Peoples' Perspectives in Country Development Processes: Review of selected CCAs and UNDAFs*, secretaría del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas (2008).

medios de vida y las economías sostenibles, que incluye enfoques de mercado, no de mercado y otros enfoques para un reparto más equitativo y sostenible de la riqueza y los recursos.

84. Para concluir su primer informe a la Asamblea General, la Relatora Especial subraya la oportunidad única que tiene la comunidad mundial de utilizar los procesos de diseño, ejecución y vigilancia relativos a los objetivos de desarrollo sostenible para abordar la persistente discriminación contra los pueblos indígenas, como personas y colectividades, y en lo relativo al acceso a las intervenciones de desarrollo y a su suficiencia.

85. Superar la discriminación contra los pueblos indígenas, y las mujeres indígenas en particular, exigirá esfuerzos concertados y, en algunos casos, medidas especiales. La Relatora Especial expresa su esperanza de que la comunidad mundial esté lista para dar esos pasos necesarios a fin de poner fin a las injusticias históricas cometidas contra los pueblos indígenas y presenta las siguientes recomendaciones a esos efectos:

a) Los procesos de definición, ejecución y vigilancia de los objetivos de desarrollo sostenible deben servir de instrumento para atender a las aspiraciones de los pueblos indígenas al desarrollo libremente determinado y lograr la igualdad en los resultados de desarrollo. Para ello será precisa la participación plena y eficaz de los pueblos indígenas en la definición, ejecución y vigilancia de los objetivos tanto en el plano internacional como nacional, incluido el establecimiento de mecanismos regulares de consulta y participación;

b) La universalidad de los objetivos de desarrollo sostenibles propuestos es una oportunidad única de poner de relieve y abordar las desigualdades existentes entre los sectores indígenas y no indígenas de la población en todos los países del mundo. A fin de vigilar la discriminación, los procesos recurrentes de reunión de datos, como los censos de población y de vivienda, deben desglosar los datos, utilizando la autoidentificación como criterio principal para la identificación de los pueblos indígenas. Deben elaborarse otros indicadores específicos y procesos de reunión de datos conexos para vigilar aspectos esenciales del desarrollo libremente determinado de los pueblos indígenas, como la seguridad de tenencia respecto de las tierras, territorios y recursos naturales;

c) Los Estados deben adoptar medidas de amplio alcance para garantizar el respeto de los derechos laborales de los pueblos indígenas, así como medidas especiales para hacer frente a la situación de grupos que son los más vulnerables al trabajo forzado, el trabajo infantil, la explotación sexual y la trata;

d) Las desventajas a que se enfrentan los pueblos indígenas en cuanto a educación y salud deben abordarse identificando los múltiples factores que dan lugar a la marginación, adoptando enfoques de políticas integrados que hagan frente a las causas entrelazadas de esas desventajas, estableciendo objetivos nacionales específicos para los resultados de salud y educación de los pueblos indígenas y reuniendo datos desglosados y específicos para vigilar los progresos;

e) Los pueblos indígenas deben estar incluidos en el diseño y prestación de servicios sociales adecuados, especialmente en los sectores de la educación y la salud, en el entendimiento de que los servicios culturalmente adecuados no solamente son una exigencia de las normas internacionales de derechos humanos, sino que también están relacionados con la obtención de mejores resultados.
