



**Asamblea General**

Distr.  
GENERAL

A/HRC/6/15  
15 de noviembre de 2007

Original: ESPAÑOL

---

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS  
Sexto período de sesiones  
Tema 3 del programa

**PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE TODOS LOS DERECHOS HUMANOS,  
CIVILES, POLÍTICOS, ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES,  
INCLUIDO EL DERECHO AL DESARROLLO**

**Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos  
y las libertades fundamentales de los indígenas,  
Sr. Rodolfo Stavenhagen**

## Resumen

Este informe se presenta de conformidad con la resolución 6/12 del Consejo de Derechos Humanos, y presenta un resumen de las principales actividades realizadas por el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas desde la presentación de su segundo informe al Consejo de Derechos Humanos. Durante este período, el Relator Especial continuó transmitiendo a los gobiernos informaciones relativas a supuestas violaciones de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas (véase anexo 1). El Relator Especial llevó a cabo asimismo una misión oficial a Bolivia. Una nota preliminar sobre esta visita se incluye como anexo al presente informe (véase anexo 2). Por último, el Relator Especial presenta a la atención del Consejo algunas consideraciones generales sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas en Asia, una región a la que ha prestado especial atención durante este año (véase anexo 3).

En este su tercer informe al Consejo, el Relator Especial centra su investigación temática en torno a las implicaciones del enfoque de derechos humanos al desarrollo. Este enfoque permite identificar a los pueblos indígenas como titulares de derechos humanos y coloca la realización de sus derechos como el objetivo principal del desarrollo. La reciente adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas proporciona un marco normativo preciso para las políticas y acciones de desarrollo de estos pueblos, sobre la base de los principios básicos de libre determinación; consentimiento previo, libre e informado; participación efectiva, autonomía y autogestión, control territorial y no discriminación.

## ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 7	4
I. PUEBLOS INDÍGENAS Y EL DESARROLLO: LA OTRA BRECHA DE LA IMPLEMENTACIÓN.....	8 - 11	5
II. EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS.....	12 - 16	7
III. PRINCIPIOS DE DERECHOS HUMANOS EN EL DESARROLLO INDÍGENA.....	17 - 59	8
A. Los pueblos indígenas como sujetos de derechos.....	17 - 18	8
B. Los responsables de las obligaciones: los Estados, las agencias multilaterales y otros actores.....	19 - 21	9
C. Consentimiento, libre, previo e informado.....	22 - 26	10
D. Participación y empoderamiento.....	27 - 35	12
E. Autonomía y autogestión.....	36 - 42	14
F. Control territorial.....	43 - 53	16
G. No discriminación.....	54 - 59	18
IV. CONCLUSIONES.....	60 - 64	20
V. RECOMENDACIONES.....	65 - 77	21
A. Recomendaciones generales.....	66 - 71	21
B. Recomendaciones a los donantes y agencias internacionales...	72 - 76	22
C. Recomendación a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.....	77	22

## INTRODUCCIÓN

1. El mandato del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas fue establecido por la resolución 2001/57 de la Comisión de Derechos Humanos. El mandato fue renovado por el Consejo de Derechos Humanos en su resolución 6/12, que invita al Relator Especial a que "[e]xamine las formas de superar los obstáculos existentes para la plena y eficaz protección de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, de conformidad con su mandato, e individualizar, intercambiar y promover prácticas óptimas" (párr. 1, inciso a) ), así como a "[p]resentar un informe sobre la aplicación de su mandato al Consejo de Derechos Humanos de conformidad con el programa de trabajo anual del Consejo" (párr. 1, inciso j)).
2. En 2007, el Relator Especial presentó su segundo informe al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/4/32). Durante el año, llevó a cabo una misión oficial a Bolivia, del 25 de noviembre al 6 de diciembre de 2007, sobre la cual se presenta una nota preliminar como anexo al presente informe (anexo 2). Como en años anteriores, ha continuado recibiendo alegaciones relativas a violaciones de los derechos de los pueblos indígenas, que en algunos casos han sido transmitidas a los gobiernos y a otras instancias interesadas en forma de llamamientos urgentes o cartas de alegación. Un resumen de estas comunicaciones, así como de las respuestas recibidas, se incluye como anexo al presente informe (anexo 1).
3. El Relator Especial ha continuado recabando información sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en distintas partes del mundo, ha seguido su evolución en el sistema de las Naciones Unidas, y ha participado en seminarios nacionales e internacionales de expertos, misiones técnicas de asesoramiento y otras actividades vinculadas directamente con su mandato. Cabe mencionar en especial las actividades llevadas a cabo en países asiáticos (Camboya, Filipinas, Nepal) organizadas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, así como por distintas organizaciones indígenas y de la sociedad civil. Estas actividades, así como las numerosas comunicaciones recibidas en los últimos años, han servido de base para elaborar algunas consideraciones generales sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas en Asia, que presenta como un anexo al presente informe (anexo 3).
4. El Relator Especial presentó su cuarto informe de actividades al sexagésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General en octubre de 2007 (ver A/62/286). Asimismo participó en el sexto período de sesiones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (Nueva York, mayo de 2007) y toma nota de las recomendaciones que le han sido dirigidas por el Foro Permanente para planificar sus futuras actividades. El Relator Especial asistió también al sexto período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos (Ginebra, septiembre de 2007), donde participó en el debate en torno a la renovación del mandato sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, el cual fue renovado por un período adicional de tres años (resolución 6/12).
5. En septiembre de 2007, en respuesta a una invitación de la sociedad civil, llevó a cabo una visita junto con el Relator Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, Sr. Miloon Khotari, a las comunidades directamente afectadas por la construcción del proyecto hidroeléctrico La Parota, en el Estado de Guerrero (México). Las observaciones de los relatores especiales sobre esta situación específica,

así como sus recomendaciones para garantizar los derechos de las comunidades involucradas, fueron objeto de una comunicación enviada posteriormente al Gobierno de México.

6. El Relator Especial presenta a continuación su tercer informe ante el Consejo, que analiza las implicaciones del desarrollo basado en los derechos humanos, cuestión que reviste una especial importancia a raíz de la adopción por la Asamblea General de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas el 13 de septiembre de 2007. La Declaración constituye ya parte del marco normativo internacional necesario para evaluar la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas<sup>1</sup>. El propio Consejo, al renovar el mandato del Relator Especial, le encarga que "promueva la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y los instrumentos internacionales relativos a la promoción de los derechos de los pueblos indígenas" (A/HRC/6/L.26, párr. 1, inciso g)). La adopción de la Declaración dota a los Estados, las agencias y donantes internacionales, así como a los organismos de la sociedad civil, de un claro marco de acción para el diseño y puesta en práctica de políticas de desarrollo de los pueblos indígenas.

7. Para la elaboración de este informe, el Relator Especial ha recurrido, entre otros, a las respuestas recibidas al cuestionario distribuido en agosto de 2007 por parte de los Gobiernos de Alemania, la Argentina, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, el Canadá, Chile, Dinamarca, España, la Federación de Rusia, Guyana, Honduras, el Iraq, el Japón, Mauricio, Serbia, Suecia y Turquía. Asimismo, recibió respuestas de la Oficina del Alto Comisionado, del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), de la Secretaría de la Mancomunidad Británica de Naciones, de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT), y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), así como de un total de 35 organizaciones indígenas y organizaciones no gubernamentales (ONG). El Relator Especial desea expresar su sincero agradecimiento por el apoyo brindado en la preparación de su informe.

## **I. PUEBLOS INDÍGENAS Y EL DESARROLLO: LA OTRA BRECHA DE LA IMPLEMENTACIÓN**

8. En varios de sus informes anteriores, el Relator Especial ha señalado que la brecha de protección que sufren los pueblos indígenas cubre toda la gama de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, tanto individuales como colectivos. Numerosas violaciones de las que son víctimas estos pueblos pueden ser atendidas mediante los mecanismos tradicionales ya clásicos de protección que brindan los sistemas judiciales o las instituciones no jurisdiccionales, como las instituciones nacionales de derechos humanos. Esto se refiere particularmente a los derechos civiles y políticos, aunque también se han documentado muchas

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, en octubre de 2007, la Corte Suprema de Belice citó como autoridad a la Declaración en un fallo en beneficio de comunidades indígenas mayas en Toledo. Véase Supreme Court of Belize, *Claims N° 171 and N° 172 (Consolidated)* (18 de octubre de 2007).

deficiencias en este campo y la persistencia de distintas formas de discriminación y racismo, de las que suelen ser víctimas especialmente las mujeres indígenas<sup>2</sup>.

9. En el caso de los derechos económicos, sociales y culturales, se requiere también de políticas públicas enfocadas precisamente al logro de estos derechos. El Relator Especial ha podido observar en estos años que es principalmente en relación con los derechos económicos, sociales y culturales donde se advierte la existencia de una gran distancia entre los objetivos declarados por los gobiernos y la realidad vivida por los pueblos indígenas, una brecha que en vez de ir desapareciendo se sigue ensanchando. En este sentido, la "brecha de implementación" de los derechos de los pueblos indígenas no consiste sólo en una brecha jurídica, expresada en la distancia entre los avances legislativos y jurisprudenciales en cada país<sup>3</sup>. También existe una "brecha de implementación" entre el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a nivel nacional e internacional y las políticas y programas estatales hacia los pueblos indígenas, que en numerosas ocasiones no toman en cuenta los derechos indígenas o entran en contradicción con los mismos.

10. Para hacer frente a la marginación y discriminación que han vivido históricamente los pueblos indígenas, se han puesto en práctica diversas estrategias con el objeto de promover su progreso y desarrollo. Estas estrategias pueden resumirse bajo las siguientes categorías:

- a) *Modernización e integración.* Cuando en los Estados predominaba la idea que las comunidades indígenas eran "atrasadas" o "primitivas", la estrategia más común promovida por las autoridades consistía en introducir tecnología y métodos de producción "modernos" para inducir un cambio socioeconómico que resolvería lo que se llamó durante mucho tiempo el "problema indígena". Echando mano de las escuelas públicas y misioneras, de la conversión religiosa, la imposición de una lengua nacional y de la aplicación de un currículo escolar uniforme, muchos Estados promovieron la asimilación cultural de los niños indígenas, con la expectativa de que después de una o dos generaciones ya no habría población indígena en sus países. Este modelo ha tenido, por lo general, resultados negativos para los pueblos indígenas, generando mayores cotas de pobreza, aunque se sigue practicando en numerosos países.
- b) *Crecimiento económico.* Durante el último medio siglo hizo fortuna el concepto del desarrollo económico, con base en la idea que si la economía global crece, las economías nacionales harán lo mismo, y tarde o temprano las poblaciones indígenas (como otros segmentos de la población clasificados como "pobres") obtendrían los beneficios deseados. Este modelo va acompañado con frecuencia de megaproyectos de infraestructura, mineros, agroindustriales, turísticos y otros en territorios indígenas, que han tenido, por lo común y salvo excepciones, resultados desastrosos para estos pueblos. Si bien puede ofrecer oportunidades de progreso a cierto número

---

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, el informe del Relator Especial en relación con la administración de justicia (E/CN.4/2004/80).

<sup>3</sup> Véase el informe del Relator Especial en relación con la implementación de la legislación y la jurisprudencia sobre los derechos de los pueblos indígenas (E/CN.4/2006/78).

de individuos o empresas (que pueden ser, en su caso, indígenas), sus efectos han sido más bien regresivos para el bienestar de los pueblos indígenas afectados y han contribuido a aumentar la pobreza y la desigualdad social. La estrategia del crecimiento económico va acompañada en fechas recientes de la idea del desarrollo sustentable, sobre todo en base a preocupaciones ambientales, del cual estarían excluidos los pueblos indígenas por considerarlos, sin fundamento, responsables de la destrucción del ambiente en el que viven. El ejemplo más dramático, del cual el Relator Especial ha informado al Consejo de Derechos Humanos<sup>4</sup>, son los programas de establecimiento de parques o reservas naturales, sobre todo en la franja tropical y semitropical del planeta (donde se concentra buena parte de la población indígena). La estrategia general del crecimiento enfoca a veces el desarrollo local integrado, basado en la participación de los pueblos y comunidades indígenas como unidades del desarrollo, que es donde los cambios tienen sus efectos más claros. Más recientemente se habla de desarrollo con identidad.

11. Sin embargo, a pesar de los avances logrados y de los muchos recursos empeñados durante décadas en estos programas de desarrollo, los resultados tangibles han sido más bien modestos. Los pueblos indígenas han tenido poca posibilidad de participar en su propio desarrollo, ya que son considerados como objeto de políticas diseñadas por otros. Ahora, con fundamento en la noción del desarrollo basado en los derechos humanos, muchos pueblos indígenas reclaman la autonomía y la libre determinación como marco indispensable para promover y manejar su propio desarrollo (entendido éste en términos de sus propios valores culturales y no como un concepto surgido de la economía industrial). Sin autonomía, se dice, no puede haber verdadero desarrollo humano y social, a diferencia del crecimiento económico medido cuantitativamente. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas reconoce precisamente la libre determinación y la autonomía como derechos humanos de los pueblos indígenas.

## **II. EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

12. A partir de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1996, la Cumbre del Milenio de 2000 y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo en 2005, ha cristalizado el consenso internacional en torno a la interdependencia entre el desarrollo y los derechos humanos. Desde que fue adoptado como un principio por las Naciones Unidas, el desarrollo basado en el enfoque de derechos humanos ha comenzado a imponerse como marco de referencia para las políticas públicas sociales y económicas a nivel internacional, y también a nivel interno de algunos países. Los organismos especializados de las Naciones Unidas, la cooperación técnica internacional, algunas estrategias nacionales de desarrollo local y regional, así como numerosas organizaciones civiles están adoptando ahora este modelo.

13. El principio básico de este enfoque es que la realización de los derechos humanos debe ser el objetivo del desarrollo, y por tanto que éste debe concebirse como una relación entre los

---

<sup>4</sup> A/HRC/4/32, párrs. 25 a 41.

titulares de estos derechos y los titulares de las obligaciones correspondientes. Todos los programas diseñados conforme a este enfoque incluyen indicadores de derechos humanos para la supervisión y la evaluación del impacto de los proyectos y de los programas del desarrollo. La clave de este enfoque radica en su vínculo expreso con las normas y principios de derechos humanos, que son utilizadas para identificar la situación de partida, los objetivos y la evaluación del impacto del desarrollo.

14. El enfoque de derechos humanos otorga importancia tanto a los resultados como al propio proceso del desarrollo, que debe tener en cuenta principios básicos como la indivisibilidad y universalidad de los derechos humanos; la no discriminación, particularmente en relación con grupos vulnerables o marginalizados; la participación y el empoderamiento; y la rendición de cuentas. Por ello, un desarrollo basado en los derechos humanos requiere cambios no sólo en las prioridades y en el discurso del desarrollo, sino también cambios políticos e institucionales, trasladando el énfasis de los microproyectos a las políticas públicas en su conjunto.

15. El reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derechos atribuye un papel esencial a las comunidades en la definición de las prioridades y las estrategias del desarrollo, especialmente en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio. Por ejemplo, en el noroeste del Camerún, la OIT pudo constatar que las estrategias nacionales para la reducción de la pobreza no representan necesariamente las prioridades del pueblo pastor mbororo, para quienes las claves de la reducción de la pobreza radican en el reconocimiento y la protección de sus derechos colectivos sobre la tierra y los recursos naturales; la seguridad de las personas y de la propiedad; y el mejoramiento del acceso a los pastizales. Para las comunidades mbororo, si estas tres condiciones se dan, mejorará la situación de sus derechos a la educación, la salud y la alimentación.

16. Hasta la fecha ni los gobiernos ni la cooperación internacional han aplicado sistemáticamente un enfoque de derechos humanos en las políticas y programas de desarrollo dirigidos a pueblos indígenas. En algunos casos, la sola utilización de los derechos indígenas en el discurso del desarrollo no implica necesariamente un enfoque basado en derechos, y puede de hecho convivir con viejos modelos de desarrollo que no contribuyen a la promoción efectiva de éstos.

### **III. PRINCIPIOS DE DERECHOS HUMANOS EN EL DESARROLLO INDÍGENA**

#### **A. Los pueblos indígenas como sujetos de derechos**

17. El enfoque basado en los derechos humanos parte de una concepción del desarrollo que identifica a los sujetos de derecho, y no meramente la población que es objeto de políticas públicas. Así, se exige la identificación de los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos que complementa a los derechos de sus miembros individuales. Estos derechos se reconocen en diversos instrumentos internacionales, y en particular en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. La Declaración complementa y enriquece con sus principios a otros instrumentos internacionales, como el Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, de 1989, así como a los comentarios de los órganos derivados de tratados de las Naciones Unidas.

18. Dichos principios fundamentan los contenidos y los procedimientos del desarrollo en el contexto de los pueblos indígenas, que deberá ser:

- a) Endógeno: surge de los propios pueblos y comunidad indígenas para hacer frente a necesidades de la colectividad.
- b) Participativo: tiene que contar con el consentimiento libre e informado de los pueblos y las comunidades indígenas, que deben participar en todas las fases del desarrollo. Ningún proyecto debe ser impuesto desde fuera.
- c) Socialmente responsable: debe responder a las necesidades identificadas por los propios pueblos y comunidades indígenas, y reforzar sus propias iniciativas de desarrollo. Al mismo tiempo, debe promover el empoderamiento de los pueblos indígenas y especialmente de las mujeres indígenas.
- d) Equitativo: debe beneficiar por igual a todos los miembros, sin discriminación, y contribuir a reducir desigualdades y a abatir la pobreza.
- e) Autosostenible: debe sentar las bases para el mejoramiento progresivo a largo plazo de los niveles de vida de todos los miembros de la comunidad.
- f) Sustentable y respetuoso del equilibrio ambiental.
- g) Culturalmente adecuado para permitir el florecimiento humano y cultural de las personas involucradas.
- h) Autogestionado: los recursos (económicos, técnicos, institucionales, políticos) deben ser manejados por los propios interesados a través de formas propias y probadas de organización y participación.
- i) Democrático: debe contar con el apoyo de un Estado democrático comprometido con el bienestar de su población, respetuoso de la multiculturalidad, y que tenga voluntad política para proteger y promover los derechos humanos de todos sus ciudadanos, y especialmente de los pueblos indígenas.
- j) Exigible: los actores responsables del desarrollo deben ser capaces de rendir cuentas claras ante la comunidad y la sociedad en su conjunto.

**B. Los responsables de las obligaciones: los Estados, las agencias multilaterales y otros actores**

19. Un corolario lógico del enfoque de derechos humanos en el desarrollo indígena es que el Estado tiene como obligación implementar un conjunto mínimo de políticas públicas para respetar, proteger, garantizar y promover los derechos de los pueblos indígenas, comenzando por el mejoramiento de sus condiciones de vida. Ello implica no sólo un cambio en el discurso del desarrollo, sino también supone transformar las instituciones públicas y la cooperación internacional. Junto con los Estados, los donantes bilaterales y multilaterales, las agencias internacionales y en determinadas circunstancias las empresas privadas son asimismo actores

claves en el desarrollo basado en los derechos humanos, por lo que también son titulares de obligaciones en relación con las políticas y programas dirigidos a los pueblos indígenas.

20. El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas ha promovido el enfoque de derechos humanos para el desarrollo de los pueblos indígenas, asumido en las actividades del PNUD, así como por la OIT, con base en el Convenio N° 169 y el UNICEF al aplicar el artículo 45 de la Convención de los Derechos del Niño.

21. Un análisis de 27 agencias de cooperación al desarrollo realizado en 2003 por el Forest Peoples Programme concluyó que sólo 8 agencias tenían alguna política específica de colaboración con los pueblos indígenas. Desde entonces, algunas de estas políticas han sido actualizadas, incluyendo la revisión de la Estrategia para el apoyo a los pueblos indígenas del organismo danés de desarrollo internacional DANIDA, así como el reciente lanzamiento de la estrategia "La cooperación para el desarrollo con pueblos indígenas en América Latina y el Caribe" de la institución alemana de cooperación DGZ y la aprobación de la Estrategia de la cooperación española con pueblos indígenas, que ha acompañado la ratificación por España del Convenio N° 169 de la OIT como marco para la actividades de cooperación con estos pueblos. Estas políticas incluyen el reconocimiento de derechos básicos de los pueblos indígenas establecidos en la Declaración, como la autoidentificación, el reconocimiento de la vinculación entre los pueblos indígenas y sus tierras y territorios, el derecho a establecer e implementar sus propios modelos de autodesarrollo, y al consentimiento libre, previo e informado, incluido el derecho a no aceptar actividades que van en contra de estos derechos. El Banco Mundial adoptó la Política Operacional 4.10 revisada, sobre sus actividades que afectan a los pueblos indígenas. Otras agencias, como el Banco Japonés para la Cooperación Internacional, incluyen disposiciones específicas para los pueblos indígenas en los que se reconoce el papel central del respeto a sus derechos.

### **C. Consentimiento, libre, previo e informado**

22. Uno de los artículos básicos de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas establece que los Estados "celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado" (art. 19). La aplicación de este principio en relación con los programas y proyectos de desarrollo dirigidos a las comunidades y a los pueblos indígenas es una precondition básica para el respeto al derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación.

23. Tal y como ha sido elaborado por el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, el principio de consentimiento previo, libre e informado implica los siguientes elementos<sup>5</sup>:

- a) No debe haber coerción, intimidación ni manipulación.

---

<sup>5</sup> E/C.19/2005/3, párrs. 46 a 48.

- b) Debe tratar de obtenerse el consentimiento con suficiente antelación a cualquier autorización o comienzo de actividades y respetarse las exigencias cronológicas de los procesos de consulta/consenso con los pueblos indígenas.
- c) Debe proporcionarse información que abarque (por lo menos) los siguientes aspectos: la naturaleza, envergadura, ritmo, reversibilidad y alcance de cualquier proyecto o actividad propuesto; la razón o razones o el objeto u objetos del proyecto y/o actividad; duración y zonas que se verán afectadas; evaluación preliminar del probable impacto económico, social, cultural y ambiental, incluidos los posibles riesgos y una distribución de beneficios justa y equitativa en un contexto que respete el principio de precaución, entre otros.
- d) Los pueblos indígenas deben especificar qué instituciones representativas están autorizadas para expresar el consentimiento en nombre de los pueblos o comunidades afectados, garantizando un equilibrio de género y tener en cuenta las opiniones de los niños y los jóvenes, según proceda.
- e) La información debe ser precisa y revestir una forma accesible y comprensible, entre otras cosas, en un idioma que los pueblos indígenas comprendan plenamente.
- f) Las consultas deben celebrarse de buena fe. Las partes deben establecer un diálogo que les permita hallar soluciones adecuadas en una atmósfera de respeto recíproco con buena fe, y una participación plena y equitativa. Las consultas requieren tiempo y un sistema eficaz de comunicación entre las partes interesadas.

24. Entre diversas experiencias positivas puede señalarse la del pueblo calamian tagbanua de la isla Coron, en Palawan (Filipinas), que consiguió el reconocimiento de sus derechos sobre sus tierras ancestrales bajo la Ley sobre los derechos de los pueblos indígenas (IPRA). Dicha ley les reconoce el derecho al consentimiento previo, libre e informado en relación con todo programa o proyecto de desarrollo dirigido a las comunidades, un proceso que tiene como interlocutor principal a un Consejo de Ancianos (*mame'pet*) que representa a todo el territorio. Este proceso ha permitido a las comunidades indígenas un mejor manejo de su territorio ancestral, así como, entre otros, contribuir a la generación de ingresos a través del control del turismo local.

25. En el Canadá, los pueblos innu y haida han tenido también experiencias positivas en relación con el proceso de consulta y consentimiento. Un buen ejemplo es el acuerdo alcanzado entre la Voisey Bay Nickel Company, la Nación Innu y la Asociación Inuit de Labrador, que reconoce tanto el derecho constitucional de las comunidades indígenas locales sobre su territorio ancestral como el derecho al consentimiento en relación con las actividades mineras en dicho territorio. Este acuerdo ha permitido involucrar a las comunidades en el diseño de proyectos, empleo, protección ambiental, seguridad social y protección cultural.

26. A pesar de tratarse de un principio bien establecido en la legislación y políticas de muchos países, las organizaciones indígenas continúan informando al Relator Especial de la falta de su implementación. En el caso de la Federación de Rusia, por ejemplo, las organizaciones indígenas respondieron al cuestionario enviado por el Relator Especial llamando la atención a la Ley federal de 2000 relativa a los pueblos indígenas del norte, Siberia y extremo oriente de la Federación de Rusia que incorpora los principios de consulta y consentimiento, pero señalan que

la ley no se aplica de manera efectiva en todos los casos de explotación de los recursos naturales. Una situación similar se da en Colombia, donde las organizaciones indígenas continúan denunciando las fallas del mecanismo de consulta establecido por el Decreto N° 1329 de 1998.

#### **D. Participación y empoderamiento**

27. La participación y el empoderamiento, principios básicos e interrelacionados del enfoque de derechos humanos aplicado al desarrollo, revisten especial importancia para los pueblos indígenas, que han sido sistemáticamente excluidos y marginalizados en los procesos de toma de decisiones que les afectan. Así, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas reconoce el derecho a participar "en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos" (art. 18), como parte esencial de su derecho a la libre determinación. Más específicamente, el artículo 23 de la Declaración establece que:

Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernen y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones.

28. Son muchos los ejemplos positivos donde la participación de los pueblos indígenas ha contribuido efectivamente al logro de los objetivos del desarrollo, contribuyendo al mismo tiempo al reforzamiento de las capacidades institucionales de los titulares de derechos. En la Argentina, el Instituto Nacional para los Asuntos Indígenas (INAI) ha establecido el Consejo de Participación Indígena (CPI), teniendo como objetivo promover el diálogo intercultural. El CPI ha jugado un papel central en el monitoreo de la situación de las tierras indígenas en el país, especialmente tras la adopción de la Ley de emergencia de la propiedad comunitaria indígena (N° 26160). En Bolivia, la participación de los pueblos indígenas ha sido central en el desarrollo de la nueva legislación adoptada recientemente en el país.

29. En África, son cada vez más las leyes y los proyectos que dan cabida a la participación de las comunidades indígenas, como es el caso de los códigos forestales del Camerún (1994), el Gabón (2001) y la República Democrática del Congo (2002). El Programa para el Sector Forestal y el Medio Ambiente del Camerún, desarrollado con apoyo del Banco Mundial, vincula la participación de las comunidades indígenas en la gestión local de los recursos forestales con la legalización de los derechos de propiedad y uso de sus tierras y recursos naturales. Aunque aún no se ha puesto en práctica, en Kenya el Gobierno incluye la participación de los indígenas en la planificación ("Indigenous Peoples Planning Framework") como parte del Proyecto para la productividad agrícola y gestión agrícola sustentable ("Kenya Agricultural Productivity and Sustainable Development"). Es importante señalar que el principio de participación no se restringe sólo a la planificación, la implementación y la evaluación de los proyectos, sino que se refiere también la participación en beneficios derivados del desarrollo. Así, en Nigeria, se está negociando un acuerdo que permitirá la participación de los beneficios derivados de la explotación del petróleo en el Delta del Níger, que incluye a las comunidades ogoni.

30. Dentro del sistema de Naciones Unidas, destaca el componente indígena del Programa de Fortalecimiento de los Derechos Humanos (HURIST), implementado conjuntamente con el PNUD y la Oficina del Alto Comisionado. Financiado por la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo, el componente indígena ha permitido el establecimiento de mecanismos enfocados a la participación de los pueblos indígenas en la planificación del trabajo de los equipos en países de las Naciones Unidas en el Ecuador, Bolivia y Kenya. El PNUD estableció el Programa Regional sobre Pueblos Indígenas, que ha sido apoyado por los Gobiernos de Camboya, Filipinas, Indonesia, Tailandia y Viet Nam. Entre otros, en Indonesia, el programa permitió realizar una revisión analítica de leyes en la que participaron los gobiernos, la Comisión de Derechos Humanos y los pueblos indígenas con el fin de alinear las leyes y políticas con las aspiraciones de los pueblos indígenas.

31. El desarrollo de los pueblos indígenas tiene que ir, necesariamente, acompañado del fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones, comunidades y pueblos indígenas para que puedan ejercer los derechos de los que son sujetos. En este sentido, son cada vez más los programas que vinculan objetivos de participación y de capacitación y fortalecimiento institucional. Por ejemplo, DGZ inició en 2006 el programa "Fortalecimiento de organizaciones indígenas latinoamericanas", y otras agencias de cooperación, como la española y la danesa, también consideran prioritario este fortalecimiento.

32. Una experiencia modelo a nivel local es la del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural, Promoción y Desarrollo Social, en la Sierra Norte de Puebla (México), que vincula los objetivos de la educación con un aprovechamiento racional y sustentable de los recursos y una inserción menos desventajosa de la producción comunitaria en el mercado. El proyecto ha generado la creación de cinco nuevos espacios institucionales: la Central de Servicios Agropecuarios; el Programa de Apoyo a la Mujer Campesina; la Promotora de Empresas Rurales; las Escuelas Rurales de Formación para el Trabajo y la Escuela de Técnicos y Profesionistas Campesinos. Estas escuelas han asumido un modelo de formación bilingüe y multicultural, y sus títulos son reconocidos oficialmente por la Secretaría de Educación Pública. El proyecto incorpora ahora una Universidad Campesina Indígena, inspirado en el modelo desarrollado por el pueblo inuit en Nunavut (Canadá), con base en recursos económicos y humanos de las propias comunidades, así como de fondos estatales, federales y de agencias internacionales.

33. Las mejores prácticas de la participación y el empoderamiento indígenas como componentes del enfoque de derechos humanos demuestran la necesidad de superar el viejo modelo participativo del desarrollo y de vincularse a procesos de autonomía y autogestión de los pueblos interesados. Un ejemplo innovador es el proyecto "Fortalecimiento de la capacidad de los pueblos indígenas de Antioquia para el ejercicio de sus derechos y su autonomía en el contexto del conflicto armado colombiano", apoyado por el Instituto Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos, en el que participaron la Organización Indígena de Antioquia y las ONG Mugarik Gabe y Almáciga. El proyecto promueve el empoderamiento de las autoridades y organizaciones de mujeres de Antioquia en una triple dirección: el reforzamiento de las autonomías indígenas, con una especial atención al papel de las organizaciones indígenas en la participación política al interior de sus propias comunidades; el diálogo con las autoridades del Estado y con actores no indígenas; y la "diplomacia indígena" con actores internacionales y de la cooperación.

34. Cuanto mayor sea el empoderamiento de los titulares de los derechos y de las obligaciones, tanto más se refuerzan los espacios de diálogo institucional, con un mayor impacto en la efectividad de los derechos. Ésta fue la clave de un proyecto del PNUD con la ONG filipina Centro de Periodismo Comunitario (CCJD) para promover el conocimiento y debate público en torno a los derechos humanos, que involucró tanto a organizaciones comunitarias como a instancias públicas, incluyendo la Comisión de Derechos Humanos de Filipinas y la Comisión Nacional de Pueblos Indígenas. El proyecto facilitó, por ejemplo, que las comunidades indígenas de la provincia de Iloilo, en la región de Visayas Occidental (Filipinas), se organizaran en contra de la construcción de una represa. El periódico local TVE colaboró con las organizaciones locales en la realización de misiones de reconocimiento y en la difusión de los resultados de dichas misiones, promoviendo la sensibilización del público general sobre el impacto de esta represa sobre las comunidades indígenas.

35. La participación y el empoderamiento de los titulares de derechos y de los responsables de las obligaciones permite llegar a soluciones culturalmente adecuadas en casos específicos. En relación con la educación de las comunidades nómadas, la ONG Save the Children promovió un entendimiento entre las autoridades locales de Karamjoa (Uganda) y la comunidad karimjong, que vive del pastoreo tradicional para su subsistencia, para hacer frente al analfabetismo que afecta al 90% de la población. El sistema de educación alternativa diseñado por el proyecto permite combinar la participación de los niños y niñas en las actividades tradicionales de pastoreo, con lecciones al principio y al fin de la jornada, que involucran también a los padres que están interesados en aprender. El sistema es administrado en conjunto entre las comunidades locales y las autoridades del distrito, y se reconoce la posibilidad de que los estudiantes puedan pedir traslado al sistema de educación formal. De hecho, el sistema de educación alternativo ha fomentado la escolarización formal de los niños y niñas karimjong.

### **E. Autonomía y autogestión**

36. Especial importancia para el desarrollo de los pueblos indígenas tiene su derecho "a la autonomía o el autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas" (artículo 4 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas). Este derecho complementa el principio de participación en relación con proyectos y programas de desarrollo gestionados por actores ajenos a los pueblos indígenas con el principio de que los pueblos indígenas deben ser también los actores de su propio desarrollo.

37. En América Latina, por ejemplo, el proceso de la reforma del Estado y la descentralización ha visto la emergencia de agentes políticos indígenas, que han comenzado a participar en las estructuras de la toma de decisión del Estado, particularmente en el nivel local. En el Ecuador, líderes indígenas resultaron elegidos, respectivamente, como alcalde del Cotacachi en 1996 y como Prefecto de la Provincia de Cotopaxi en 2000, a consecuencia de la movilización de las organizaciones indígenas. Desde su posición, las autoridades locales lograron modificar las instituciones del gobierno territorial, creando nuevas posibilidades de acceso, distribución, control y uso de los recursos del desarrollo entre las comunidades indígenas. Otro caso similar es el de Tirúa, en el sur de Chile, donde resultó electo el primer alcalde indígena de la democracia en 1996. Desde entonces, el acceso a la administración local ha generado beneficios concretos a las comunidades mapuche-lafkenche en un triple nivel: primero, el cambio de dirección de recursos hacia comunidades indígenas, particularmente con respecto a las

infraestructuras y a los servicios básicos; segundo, el establecimiento de fórmulas innovadoras para promover la participación en la planificación del desarrollo comunal; y tercero, la generación de nuevas redes con una variedad de agentes nacionales e internacionales del desarrollo, en las que el municipio ha desempeñado un papel de facilitador y consejero.

38. Otras experiencias importantes de autonomía o autogobierno en el desarrollo indígena son aquellas en que los pueblos y comunidades indígenas asumen directamente la responsabilidad de la gestión de las políticas públicas del Estado. Por ejemplo, formada en 1991, la Asamblea de Autoridades del Sector Zoogocho de la Sierra Norte de Oaxaca (México), agrupa a 21 comunidades zapotecas que, a través de una organización intercomunitaria sustentada en el uso de normas consuetudinarias, realizan actividades de revalorización cultural, mejoramiento de infraestructura, servicios educativos y salud, e impulso de la producción agropecuaria. La mayoría de los costos de las actividades son cubiertos por cada una de las autoridades integrantes del sector y los grandes proyectos se realizan a partir de la gestión de fondos provenientes de instituciones estatales y federales.

39. En el campo específico de la educación, una experiencia positiva de autogestión es el Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía Peruana (FORMABIAP), iniciativa conjunta de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) y del Ministerio de Educación del Perú. El programa tiene como objetivo la implementación de la educación bilingüe e intercultural en las comunidades indígenas, con el desarrollo de materiales didácticos y planes de estudios, así como la formación de profesores bilingües indígenas. Desde su creación en 1988, el programa ha entrenado con éxito a más de 800 profesores que pertenecen a 15 grupos indígenas diversos. Una experiencia similar es la del proyecto educativo Ticuna, en la región del Alto Solimões (Brasil), establecido en 1998, y que ha servido de modelo para las referencias nacionales del plan de estudios para las escuelas indígenas (RCNEI) del Ministerio de Educación. No obstante sus resultados positivos, estos programas tienen dificultades para insertarse en el sistema educativo público, y dependen altamente de los recursos de la cooperación internacional.

40. El Esquema Educacional de Madhya Pradesh (EGS) en la India, iniciado en 1997 para alcanzar el objetivo de la educación primaria universal en las comunidades indígenas y otros grupos marginalizados de dicho Estado, se basa en una cooperación a tres bandas entre el Gobierno de Madhya Pradesh, el órgano de administración local (*Panchayat*) y las comunidades locales. El Gobierno del Estado proporciona fondos para la formación y los salarios del personal docente; el *Panchayat* administra los fondos del programa, y la comunidad concernida tiene la responsabilidad de implementar y evaluar todo el sistema. Para atender al objetivo de la educación primaria universal, las comunidades tienen derecho a exigir el establecimiento de una escuela (25 niños en el caso de comunidades indígenas). Entre las lecciones positivas de esta experiencia se encuentra el alto nivel de participación de las propias comunidades, así como el reconocimiento del importante papel de la sociedad civil como catalizador del cambio en las políticas públicas. Ambos factores, en un contexto político favorable, fueron claves para asegurar la justiciabilidad del derecho a la educación, así como la autosostenibilidad del proceso, en el que las autoridades no dependen de fondos de donantes.

41. En el ámbito de la salud, el FNUAP apoyó el establecimiento de la clínica Jambi Huasi, que se ha convertido en un punto de referencia para las comunidades quechuas en el Ecuador. Una clave de este programa fue el énfasis en la transformación de los servicios públicos en

servicios comunitarios más adecuados a las necesidades y prioridades de las comunidades indígenas. Este proceso ha permitido integrar el conocimiento indígena en la procuración de los servicios de salud, y junto con la medicina oficial se ofrecen también servicios de medicina tradicional, incluyendo una farmacia de plantas autóctonas a disposición de los curanderos tradicionales.

42. Este tipo de enfoques ha sido utilizado también en relación con los planes nacionales de reducción de la pobreza. Es el caso del Proyecto de Mitigación de la Pobreza en las Tierras Altas del Occidente (WUPAP) en Nepal, que ha sido uno de los primeros proyectos donde se aplicó un enfoque de derechos humanos en el contexto de las comunidades indígenas y dalit. El proyecto, una iniciativa conjunta del FIDA y del Gobierno nepalí, promueve la seguridad alimenticia a través, entre otros, de la formación de organizaciones de base, que son después factores claves en la movilización de recursos y en la promoción de la responsabilidad de los actores gubernamentales. A pesar de la marginalidad de los sectores en los que opera, el proyecto ha logrado avances significativos en el desarrollo de infraestructuras y servicios públicos, así como en el desarrollo de alternativas productivas. En sus primeros dos años de operación, ha llegado a más de 20.000 personas en 4.000 hogares.

#### **F. Control territorial**

43. Uno de los principios básicos del enfoque de derechos humanos en el desarrollo es la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos. Los pueblos indígenas han llamado la atención de manera constante y consistente, y así se refleja en el texto de la Declaración, a la importancia de su "relación espiritual con las tierras, territorios... y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado de otra forma y a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras" (art. 25). El respeto a los derechos de los pueblos indígenas a la propiedad, control y acceso a sus tierras tradicionales y recursos naturales representa una condición para el ejercicio de otros derechos, tales como el derecho a la alimentación, a la salud, a la vivienda adecuada, a la cultura o al ejercicio de la religión. El fenómeno de la migración creciente de muchos de sus miembros a los centros urbanos o a otros países no contradice, sino que refuerza la necesidad de asegurar el control territorial de las comunidades indígenas como parte del desarrollo, al que las migraciones, en muchos casos, no son más que una alternativa desesperada.

44. Un principio bien establecido de los instrumentos y la jurisprudencia internacional es que el derecho de los pueblos indígenas sobre sus tierras y territorios tradicionales encuentra un corolario en el deber de los Estados de hacer efectivos esos derechos a través de la demarcación y titulación de dichos territorios, basado en el respeto de las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas (Declaración, art. 27, párr. 3). La participación y el empoderamiento de las comunidades afectadas, así como el reforzamiento de los mecanismos jurídicos y administrativos del Estado, son componentes esenciales de estas experiencias.

45. Una iniciativa pionera en este sentido fue el proyecto multilateral "Demarcación de reservas indígenas en el Amazonas" (PPTAL), en el Brasil. De 1996 a 2006, PPTAL brindó apoyo a la Fundación Nacional del Indio (FUNAI) para la demarcación, homologación y registro de los territorios indígenas de la cuenca amazónica, apoyando asimismo los esfuerzos de estos pueblos en iniciativas para la salvaguarda y uso sostenible de sus territorios. Designado como un

proyecto abierto, consiguió el objetivo de asegurar el 70% de los territorios indígenas, aunque hasta la fecha sólo un 50% de los ocupantes ilegales de dichas tierras han sido desalojados. En 2007, la cooperación alemana puso en marcha un proyecto de seguimiento para la protección y conservación de los territorios demarcados. Iniciativas similares han sido desarrolladas por la cooperación danesa, como el apoyo a los procesos de titulación de las tierras comunitarias alrededor de las dos mayores áreas de protección en Nicaragua, las reservas de BOSAWAS y de Indio Maíz.

46. A partir de 2006 se intensificó la titulación de tierras indígenas en Bolivia. Al amparo de la Ley de reconducción comunitaria N° 3545 han sido tituladas 3,7 millones de hectáreas, atendiendo con éxito el enfoque de derechos humanos que tiene gran incidencia en el desarrollo de los pueblos indígenas originarios. Igualmente, los decretos supremos sobre consulta y participación y sobre monitoreo para actividades hidrocarburíferas dentro del territorio de los pueblos indígenas originarios y comunidades campesinas, reconocen el derecho de estos pueblos a ser consultados y a participar, de acuerdo a sus usos y costumbres en las decisiones relativas a sus tierras y territorios conforme a lo establecido en el Convenio N° 169 de la OIT. En Bolivia se han registrado más de 80 iniciativas de turismo comunitario y la política del Gobierno es articular estos complejos turísticos territoriales con los pueblos indígenas y originarios para que sean ellos mismos los que permitan administrar el turismo.

47. Otro importante ejemplo de este tipo de iniciativas es el Proyecto de Desarrollo Tribal de Orissa (OTDP), en la India, implementado de 1987 a 1998. Concebido como un proyecto de desarrollo integral, tuvo un componente de catastro y regularización de tierras indígenas en el Estado de Orissa, incluyendo el reconocimiento formal de las tierras agrícolas y forestales tradicionalmente usadas por las comunidades indígenas. Así se consiguió no sólo el reconocimiento del derecho de propiedad de las comunidades involucradas, sino también fomentó la restauración de equilibrio ecológico y la mejora de la productividad de estas tierras.

48. Buenas prácticas también se han logrado con respecto a las áreas protegidas, donde se ha vinculado el objetivo de la protección ambiental con procesos de transformación institucional y empoderamiento de los pueblos indígenas. Desde 1998, el proyecto ERETO, una iniciativa de cooperación bilateral entre Tanzania y DANIDA, ha involucrado a las comunidades pastoras locales en los esfuerzos de conservación en el distrito del Ngorongoro. Un elemento clave de este proyecto ha sido la combinación del respeto al pastoreo tradicional y a la conservación como objetivos que se refuerzan mutuamente, y no necesariamente como elementos opuestos, como sucede en las políticas de otros países. El empoderamiento de las comunidades locales y el apoyo a las iniciativas ganaderas de las propias comunidades han sido citados como factores claves para explicar el éxito de este proyecto.

49. En casos más recientes, el modelo de la administración conjunta ha ido evolucionando hacia nuevas categorías de áreas protegidas. Es el caso de los denominados Territorios Indígenas de Conservación en Bolivia, en los que las comunidades indígenas retienen el control y la gestión de las áreas protegidas en condiciones de reconocimiento pleno de sus derechos territoriales, combinando así objetivos de conservación, desarrollo y control territorial. En el caso del Parque Nacional Isiboro Sécore, originalmente establecido en 1965 como área protegida, que fue transformado en 1990, a raíz de la movilización de los pueblos indígenas, en un área con el régimen dual de parque nacional y territorio indígena. En Neuquén (Argentina), la Administración de Parques Nacionales (APN) y la Confederación Mapuche Neuquina llegaron

a un acuerdo para establecer un sistema de manejo que involucra a las comunidades indígenas en la toma de decisiones relativas a asuntos como la cría de ganado, el turismo, o la explotación de los productos forestales en las áreas protegidas. Este sistema fue replicado en relación con otras nueve áreas protegidas administradas ahora por un Consejo Asesor de Pueblos Originarios de ámbito nacional, integrado por representantes de las comunidades indígenas que viven al interior o en las proximidades de estas áreas.

50. Una experiencia similar es el de la Cordillera del Cóndor, en el Ecuador, donde el plan para el establecimiento de un parque nacional, promovido por organizaciones ambientalistas, generó la oposición de las comunidades indígenas locales, así como un cuestionamiento de la legislación existente en materia ambiental. Tras las negociaciones que tuvieron lugar entre las comunidades y el Ministerio del Medio Ambiente, existe ahora un plan para la creación de un "territorio protegido Shuar".

51. En Indonesia, el pueblo toro, que habita ancestralmente en el área ahora conocida como Parque Nacional de Lore Lindu, en Sulawesi, llevó a cabo un plan espacial en el período de 1993 a 2000, que incluyó la documentación del derecho consuetudinario de las comunidades concernidas, así como el mapeo participativo de su territorios. Dicho plan sirvió de base para la negociación de un acuerdo formal con las autoridades responsables del Parque Nacional de Lore Lindu, que llevó al reconocimiento del Territorio Indígena Toro en coexistencia con el sistema de zonas del Parque Nacional. Entre los beneficios conseguidos por este proyecto se encuentra la prevención de la tala ilegal generalizada que estaba produciéndose en el Parque, así como el fortalecimiento del sistema de autoridades tradicionales (*desa*) y del sistema consuetudinario de utilización y protección de los recursos naturales (*adapt*).

52. La Primera Nación Squiala, en la Columbia Británica, ha informado al Relator Especial de que, gracias al acuerdo individual alcanzado con el Departamento de Asuntos Indios del Canadá, ha conseguido el control sobre sus tierras tradicionales. Sobre la base de este acuerdo, las comunidades han desarrollado su propio código de tierras, que establece el marco jurídico para la identificación de tierras que necesitan ser protegidas con fines de conservación o espirituales, así como aquellas áreas necesarias para el desarrollo económico. Los beneficios derivados de este desarrollo, que son retenidos por la propia comunidad, se administran a través de manuales específicos de gobernanza y responsabilidad financiera.

53. Los ejemplos anteriores muestran cómo los pueblos indígenas determinan por sí mismos y a iniciativa propia su desarrollo, reconocido por el Estado por medio de acuerdos formales que conducen a una relación de colaboración en el manejo sustentable de sus territorios tradicionales. La clave para el éxito de estas experiencias de enfoque de derechos humanos es el desarrollo de las capacidades de las comunidades indígenas involucradas, permitiendo la participación en la gestión y en la reforma institucional en el nivel local. Las distintas estrategias de control territorial utilizadas en estos casos han permitido mayores cotas en el goce de la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas.

## **G. No discriminación**

54. El enfoque de derechos humanos en el desarrollo subraya la importancia de las implicaciones del principio de igualdad y no discriminación, subrayando la necesidad de dar prioridad a la atención de los grupos marginalizados y excluidos de la sociedad. La Declaración

de las Naciones Unidas enfatiza asimismo la necesidad de que los Estados adopten "medidas eficaces y, cuando proceda, medidas especiales para asegurar el mejoramiento continuo de [las] condiciones económicas y sociales" de los pueblos indígenas, prestando una "particular atención" a "los derechos y necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidades indígenas" (art. 21, párr. 2).

55. Como ha señalado reiteradamente el Relator Especial, las mujeres indígenas son víctimas de niveles acumulados de discriminación<sup>6</sup>. Numerosos estudios han documentado que las mujeres son muchas veces excluidas de los procesos participativos y de toma de decisiones en relación con proyectos y programas de desarrollo en las comunidades indígenas. Aunque las mujeres juegan un papel clave en la vida social y económica de sus comunidades, esto tiene como resultado frecuentemente que sus prioridades no aparezcan reflejadas en las acciones de desarrollo, lo que a su vez contribuye a reforzar su situación de marginación. Por ello, las mejores prácticas de desarrollo indígena prestan especial importancia al papel de las mujeres en el marco de sus propias culturas.

56. Las actividades del FIDA en cooperación con las comunidades masai en Tanzania han demostrado la importancia de tener en cuenta el papel y las responsabilidades que desempeñan las mujeres al interior de sus comunidades. Dichas actividades mostraron el papel esencial que juegan las mujeres masai en el cuidado del ganado, con el cual tienen un contacto diario a través del ordeño y la venta de leche, y se han constituido en actores claves en los programas de fomento al pastoreo nomádico. Para ello se reveló especialmente importante contar con información desagregada en razón de género, que ha servido también para revalorar el conocimiento tradicional transmitido por las mujeres. Una experiencia similar es la del Centro para la Investigación Agroforestal (ICRAF) en Filipinas, que prestó apoyo técnico a las comunidades sunbanen en la documentación y protección jurídica de su conocimiento tradicional etnobotánico y recursos de la biodiversidad. El proyecto demostró que las mujeres mantienen el conocimiento de una gran variedad de recursos biogenéticos, incluyendo variedades de arroz, fundamentales para garantizar la alimentación y la salud de sus comunidades.

57. El fortalecimiento organizativo y el empoderamiento revisten una crucial importancia para asegurar la participación de las mujeres indígenas en el proceso del desarrollo, y por ello algunos proyectos integrados incorporan ahora componentes específicos para fortalecer a las titulares de derechos. El Proyecto para el Desarrollo Agrícola Sustentable y la Protección del Medio Ambiente del Darién (PRODARIEN), en Panamá, incorporó un componente de reconocimiento jurídico y formación de las organizaciones de mujeres indígenas en la gestión de sus propias iniciativas y proyectos, fomentando además la cooperación entre mujeres provenientes de distintos pueblos indígenas y comunidades étnicas. De manera similar, el Programa para la Reconstrucción y el Desarrollo para el Quiché (PRODERQUI), en Guatemala, consideró como uno de sus objetivos principales la participación de las mujeres indígenas en la reconstrucción del tejido comunitario después de la guerra civil. El PRODERQUI asumió el objetivo de aliviar la carga de trabajo de las mujeres en actividades cotidianas para hacer efectiva dicha participación en los procesos políticos de toma de decisiones, así como para el fortalecimiento de las organizaciones y microempresas de mujeres indígenas.

---

<sup>6</sup> Véase A/HRC/4/32, párrs. 67 a 72.

58. Los procesos de fortalecimiento institucional han permitido a las organizaciones de mujeres indígenas involucrarse en la gestión de programas. Así, la Asociación de Mujeres Ngobe (ASMUNG) jugó un papel fundamental en las actividades de promoción de los servicios de salud y de salud reproductiva en más de 30 comunidades ngobe de Panamá. La credibilidad de la ASMUNG jugó un papel importante en llegar a las mujeres y niñas de las comunidades involucradas, así como a los maridos y padres de estas mujeres.

59. El fortalecimiento institucional de las organizaciones de mujeres indígenas también ha sido un factor clave en la promoción del respeto de los derechos humanos frente a fenómenos que les afectan especialmente, como la violencia de género. En este sentido, el UNIFEM ha promovido la capacitación y la consolidación institucional de organizaciones de mujeres en países como Guatemala, México, el Ecuador, Bolivia o el Perú, promoviendo la identificación de la violencia contra las mujeres y las niñas y de los mecanismos para hacerle frente, tanto en relación con la justicia estatal como con la justicia tradicional indígena.

#### IV. CONCLUSIONES

**60. Aunque han sido muchos los esfuerzos y los recursos que se han dedicado durante los últimos 50 años para superar la pobreza y marginación que caracterizan la existencia de la mayoría de pueblos indígenas, éstos siguen mostrando por lo general en todas partes los niveles de desarrollo económico, social y humano más bajos. Una clave para entender el impacto limitado que han tenido las políticas de desarrollo radica en que éstas no han atacado las causas estructurales de marginación de los pueblos indígenas, causas que están directamente vinculadas a la falta de reconocimiento, protección y garantías de cumplimiento de sus derechos humanos, individuales y colectivos.**

**61. Un enfoque de derechos humanos permite identificar a los pueblos indígenas como titulares de derechos humanos y coloca la realización de estos derechos como el objetivo principal del desarrollo. Tal y como se ha documentado en numerosas buenas prácticas en distintas partes del mundo, un desarrollo endógeno y sostenido es posible cuando se basa en el respeto de los derechos de los pueblos indígenas y aspira a su cumplimiento.**

**62. Las experiencias existentes de mejores prácticas del desarrollo basado en los derechos de los pueblos indígenas son procesos sociales y políticos protagonizados por comunidades y organizaciones indígenas en ejercicio y en defensa de sus derechos. Se trata de procesos de empoderamiento que implican que los pueblos indígenas asumen la titularidad de sus derechos, y el fortalecimiento de la organización y capacidades de estos pueblos para exigir el cumplimiento y ejercicio de los derechos, así como de su participación política.**

**63. El enfoque de los derechos humanos proporciona un sistema de principios que pueden ser utilizados en la formulación, implementación y evaluación de las políticas y acuerdos constructivos entre Estados y pueblos indígenas. La reciente adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas dota a los actores del desarrollo de un marco normativo preciso para las políticas y acciones de desarrollo dirigidas a estos pueblos.**

64. Los derechos y principios reconocidos en la Declaración interactúan con los principios generales del enfoque de derechos humanos. En el marco de la Declaración, el enfoque de derechos implica el respeto a los principios de la libre determinación de los pueblos indígenas en el contexto del desarrollo: el consentimiento previo, libre e informado; la participación y el empoderamiento; la autonomía y la autogestión; el reforzamiento del control territorial y la no discriminación.

## V. RECOMENDACIONES

65. En virtud de las consideraciones anteriores, el Relator Especial presenta, en los párrafos siguientes, recomendaciones dirigidas a los gobiernos, y en especial a las agencias responsables de políticas sociales y de desarrollo; a las agencias de las Naciones Unidas y a las organizaciones internacionales; a las instituciones financieras internacionales y a las agencias de cooperación; a las ONG de ámbito interno e internacional, así como a las organizaciones y pueblos indígenas.

### A. Recomendaciones generales

66. La elaboración e implementación de las políticas públicas deben guiarse por los derechos reconocidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, en el Convenio N° 169 de la OIT en otros instrumentos internacionales y en la jurisprudencia de los órganos de derechos humanos.

67. Los objetivos de las políticas y programas sociales y de desarrollo dirigidas a los pueblos indígenas deben promover el respeto, la garantía y el cumplimiento de los derechos humanos, individuales y colectivos, de estos pueblos. Por tanto, dichas políticas y programas deben ser formulados y evaluados en términos de su contribución a dicho fin. Esto exige desarrollar, en cooperación con los pueblos indígenas, criterios operativos que vinculen las actividades de los distintos actores involucrados, así como los indicadores necesarios para medir el impacto de su actividad.

68. En ningún caso las actividades de desarrollo deberán entrar en contradicción con los principios generales de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Para ello, deberá exigirse la realización de estudios de impacto social, cultural y ambiental en relación con proyectos que se realicen en las tierras y territorios de los pueblos indígenas.

69. Las políticas y programas sociales y de desarrollo en relación con los pueblos indígenas deberán contar con el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades concernidas. Deberá asegurarse la participación efectiva de dichas comunidades en la identificación de prioridades, diseño, implementación y evaluación de las actividades de desarrollo, que deberán contribuir al fortalecimiento de las capacidades de dichas comunidades y de sus organizaciones. Las iniciativas de desarrollo identificadas y definidas por los propios pueblos indígenas deberán ser prioritarias.

70. El diseño de políticas y programas sociales y de desarrollo que afecten a los pueblos indígenas deben partir del conocimiento de la situación de los derechos individuales y colectivos de las comunidades implicadas, haciendo visibles las causas subyacentes de la

**discriminación, exclusión y marginación. En dicho proceso se deberá identificar a los titulares de estos derechos, prestando especial atención a grupos vulnerables o marginalizados dentro de las comunidades indígenas, así como a los titulares de las obligaciones correspondientes.**

**71. Las políticas y programas sociales y de desarrollo dirigidas a los pueblos indígenas deben contar con partidas presupuestarias en el presupuesto regular de los Estados. Debe adoptarse un enfoque de presupuesto público basado en derechos, en que las decisiones se adopten en todas las fases del proceso presupuestario con arreglo a principios de transparencia, rendición de cuentas, no discriminación y participación.**

#### **B. Recomendaciones a los donantes y agencias internacionales**

**72. Los actores de la cooperación deberán de abstenerse de apoyar proyectos y programas que, directa o indirectamente, puedan contribuir o contribuyan a la violación de los derechos de los pueblos indígenas en los países receptores de la ayuda al desarrollo.**

**73. Los actores de la cooperación deberán promover el trabajo directo con las comunidades y organizaciones indígenas.**

**74. Los actores de la cooperación al desarrollo deberán velar para que sus actividades refuercen las relaciones de diálogo y colaboración entre los pueblos indígenas y los gobiernos de los países en los que viven, identificando las áreas prioritarias y los recursos necesarios para hacer efectivos los derechos de los pueblos indígenas.**

**75. Los actores de la cooperación al desarrollo deberán prestar una especial atención al reforzamiento de las capacidades de los actores gubernamentales y de la sociedad civil para hacer efectivos los derechos de los pueblos indígenas, incluyendo el apoyo a las reformas necesarias para transversalizar estos derechos en la legislación y en las políticas públicas.**

**76. Asimismo, deberá apoyarse el fortalecimiento de mecanismos de participación política y rendición de cuentas que apoyen a los pueblos indígenas en la identificación de sus prioridades y en la reivindicación de sus derechos.**

#### **C. Recomendación a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**

**77. Los principios del enfoque de derechos humanos al desarrollo indígena deben ser puestos en práctica de forma que puedan ser utilizados por los operadores de las políticas públicas y de la cooperación, así como por los propios pueblos indígenas, en el desarrollo, en la formulación, implementación y evaluación de sus políticas, programas y proyectos dirigidos a estos pueblos. En cuanto que actores claves en la promoción del enfoque al desarrollo basado en derechos humanos, el Relator Especial recomienda a la Oficina del Alto Comisionado y al PNUD la elaboración de estudios de buenas prácticas, así como de un manual sobre la aplicación del enfoque de derechos humanos a las actividades de desarrollo con los pueblos indígenas.**