



Los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos

Preparado por Birgitte Feiring



INTERNATIONAL
LAND
COALITION



Los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos



El contenido de este trabajo podrá reproducirse, traducirse y distribuirse libremente. Salvo que se indique de otra manera, este trabajo no podrá utilizarse con fines comerciales.

La Secretaría de la ILC agradecería recibir en info@landcoalition.org copias de cualquier publicación que utilice este estudio como fuente o dirijase a <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0>

Fotos: Banco de Imágenes del FIDA, Silvia Forno y David Rubio.
Diseño de Federico Pinci. Impreso en papel reciclado/FSC.

Las opiniones aquí expresadas son de los autores y de las personas entrevistadas para este informe. No representan posiciones oficiales de la ILC, sus miembros o donantes.

ISBN: 978-92-95093-95-9



Prólogo

La Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra trabaja para promover los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios y recursos en distintos niveles. Es en este espíritu que, durante el Foro Global de la Tierra en abril de 2013, los miembros de la ILC se comprometieron a trabajar juntos para apoyar de manera más efectiva a los pueblos indígenas a través de la Declaración de Antigua:

“Expresamos nuestra preocupación por la extrema vulnerabilidad de muchos Pueblos Indígenas al acaparamiento de tierras y a la criminalización de las formas consuetudinarias de uso de la tierra y los recursos naturales, en particular en contextos de industrias extractivas, áreas de conservación y agricultura comercial. Reconociendo que el respeto a las culturas indígenas contribuye al desarrollo sostenible y equitativo y a la gestión del medio ambiente, nos comprometemos a trabajar juntos para apoyar de manera más efectiva a los Pueblos Indígenas en su lucha por los derechos territoriales y la protección de su medio ambiente.”

La autora de este estudio, Birgitte Feiring, es una renombrada antropóloga que ha trabajado en el tema de los derechos y el desarrollo de los pueblos indígenas durante más de 25 años en varias agencias en todo el mundo, como Asesora Técnica Principal de la OIT para el Convenio No. 169, como asesora de organismos bilaterales y multilaterales, así como también para los propios pueblos indígenas.

Este estudio involucró un proceso consultivo que ayudó a que nuestros miembros y socios compartan sus experiencias y perspectivas sobre los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios y recursos.

Este proceso comenzó durante un seminario adjunto al Foro de Pueblos Indígenas del FIDA en febrero de 2013. El propósito de este seminario fue promover el involucramiento y recoger las perspectivas de 15 distintas organizaciones que trabajan en temas indígenas. En marzo, se organizó un taller técnico para reflexionar sobre cómo el trabajo de la ILC puede ampliarse y consolidarse para apoyar un involucramiento más estratégico y sistemático con las cuestiones relativas a los pueblos indígenas.

La Secretaría de la ILC también realizó una encuesta a los miembros de la ILC para conocer su involucramiento individual, conocimiento, experiencias y expectativas alrededor del trabajo de la Coalición acerca de los derechos sobre la tierra de los pueblos indígenas. Se presentó un documento síntesis con los hallazgos iniciales que se discutió en el Foro Global de la Tierra en Antigua, Guatemala y en un evento paralelo de la ILC durante el Foro Permanente de Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas (UNPFII) en mayo.

La publicación actual, que presenta una síntesis de los resultados de estas consultas, fue objeto de revisión por parte de varios representantes y expertos de pueblos indígenas. El estudio confirma lo que ya sabíamos: los pueblos indígenas mantienen relaciones especiales con sus tierras, territorios y recursos, estos elementos tienen importancia central para su visión del mundo, sus culturas, medios de vida, espiritualidad, identidad y su existencia continua como pueblos distintos.

En vista de esta realidad fundamental, el estudio analiza los principales instrumentos internacionales, mecanismos, órganos de Naciones Unidas y otras iniciativas regionales y mundiales que se ocupan de las cuestiones relativas a las tierras, los territorios y los recursos de los pueblos indígenas. Además, hace una revisión regional exhaustiva que muestra cómo la situación de los pueblos indígenas varía a través de las regiones y países. También analiza los términos en los cuales se plantean las cuestiones de los pueblos indígenas en materias fundamentales temáticas y transversales como los derechos de las mujeres a la tierra, el medio ambiente y el cambio climático. Finalmente, el estudio concluye con un panorama de las tendencias, retos y oportunidades globales pertinentes a los derechos sobre la tierra y los territorios de los pueblos indígenas.

El lector quizás encuentre de particular interés la tabla anexa que contiene un posible conjunto de indicadores de avance acerca de la promoción de los derechos sobre la tierra de los pueblos indígenas y acerca de la implementación de las disposiciones clave relativas a la cuestión de la tierra en los marcos internacionales sobre las tierras, los territorios y los recursos naturales de los pueblos indígenas. Estos indicadores son de gran pertinencia en el debate actual sobre los objetivos de desarrollo post-2015 e indicadores conexos.

La conferencia de junio de 2013 celebrada en Alta, Noruega, en preparación para la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas (convocada para septiembre de 2014) reconfirma, a través de lo que se conoce como el Documento Final de Alta, la pertinencia de este tema para asegurar los derechos y la existencia de los pueblos indígenas.

Expresamos nuestra profunda gratitud a todos los miembros de la ILC, a los representantes de los pueblos indígenas y a los expertos indígenas que dieron sus aportes y comentarios para enriquecer esta publicación, ya sea a través de su participación en las consultas organizadas como parte de los procesos del estudio o en la revisión del borrador del documento.

Este estudio es un esfuerzo para ayudar a mejorar el conocimiento de un tema altamente complejo: la situación y tendencias en las cuestiones relativas a las tierras, los territorios y los recursos naturales de los pueblos indígenas. Su ambición es contribuir a las luchas de los pueblos indígenas por el reconocimiento de su papel como custodios de la tierra, el agua, la biodiversidad y otros recursos naturales en nombre de toda la humanidad.

Reconocimientos

La Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra expresa su sincero agradecimiento a los siguientes representantes indígenas y organizaciones relacionadas con las cuestiones indígenas, que ofrecieron inapreciables aportes e información para este estudio mediante su participación en el seminario y taller sobre los derechos indígenas a la tierra, los territorios y los recursos:

Joan Carling, Asia Indigenous Peoples Pact, AIPP
Lola García-Alix, International Group for Indigenous Affairs, IWGIA
Agnes Leina, Il'lamatak Community Concerns, Kenia
Devasish Roy, Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas (UNPFII)
Anima Pushpa Toppo, Jharkhand Jungle Bachao Andolan, India
Moses Khumub, Tsintsabis Trust, Namibia
Chandra Roy-Henriksen, Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas (UNPFII)
Pablo Manzano, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN)
Francesco Martone, Forest Peoples Program (FPP)
Pheap Sochea, Cambodia Indigenous Youth Association
Adolphine Muley, Union pour l'Emancipation de la Femme Autochtone (UEFA)
Vanda Altarelli, Society for New Initiatives and Activities (SONIA)
Laljibhai Desai, World Alliance of Mobile Indigenous Peoples (MARAG)
Thomas Griffiths, Forest Peoples Program (FPP)
Victoria Tauli-Corpuz, Tebtebba Foundation
Musa Ndamba, Mbororo Social and Cultural Development Association (MBOSCUDA)
Joram Useb, Indigenous Peoples of Africa Coordinating Committee (IPACC)
Albert Barume, Organización Internacional del Trabajo (OIT)
Dave Davera, Philippine Association for Intercultural Development (PAFID)
Miriam Miranda, Organización Fraternal Negra Hondureña (OFRANEH)
Benito Morales, experto indígena, Bolivia
Alejandro Parellada, International Group for Indigenous Affairs (IWGIA)
Antonella Cordone, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)

La ILC expresa su especial gratitud a los siguientes prestigiosos representantes de organizaciones de pueblos indígenas y expertos que hicieron el examen entre homólogos del borrador de este documento y ofrecieron comentarios y sugerencias que enriquecieron y completaron este estudio:

Lola García-Alix, International Group for Indigenous Affairs (IWGIA)
Albert Barume, Organización Internacional del Trabajo (OIT)
Dave Davera, Philippine Association for Intercultural Development (PAFID)
Christoph Oldenburg, NGO Forum, Camboya
Dinah Shelton, Relatora sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (CIDH)
Gregory Ch'oc, Sarstoon Temash Institute for Indigenous Management (SATIIM)
Kiplangat Cheruyot, Ogiek Peoples Development Program (OPDP)
Mirna Cunningham, Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas (UNPFII)
Gino Cocchiari, Natural Justice: Lawyers for Communities and the Environment
Phrang Roy, Indigenous Partnership for Agrobiodiversity and Food Sovereignty
Pratap Mohanty, Vasundhara, India

Introducción

La Coalición Internacional por el Acceso a la Tierra (ILC) es una alianza global de organizaciones intergubernamentales y de la sociedad civil (OSC) que busca asegurar el acceso equitativo a la tierra y los recursos para los pobres de las áreas rurales a través de la incidencia, la gestión de conocimiento, la formación de redes, el fomento de capacidades y el diálogo. Se estima que los pueblos indígenas comprenden más de 370 millones de personas alrededor del mundo. Si bien constituyen cerca del 5% de la población mundial, representan el 15% de los pobres y cerca de un tercio las 900 millones de las personas extremadamente pobres de las áreas rurales del mundo (DESA, 2009: 21). Los pueblos indígenas tienen fuertes relaciones espirituales, culturales, sociales y económicas con sus tierras tradicionales, pero sus derechos a la tierra a menudo son los más precarios. Por tanto, las cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas son de vital importancia para el mandato de la ILC.

Tal como se señaló en el Marco Estratégico de la ILC (2011–2015), recientes acontecimientos en el ámbito internacional han generado oportunidades para promover aún más el tema de la seguridad de los derechos a la tierra de los pueblos indígenas. La adopción en el año 2007 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP) es particularmente un hito en este sentido.

La ILC y su amplia red de organizaciones miembro se encuentran trabajando en una amplia gama de temas pertinentes a los pueblos indígenas o que los abordan o involucran directamente. Sin embargo, la ILC nunca ha analizado de forma sistemática las características distintivas de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos y las implicaciones potenciales de dicho análisis para un mayor involucramiento de la Coalición en ciertas prioridades temáticas y con los pueblos indígenas mismos. Es en este contexto que la ILC ha encargado el presente estudio.

Metodológicamente, el estudio se basa en una profunda revisión de la literatura y los materiales producidos por la ILC (la Secretaría y los miembros de la red de la Coalición) así como también por otros socios, entrevistas e interacción con el personal de la Secretaría y la gerencia, incluyendo a los coordinadores regionales y los puntos focales, entrevistas y consultas con especialistas indígenas, y un taller técnico organizado por la ILC en Roma en marzo de 2013 para abordar el esquema principal y características del presente estudio.

Se presentó un resumen del estudio en el Foro Global de la Tierra de la ILC en Guatemala en abril de 2013 y en la 12.ª sesión del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU (UNPFII) en mayo de 2013, para consultas adicionales, obtener más insumos y enriquecimiento por parte de los miembros de la ILC y organizaciones indígenas.

Índice

Lista de abreviaturas

10

1

Derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos	12
1.1 Identificación de los pueblos indígenas	14
1.2 Derechos a la tierra y a los recursos en la Declaración y en el Convenio	16
1.2.1. La naturaleza y alcance del derecho de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios y recursos	17
1.2.2. Procedimientos	18
1.2.3. Mecanismos de protección	20
1.2.4. Prevención de desplazamiento	20
1.2.5. Consultas y consentimiento	21
1.3 Instrumentos y mecanismos internacionales amplios para ocuparse de los derechos a la tierra y los recursos	23
1.3.1. El PIDCP, el PIDESC, y la CIDR	23
1.3.2. Convenio de la OIT No. 111 y Consejo de Administración de la OIT	25
1.3.3. El Convenio sobre la Diversidad Biológica y el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura	25
1.4. Los pueblos indígenas en el sistema de Naciones Unidas	27
1.4.1. Mecanismos de NU que se ocupan de los pueblos indígenas	27
1.4.2. Mandato y políticas del Sistema de NU para la aplicación de la UNDRIP	30
1.5 Instrumentos y mecanismos regionales	31
1.5.1. El sistema interamericano de derechos humanos	31
1.5.2. La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos	33
1.6. Directrices Voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques	35
1.7 Políticas institucionales de instituciones financieras y agencias bilaterales y multilaterales	38
1.8 La responsabilidad de las empresas con respecto a los derechos de los pueblos indígenas	40

2

Perspectivas regionales sobre los derechos de los pueblos indígenas a la tierra y los recursos	42
2.1. África	44
2.1.1. Pueblos indígenas en África	44
2.1.2. Tendencias clave sobre los derechos sobre la tierra de los pueblos indígenas en África	45
2.1.3. Marco y Directrices de Política de Tierras de África	48
2.1.4. Pastores	48
2.1.5. Cazadores-recolectores	50
2.1.6. Parques y áreas de conservación	51
2.1.7. Barreras y oportunidades en África	51
2.2. Asia	53
2.2.1. Pueblos indígenas en Asia	53
2.2.2. Retos clave en Asia	54
2.2.3. Oportunidades en Asia	59
2.3. América Latina	61
2.3.1. Los pueblos indígenas en el contexto de América Latina	61
2.3.2. Tendencias clave de los derechos a la tierra de los pueblos indígenas en América Latina	62
2.3.3. Barreras y oportunidades en América Latina	64

3

Temas clave relativos a los derechos a la tierra de los pueblos indígenas	66
3.1. Derechos y acceso de las mujeres indígenas a la tierra y los recursos	68
3.2. Áreas Conservadas por Pueblos Indígenas y Comunidades Locales	73
3.3. El cambio climático y REDD+	75

4

Resumen de tendencias, retos y oportunidades clave	78
Tendencias y retos	80
Oportunidades	80
Derechos de los pueblos indígenas a la tierra, los territorios y los recursos e indicadores conexos	82
Bibliografía	88

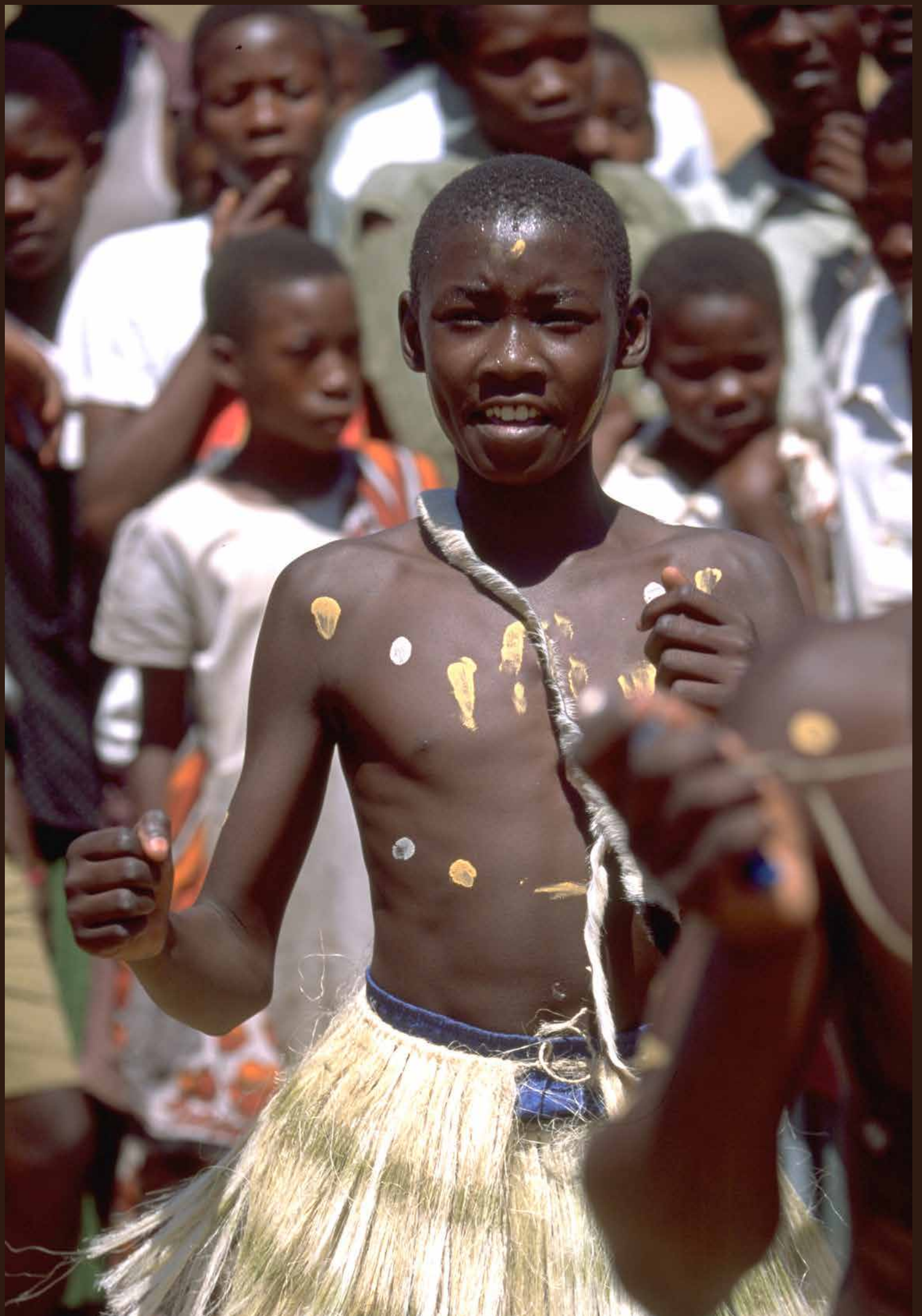
Lista de abreviaturas

ADB	Banco Asiático de Desarrollo
AICC	Áreas Conservadas por Pueblos Indígenas y Comunidades Locales
AIPP	Fundación Pacto de los Pueblos Indígenas de Asia
ALPFG	Marco y directrices de política de tierras de África
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CADHP	Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CCA	Análisis Común de País
CCI	Comunidades Culturales Indígenas
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer
CEPES	Centro Peruano de Estudios Sociales
CERD	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
CFI	Corporación Financiera Internacional
CGIP	Grupo Consultivo sobre Pueblos Indígenas
CIDR	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
CLPI	Consentimiento libre, previo e informado
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CSW	Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer
DENR	Departamento del Medio Ambiente y Recursos Naturales
ECOSOC	Consejo Económico y Social de Naciones Unidas
ENI	Estrategia Nacional de Involucramiento
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
IASG	Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones Indígenas

IFI	Institución Financiera Internacional
ILC	Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra
IMPS	Iniciativa Mundial para un Pastoralismo Sostenible
IPAF	Fondo de Apoyo a los Pueblos Indígenas
IPRA	Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas
IWGIA	Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MBOSCUDA	Asociación de Desarrollo Social y Cultural Mbororo de Camerún
MEDPI	Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
NCIP	Comisión Nacional de Población Indígena
NCR	Derechos consuetudinarios indígenas
OACDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU-REDD	Programa de colaboración de las Naciones Unidas para la reducción de emisiones de la deforestación y la degradación de bosques en los países en desarrollo
PAFID	Philippine Association for Intercultural Development
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRO 169	Programa para promover el Convenio de la OIT núm. 169
REDD+	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de Bosques
RIPP Desarrollo	Iniciativa Regional sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el
UEFA	Unión para la emancipación de la mujer indígena
UNDRIP	Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNIPP	Alianza de Naciones Unidas con los Pueblos Indígenas
UNPFII	Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones

1

Derechos de los
pueblos indígenas
sobre sus tierras,
territorios y
recursos





1.1 Identificación de los pueblos indígenas

Lejos de ser una categoría étnica o cultural, “pueblos indígenas” es un concepto del derecho internacional que corresponde a un conjunto bien definido de derechos individuales y colectivos, incluyendo a las tierras, los territorios y los recursos. De esta manera, la identificación de los pueblos indígenas es la base para el reconocimiento de sus derechos colectivos. Por consiguiente, al no identificar como tales a los pueblos indígenas se corre el riesgo inminente de violar los aspectos colectivos de sus derechos humanos.

El término “pueblos indígenas” es un común denominador para más de 370 millones de personas diseminadas en alrededor de 90 países en el mundo (DESA, 2009: 1). Dada la diversidad de los pueblos indígenas, existe un amplio consenso internacional de que una definición universal no es necesaria ni deseable. Más bien, el enfoque recomendado es identificar a los pueblos en cuestión dentro de un determinado contexto de país, poniendo un énfasis particular en su auto-identificación como pueblos indígenas.

El Convenio núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) establece una serie de criterios subjetivos y objetivos que son aplicados en conjunto para guiar la identificación de los pueblos indígenas¹ en un país dado. De acuerdo a estos criterios, los pueblos indígenas:

¹ El Convenio utiliza la terminología inclusiva de “pueblos indígenas y tribales” y adjudica el mismo conjunto de derechos a ambos grupos. En América Latina por ejemplo, el término “tribal” ha sido aplicado a algunas comunidades afrodescendientes.

- » Descienden de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales;
- » Conservan todas sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas, independientemente de su estatus legal;
- » Tienen condiciones sociales, culturales y económicas que les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional;
- » Se rigen total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;
- » Tienen conciencia de su identidad indígena o tribal

Otras características resaltadas por varias instituciones son:

- » Una relación especial con la tierra y los recursos naturales;
- » Una historia de opresión y condiciones continuas de no dominancia;
- » Aspiraciones para continuar existiendo como pueblos distintos.

Estas características resaltan de inmediato la importancia de la tierra, los territorios y los recursos para los pueblos indígenas. Los territorios que han ocupado tradicionalmente y que han moldeado sus identidades, prácticas de medios de vida y sistemas de conocimientos distintivos, se han visto sumergidos en estados nacionales que a menudo no respetan sus sistemas de tenencia consuetudinaria. Así, su historia y, en muchos casos, su situación actual está marcada por la pérdida continua de control sobre las tierras, los territorios y los recursos. Es esta situación de discriminación la que el marco internacional para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas intenta remediar.

Si bien el término “pueblos indígenas” es el común denominador utilizado en los instrumentos internacionales, estos pueblos a menudo son conocidos en los contextos nacionales o locales con términos como adivasis, aborígenes, tribus de la montaña, cazadores-recolectores, etc., o bien simplemente por el nombre del pueblo específico.

En todas partes del mundo crece cada día más el reconocimiento de la importancia de la protección de los derechos de los pueblos indígenas como un elemento integral de la promoción de los derechos humanos, la democracia, la buena gobernanza, el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente. Este compromiso mundial fue expresado claramente en 2007 cuando 144 gobiernos votaron en favor de la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP). La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) también ha realizado un trabajo pionero para contextualizar el concepto de pueblos indígenas a la región Africana (ver CADHP, 2005). Sin embargo, algunos gobiernos, en particular en partes de África y Asia, aún se resisten a reconocer la existencia de pueblos indígenas dentro de sus estados, en otra negación más de los derechos humanos de estos pueblos.

La mayoría de los pueblos indígenas tienen prácticas altamente especializadas del uso de la tierra y de estrategias de medios de vida desarrollados durante generaciones e insertadas en sistemas de conocimientos y creencias que a menudo no están documentados y que se rigen por instituciones consuetudinarias que a menudo permanecen sin ser reconocidas. En medio de la crisis financiera, ambiental y climática que enfrentan muchos países, existe un creciente reconocimiento de la contribución de los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas al desarrollo sostenible y al manejo de ecosistemas, la conservación de la biodiversidad y la adaptación al cambio climático.



1.2 Derechos a la tierra y a los recursos en la Declaración y en el Convenio

Los instrumentos internacionales clave que definen los derechos de los pueblos indígenas son la UNDRIP y el Convenio de la OIT núm. 169. Estos dos instrumentos son compatibles, refuerzan y definen mutuamente los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos bajo el derecho internacional.

Los derechos de los pueblos indígenas no son derechos “especiales” y la UNDRIP y el Convenio núm. 169 no extienden o inventan ningún tipo de “derechos nuevos”. Por el contrario, los dos instrumentos son articulaciones de los derechos humanos universales en la medida que se aplican a los pueblos indígenas. Esto significa que ellos contextualizan los derechos humanos universales, los cuales los estados están obligados a respetar, proteger y cumplir, de acuerdo con la situación de los pueblos indígenas tomando en cuenta los aspectos colectivos de estos derechos para vencer las injusticias históricas y los patrones actuales de discriminación que enfrentan los pueblos indígenas.

La UNDRIP fue adoptada en 2007 por abrumadora mayoría en la Asamblea General de la ONU y por tanto que representa un consenso global. El Convenio núm. 169 fue adoptado en 1989. Se vuelve vinculante al ser ratificado y hasta el momento lo han hecho 22 países² (15 en América

2 Argentina, Bolivia, Brasil, República CentroÁfricana, Chile, Colombia, Costa Rica, Dinamarca, Dominica, Ecuador, Fiji, Guatemala, Honduras, México, Nepal, Holanda, Nicaragua, Noruega, Paraguay, Perú, España, Venezuela.

Latina y el Caribe, cuatro en Europa, dos en Asia-Pacífico y uno en África). Un convenio anterior de la OIT, el núm. 107 (adoptado en 1957) aún está en vigencia para 17 países (seis en África, cuatro en Asia y cinco en América Latina y el Caribe). Aunque el Convenio núm. 107 de la OIT se considera parcialmente como obsoleto debido a su enfoque asimilacionista, sus disposiciones en cuanto a derechos a la tierra son relativamente progresistas y reconocen el derecho de los pueblos indígenas a la posesión colectiva o individual de las tierras que tradicionalmente ocupan (Convenio OIT núm. 107 arto. 11).

La Declaración y el Convenio núm. 169 están basados en el reconocimiento del significado particular y los valores culturales y espirituales que los pueblos indígenas dan a sus tierras y territorios, que van mucho más allá de su simple valor monetario o productivo. Tal como se indica en el preámbulo de la UNDRIP, “el control por parte de los pueblos indígenas de los acontecimientos que los afecten a ellos y a sus tierras, territorios y recursos les permitirá mantener y reforzar sus instituciones, culturas y tradiciones y promover su desarrollo de acuerdo con sus aspiraciones y necesidades”.

Más aún, ambos instrumentos estipulan que los pueblos indígenas poseen el derecho de determinar sus prioridades y estrategias para el desarrollo y el uso de sus tierras, territorios y recursos (UNDRIP arto. 32.1; C169 arto. 7.1). En general, los derechos de los pueblos indígenas a la tierra, los territorios y los recursos deben entenderse en el contexto más amplio del derecho de estos pueblos a la autodeterminación (UNDRIP arto. 3), así como también los derechos a la propiedad, la no discriminación, la integridad cultural y el desarrollo.

Tanto la Declaración como el Convenio contienen disposiciones detalladas sobre los derechos de los pueblos indígenas a la tierra, los territorios y los recursos que se describen en las siguientes subsecciones. Ver la sección 5 para un vistazo sistemático de estas disposiciones, con indicadores relacionados para el posible monitoreo del avance hacia la implementación.

1.2.1. La naturaleza y alcance del derecho de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios y recursos

La UNDRIP y el Convenio núm. 169 de la OIT consagran una serie de principios fundamentales para determinar el alcance de los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios y recursos naturales de la siguiente manera.

El concepto de territorios³

Los pueblos indígenas no solamente tienen derechos a la tierra que cultivan o habitan directamente, sino también al territorio en sentido más amplio, comprendiendo la totalidad de ambientes de las áreas que ocupan o bien utilizan, incluyendo los recursos naturales, los ríos, los lagos, y las costas. Sus derechos a la tierra y a los recursos naturales requieren de atención especial, ya que estos son fundamentales para asegurar el conjunto más amplio de derechos relacionados con la auto-gestión y el derecho para determinar sus propias prioridades para el desarrollo.

Derechos colectivos⁴

Los derechos a la tierra de los pueblos indígenas comprenden aspectos tanto individuales como colectivos. Considerando que la mayoría de los pueblos indígenas tienen formas consuetudinarias

3 UNDRIP arto. 26; C169 arto. 13.2.

4 UNDRIP preámbulo, arto. 25; C169 arto. 13.1; C107 arto. 11.

de reconocer los derechos a la tierra y a los recursos de los miembros individuales o de los hogares, los aspectos colectivos de sus derechos sobre sus tierras, territorios y recursos están intrínsecamente vinculados a sus derechos colectivos a la autodeterminación, la no discriminación, la integridad cultural y el desarrollo como pueblos diferentes.

Ocupación tradicional, posesión, o uso⁵

Los pueblos indígenas poseen derechos a las tierras, territorios y recursos que han ocupado, poseído o usado tradicionalmente lo que significa que “el establecimiento de los derechos de los pueblos indígenas sobre las tierras se fundamenta en la ocupación y el uso tradicionales, y no en un eventual reconocimiento o en el registro legal de dicha propiedad” (Convenio OIT, 2013: 21).

Recursos Naturales pertinentes a sus tierras⁶

Los pueblos indígenas tienen derechos a los recursos naturales de sus territorios incluyendo el derecho a poseer, usar, desarrollar y controlar estos recursos. Como principio básico, “estos territorios comprenden recursos renovables y no renovables como madera, peces, agua, arena y minerales” (Convenio OIT, 2009: 107). En los casos donde los Estados retienen la propiedad de los recursos minerales y del subsuelo, el Convenio núm. 169 (Artículo 15.2) estipula que los pueblos indígenas tienen derechos a ser consultados, a consentir y a participar en los beneficios de la explotación de los recursos así como también a percibir una indemnización por cualquier daño resultante de dicha explotación.

Tierras que no están exclusivamente ocupadas por pueblos indígenas⁷

Muchos pueblos indígenas tradicionalmente han tenido acceso y uso a tierras, territorios o recursos, que también son utilizados por otras comunidades o grupos. La Convenio OIT explica: “Esto se verifica en particular en las tierras de pastoreo, las áreas de caza, pesca y recolección y los bosques que pueden ser empleados por pastores nómadas, cazadores o agricultores itinerantes según la rotación y las estaciones. En otros casos, ciertas comunidades pueden tener derechos a ciertos tipos de recursos dentro de un territorio compartido, debido a que han desarrollado estrategias de sustento complementarias. Asimismo, dichos derechos no exclusivos sobre las tierras se establecen sobre la base de la ocupación tradicional” (Convenio OIT, 2009: 95).

Contactos transfronterizos y cooperación⁸

Debido a los procesos de conquista, colonización o establecimiento de fronteras estatales, muchos pueblos indígenas han sido separados de manera involuntaria por las fronteras estatales que atraviesan sus territorios y obstaculizan el contacto entre ellos. Los estados deberán tomar medidas apropiadas, incluso por medio de acuerdos internacionales, para facilitar los contactos y la cooperación.

1.2.2. Procedimientos

La base para los derechos sobre la tierra de los pueblos indígenas es la ocupación y uso tradicionales, pero tanto la UNDRIP como el Convenio núm. 169 sirven de guía sobre los procedimientos adecuados para el reconocimiento o registro oficial de la propiedad de la tierra de los pueblos indígenas por parte de los estados.

5 UNDRIP arto. 25, 26.1, 26.2; C169 arto. 14.1; C107 arto. 11.

6 UNDRIP arto. 26; C169 arto. 15.1.

7 C169 arto. 14.

8 UNDRIP arto. 36; C169 arto. 32.

Transmisión de los derechos sobre la tierra⁹

Los procedimientos propios de los pueblos indígenas para la transmisión de los derechos sobre la tierra deben respetarse, implicando el reconocimiento por parte del estado de las leyes consuetudinarias que rigen las tierras y recursos.

Tal como lo explicó el Relator Especial de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas: “El objetivo fundamental del procedimiento de titulación de tierras es brindar seguridad para los derechos sobre la tierra y los recursos de conformidad con las propias leyes consuetudinarias de los pueblos indígenas y tribales y la tenencia tradicional de la tierra y los recursos. Existe alguna flexibilidad en la forma en que podría desarrollarse el proceso de demarcación y titulación, y los procedimientos específicos deberían determinarse en las negociaciones pertinentes y en consulta con los pueblos indígenas y tribales. No obstante, podría esperarse que el procedimiento para la demarcación y titulación de la tierra tuviera al menos los siguientes componentes: (a) identificación del área y derechos que corresponden a la comunidad indígena o tribal, o grupo de comunidades, bajo consideración; (b) resolución de conflictos sobre los usos y reclamos en competencia; (c) delimitación y demarcación; y (d) emisión de escritura de titulación u otro documento apropiado que describa claramente la naturaleza del derecho o derechos en tierras y recursos. A fin de ayudar con el proceso de demarcación y titulación, podría ser útil formar una comisión de tierras, ya sea dentro o independiente de un ministerio apropiado independiente, con un mandato específico de facilitar la obtención de los derechos sobre la tierra y los recursos indígenas y tribales” (UN Doc. A/HRC/18/35/Add. 7: 36).

Identificación de tierras o territorios¹⁰

Los estados deben dar pasos hacia la identificación de las tierras y territorios de los pueblos indígenas como un paso crucial hacia el reconocimiento y protección. Este proceso necesariamente debe llevarse a cabo con la plena participación de los pueblos interesados y debe basarse en la ocupación, propiedad o uso tradicionales.

Procedimientos adecuados dentro del sistema jurídico nacional para solucionar reivindicaciones sobre las tierras¹¹

La OIT dice: “Resulta casi inevitable que el proceso de regularización de la propiedad y posesión de las tierras de origen a reclamos contrapuestos sobre las tierras. En la mayoría de los casos, surgen entre comunidades o individuos indígenas y no indígenas, pero también pueden surgir entre distintas comunidades indígenas. Por ende, establecer los procedimientos adecuados para la solución de las reivindicaciones sobre las tierras resulta imprescindible, teniendo en cuenta los principios generales de garantizar la consulta y participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones respecto de tales ‘procedimientos apropiados’” (Convenio OIT, 2009: 96). Además, los órganos de supervisión de la OIT han reconocido las complejidades y demanda de tiempo que involucra la regularización de la propiedad de la tierra, recomendando así la adopción de medidas transitorias de protección de los derechos sobre la tierra de los pueblos

9 UNDRIP arto. 27; C169 arto. 17.1; C107 arto. 13.1.

10 UNDRIP arto. 27; C169 arto. 14.2.

11 UNDRIP arto. 27, 40; C169 arto. 14.3.

indígenas mientras se completa durante el curso del proceso para proteger los derechos a la tierra de los pueblos indígenas mientras se espera la resolución final (OIT Doc. GB.299/6/1).

1.2.3. Mecanismos de protección

Los estados tienen el deber de proteger efectivamente los derechos de los pueblos indígenas sobre la tierra y los recursos: UNDRIP y el Convenio núm. 169 disponen que los estados cumplan con las siguientes responsabilidades.

Protección efectiva de los derechos de propiedad y posesión de los pueblos indígenas¹²

La protección efectiva en muchos casos demandará de un conjunto combinado de procedimientos y mecanismos, incluyendo la identificación, la demarcación, la titulación u otro reconocimiento legal junto a un acceso adecuado a la justicia y penalidades por invasión no autorizada.

Prevención de la intrusión con desposeimiento¹³

Los estados tienen la obligación de impedir que personas extrañas a los pueblos indígenas se arroguen la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos. La experiencia muestra que muchos pueblos indígenas han sido engañados para o forzados a renunciar a sus tierras a manos de extraños a través del fraude o de otros medios deshonestos.

Acceso a reparación (restitución o indemnización)¹⁴

Los pueblos indígenas deben tener acceso a reparación por tierras perdidas sin el consentimiento libre, previo e informado (CLPI).

Penas adecuadas¹⁵

Los estados deben asegurar que la intrusión o el uso no autorizados de la tierra o territorios de los pueblos indígenas estén penalizados en forma adecuada. Muy a menudo las violaciones a los derechos sobre la tierra, territorios y recursos de los pueblos indígenas suceden con impunidad o incluso son respaldadas por el estado.

1.2.4. Prevención de desplazamiento

UNDRIP y el Convenio núm. 169 tienen sólidas disposiciones para prevenir el desplazamiento de los pueblos indígenas de sus tierras y territorios.

El derecho a no ser desalojados de tierras o territorios¹⁶

Cualquier traslado no voluntario o forzoso de pueblos indígenas tiene graves repercusiones, no solamente sobre sus economías y estrategias de medios de vida, sino también para su supervivencia misma como culturas distintas. Por tanto, como principio general, los pueblos indígenas nunca deben ser trasladados de sus tierras o territorios.

¹² UNDRIP arto. 26.3.; C169, arto. 14.2.

¹³ C169 arto. 17.3; C107 arto. 13.2.

¹⁴ UNDRIP arto. 28; C169 arto. 16.4 y 16.5; C107 arto. 12.3.

¹⁵ C169 arto. 18.

¹⁶ UNDRIP arto. 10; C169 arto. 16.1; C107 arto. 12.1.

Reubicación necesaria solamente con el consentimiento libre, previo e informado¹⁷

Si la reubicación es necesaria, por ejemplo en el contexto de efectos adversos del cambio climático sobre las comunidades de pastores, esto debe ocurrir solamente con el consentimiento libre, previo e informado de las personas interesadas.

Derecho a regresar¹⁸

Si la razón para la reubicación es de carácter temporal los pueblos indígenas tienen el derecho de regresar a sus tierras o territorios tradicionales tan pronto como la razón por la que tuvieron que marcharse ya no sea válida.

Indemnización¹⁹

Si los pueblos indígenas son reubicados, deben ser indemnizados por la reubicación con tierras que tengan la misma calidad y estatuto jurídico u otros medios preferidos por los pueblos interesados. En los casos donde la reubicación inevitable se convierte en una situación permanente, los pueblos indígenas tienen el derecho a tierras cuya calidad y estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, p.ej., en términos del potencial agrícola y el reconocimiento legal de la propiedad. Si los pueblos indígenas así lo desearan, pueden aceptar otras formas de pago por sus tierras perdidas.

1.2.5. Consultas y consentimiento

Tanto la UNDRIP como el Convenio No. 160 contienen disposiciones generales relacionadas con la obligación que tienen los estados de consultar y cooperar con los pueblos indígenas con el fin de obtener un consentimiento libre, previo e informado.²⁰

En particular, UNDRIP establece en el artículo 32(2) que los estados tienen una obligación de consultar a los pueblos indígenas “a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo”.

Tales consultas deben cumplir con varios requisitos mínimos, incluyendo que:

- » “Las consultas deben ser formales, plenas y llevarse a cabo de buena fe; debe producirse un verdadero diálogo entre los gobiernos y los pueblos indígenas y tribales caracterizado por la comunicación y el entendimiento, el respeto mutuo y la buena fe y el deseo sincero de alcanzar un acuerdo;
- » Tienen que establecerse mecanismos apropiados a escala nacional y ello debe realizarse de una forma adaptada a las circunstancias;
- » Tienen que llevarse a cabo consultas a través de instituciones representativas de los pueblos indígenas y tribales en relación con las medidas legislativas y administrativas;
- » Deben llevarse a cabo consultas con el objetivo de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento sobre las medidas propuestas” (Convenio OIT, 2013: 13).

¹⁷ UNDRIP arto. 10; C169 arto. 16.2; C107 arto. 12.1.

¹⁸ UNDRIP arto. 10; C169, arto. 16.3.

¹⁹ UNDRIP arto. 10, 28; C169 arto. 16.4; C107 arto. 12.2

²⁰ UNDRIP arto. 19, 32.2; C169 arto. 6 y 15.2.

Además, los estados tienen la obligación de efectuar *estudios de impacto*²¹ en cooperación con los pueblos indígenas a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre estos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

La Declaración y el Convenio disponen consultas con el objetivo de alcanzar CLPI, pero el consentimiento no siempre es un requisito absoluto. El Relator Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas subraya que: “No debe considerarse que esta disposición de la Declaración [artículo 19] confiere a los pueblos indígenas un ‘poder de veto’ con respecto a las decisiones que los puedan afectar sino, más bien, que señala que el consentimiento es la finalidad de las consultas con los pueblos indígenas” (A/HRC/12/34: 46). Por otro lado, emprender consultas como una simple formalidad, y sencillamente informar a las comunidades potencialmente afectadas sobre una decisión que ya se ha tomado, tampoco es cumplir con la Declaración o el Convenio. En general, la importancia de obtener el consentimiento varía según la gravedad del efecto potencial sobre los pueblos indígenas interesados. El Relator Especial de UN señala que “la solidez o importancia de la finalidad de lograr el consentimiento varía según las circunstancias y los intereses indígenas que estén en juego. Un efecto directo y considerable en la vida o los territorios de los pueblos indígenas establece una presunción sólida de que la medida propuesta no deberá adoptarse sin el consentimiento de los pueblos indígenas. En determinados contextos, la presunción puede convertirse en una prohibición de la medida o el proyecto si no existe el consentimiento de los indígenas” (A/HRC/12/34: 47). En el contexto de las industrias extractivas que operan en tierras o territorios de pueblos indígenas, el Relator Especial de Naciones Unidas señala que “De la Declaración y de otras fuentes internacionales de autoridad, junto con algunas consideraciones prácticas, se deriva la regla general de que no se deben realizar actividades extractivas dentro de los territorios de los pueblos indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado” (A/HRC/24/41: 27).

Debe también subrayarse que incluso si el proceso de consulta fue concluido sin acuerdo o consentimiento, la decisión adoptada por Estado debe respetar los derechos sustantivos de los pueblos indígenas tales como los derechos a la tierra y la propiedad (Convenio OIT, 2013: 16).

21 C169 arto. 7.3.



1.3 Instrumentos y mecanismos internacionales amplios para ocuparse de los derechos a la tierra y los recursos

Los derechos de los pueblos indígenas, incluyendo a las tierras, los territorios y los recursos, no son derechos especiales sino articulaciones de los derechos humanos contextualizados a la situación de los pueblos indígenas, en particular al abordar los aspectos colectivos de estos derechos. Por consiguiente, los derechos de los pueblos indígenas son afirmados y sustentados por la gama completa de instrumentos de derechos humanos. Muchos de estos instrumentos son acompañados por mecanismos para promover el cumplimiento, los cuales también desempeñan un papel importante en el monitoreo, interpretación, salvaguardas y adjudicación de los derechos de los pueblos indígenas. Los comentarios, las observaciones, las recomendaciones y la jurisprudencia de estos mecanismos constituyen una guía esencial para la implementación de los derechos de los pueblos indígenas.

1.3.1. El PIDCP, el PIDESC, y la CIDR

Los principios de derechos humanos articulados en el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (PIDCP) y el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (PIDESC), incluyendo los principios de auto-determinación, no-discriminación e integridad cultural, así como también el bienestar social y económico, son bases fundamentales para los derechos de los pueblos indígenas.

El Comité de Derechos Humanos de NU supervisa la aplicación del PIDCP y ha interpretado el Artículo 27, sobre el derecho a la cultura, como una base válida para las demandas indígenas de tierra y recursos (Anaya 2004, 134-137). Por ejemplo, en *Ominiyak v. Canadá*, “el comité encontró que Canadá ... había violado su obligación bajo el Artículo 27 al permitir al gobierno provincial de Alberta que otorgara arriendos para exploración de petróleo y gas y para desarrollo maderable en el territorio aborigen de la [Agrupación del lago Lubicon porque] ... la supervivencia del grupo como comunidad cultural diferente estaba unida al sustento que obtenía de la tierra” (Ibid: 135).

El Artículo 27 del PIDCP protege el derecho de las minorías a disfrutar y desarrollar los varios atributos de sus culturas distintas, incluyendo el derecho de los pueblos indígenas a mantener sus patrones culturales relativos a las tierras y recursos (ver Observación General 23 del Comité de los Derechos Humanos 23). El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales supervisa la aplicación del PIDESC. En su Observación General 21, señala que “La fuerte dimensión colectiva de la vida cultural de los pueblos indígenas es indispensable para su existencia, bienestar y desarrollo integral, y comprende el derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido” (Doc. NU E/C.12/GC/21).

La *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial* (CIDR) es pertinente para los derechos de los pueblos indígenas a la tierra y los recursos. El Artículo 5 de la CIDR garantiza el derecho de toda persona a no ser discriminada y a la igualdad ante la ley, incluso con respecto al derecho a ser propietario. La Recomendación General No. 23 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD por sus siglas en inglés) exhorta a los estados a “que reconozcan y protejan los derechos de los pueblos indígenas a poseer, explotar, controlar y utilizar sus tierras, territorios y recursos comunales”, (Recomendación General CERD No. 23, 1997). Además, los procedimientos de alerta temprana y acción urgente de la CERD son cada vez más utilizados para ocuparse de casos relacionados con los derechos de los pueblos indígenas sobre la tierra y los recursos, p. ej. en Filipinas (PIPLinks, sin fecha) y Surinam (FPP, 2013a).

En general, parece que los órganos de derechos humanos de NU cada vez más se ocupan de los derechos sobre la tierra y los recursos naturales de los pueblos indígenas. Por ejemplo, *Forest Peoples Programme* (FPP) menciona que “en el período 2011–12 ... (CERD) continuó adoptando observaciones y recomendaciones detalladas y receptivas, incluyendo bajo sus procedimientos de seguimiento, alerta temprana y acción urgente. El Comité de Derechos Humanos de Nuevo resaltó la obligación de los estados de ‘asegurar que los pueblos indígenas puedan ejercer su derecho al consentimiento libre, previo e informado’ (FPP 2013a: *preface*). Además,

el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales hizo referencia al Artículo 1 del Pacto en relación con los derechos a la tierra y los recursos [...]. También adoptó un comentario general importante sobre el derecho a particular en la vida cultural, el cual fue emitido en 2009, que contiene texto importante sobre los pueblos indígenas y afirma los derechos reconocidos en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Ahí relaciona los derechos territoriales con la identidad cultural, utilizando lenguaje de la UNDRIP sobre el derecho de los pueblos indígenas de poseer y controlar sus tierras, territorios y recursos, y señala que los estados ‘deben respetar el principio del consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en todas las cuestiones cubiertas por sus derechos específicos’” (ibid)

1.3.2. Convenio de la OIT No. 111 y Consejo de Administración de la OIT

Aparte de los Convenios de la OIT núm. 107 y 169, que específicamente abordan la situación de los pueblos indígenas, el Convenio de la OIT núm. 111 relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación también ha demostrado ser pertinente para los derechos a la tierra y los recursos de los pueblos indígenas. El Convenio núm. 111 es considerado uno de los convenios fundamentales de la OIT, y ha sido ratificado por 172 estados. Prohíbe la discriminación no sólo en el empleo formal sino también contra las ocupaciones tradicionales de los pueblos indígenas como pastoralismo y agricultura itinerante. Bajo el Convenio núm. 111, el Consejo de Administración de la OIT ha abordado los derechos a la tierra y los recursos de los pueblos indígenas, considerando que:

“El acceso a la tierra y los recursos naturales constituye en general la base para que los pueblos indígenas puedan dedicarse a sus ocupaciones tradicionales. Por lo tanto, el reconocimiento de la propiedad y posesión de las tierras que ocupan tradicionalmente, el acceso a la tierra que han utilizado para actividades tradicionales y las medidas para proteger el medioambiente de los territorios que habitan son cruciales para que los pueblos indígenas puedan ejercer sus ocupaciones tradicionales” (ILO, 2007: 14).

Cuando los estados ratifican un convenio de la OIT, tienen un periodo de un año para enmendar legislación y política antes de que el convenio sea vinculante jurídicamente. Posteriormente, los estados tienen que presentar informes regulares sobre la aplicación del convenio ratificado. Además de esta supervisión regular, la OIT tiene mecanismos de quejas para supuestas violaciones de los convenios ratificados. Los procedimientos de la OIT bajo el Convenio 169 (y en alguna medida el Convenio No. 111) han sido utilizados ampliamente por los pueblos indígenas para abordar sus preocupaciones. La mayoría de las quejas llevadas a la OIT tienen que ver con el hecho de que los estados no consultan a los pueblos indígenas en el contexto de la explotación de los recursos naturales en sus tierras y territorios.

1.3.3. El Convenio sobre la Diversidad Biológica y el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura

El Artículo 1 del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) expresa que sus objetivos “son la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos”. Todas estas inquietudes son de crucial importancia para los pueblos indígenas. Además, el Artículo 8(j) del CDB llama a los estados a reconocer y respetar a las comunidades indígenas y locales con respecto al conocimiento tradicional y las prácticas pertinentes para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica.

En el marco del CDB, se ha tomado una serie de medidas para facilitar la participación indígena, incluyendo el suministro de apoyo financiero a través de un Fondo fiduciario voluntario para facilitar la participación de comunidades indígenas y locales en el proceso del Convenio, el cual ha sido establecido recientemente, y por el establecimiento en 2000 de un Grupo de Trabajo Específico sobre el Artículo 8(j) y disposiciones conexas.

En el CDB, las partes han adoptado:

- *Las directrices Akwé:* son para efectuar realizar evaluaciones de las repercusiones culturales, ambiental y sociales de proyectos de desarrollo que hayan de realizarse

en lugares sagrados o en tierras o aguas ocupadas o utilizadas tradicionalmente por las comunidades indígenas y locales, o que puedan afectar a esos lugares; and

- El Código de Conducta Ética Tkarihwaíé: sobre el respeto al patrimonio cultural e intelectual de las comunidades indígenas y locales pertinentes para la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica.

Recientes avances en el marco del Convenio incluyen:

- » La definición de indicadores para la aplicación del Artículo 8(j). Los indicadores adoptados son: 1) situación y tendencia de la diversidad lingüística y número de personas que hablan idiomas indígenas; 2) situación y tendencias en ocupaciones tradicionales; y 3) situación y tendencias en el uso y la tenencia de la tierra;
- » La adopción del Protocolo de Nagoya sobre acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización. El Protocolo toma nota de la adopción de la UNDRIP y establece que: "Cada Parte adoptará medidas legislativas, administrativas o de política, según proceda, con miras a asegurar que los beneficios que se deriven de la utilización de recursos genéticos que están en posesión de comunidades indígenas y locales, de conformidad con las leyes nacionales respecto a los derechos establecidos de dichas comunidades indígenas y locales sobre estos recursos genéticos, se compartan de manera justa y equitativa con las comunidades en cuestión, sobre la base de condiciones mutuamente acordadas" (Artículo 5.2). Además, el Protocolo establece (en el artículo 6.2) que: "Conforme a las leyes nacionales, cada Parte adoptará medidas, según proceda, con miras a asegurar que se obtenga el consentimiento fundamentado previo o la aprobación y participación de las comunidades indígenas y locales para el acceso a los recursos genéticos cuando estas tengan el derecho establecido a otorgar acceso a dichos recursos." El Protocolo entrará en vigor poco después de su 50.ª ratificación.

Igualmente, el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura reconoce la enorme contribución de las comunidades indígenas para la conservación y desarrollo de los recursos fitogenéticos, que constituyen la base de la producción de alimentos y la agricultura. El Tratado requiere que los gobiernos tomen medidas para proteger, entre otros, el conocimiento tradicional pertinente a los recursos fitogenéticos para alimentos y agricultura y el derecho de los productores agrícolas a participar en la toma de decisiones, a nivel nacional, en cuestiones relativas a la conservación y el uso sostenible de los recursos fitogenéticos para los alimentos y la agricultura.

La tierras y los territorios de los pueblos indígenas "a menudo coinciden con áreas de alta diversidad biológica, y se ha establecido una fuerte correlación entre áreas de alta diversidad biológica y áreas de alta diversidad cultural" (DAES, 2009: 84). Así, el papel crucial de los pueblos indígenas en el manejo, el uso sostenible y la conservación de estos recursos constituye un sólido argumento para respetar y proteger sus derechos territoriales. Por ejemplo, se ha estimado que la cobertura de las Áreas Conservadas por Comunidades Indígenas y Locales (AICC) es comparable a la de las áreas protegidas estatales, que constituyen el 12% de la superficie terrestre del planeta (CCIA Consortium, sin fecha).



1.4. Los pueblos indígenas en el sistema de Naciones Unidas

La UNDRIP tiene implicaciones directas para todo el sistema de NU, dado que estipula que: “Los órganos y organismos especializados del Sistema de Naciones Unidas y otras organizaciones gubernamentales contribuirán mediante la movilización, entre otras cosas, de la cooperación financiera y la asistencia técnica. Se establecerán los medios de asegurar la participación de los pueblos indígenas en relación con los asuntos que les conciernan” (Artículo 41); y además que: “Las Naciones Unidas, sus órganos, incluido el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, y los organismos especializados, en particular a nivel local, así como los Estados, promoverán el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración y velarán por la eficacia de la presente Declaración” (Artículo 42).”

De aquí que, desde su adopción en 2007, la UNDRIP ha constituido el marco general para el trabajo del sistema de UN sobre los pueblos indígenas.

1.4.1. Mecanismos de NU que se ocupan de los pueblos indígenas

Se han establecido tres mecanismos complementarios de NU para ocuparse específicamente de la situación de los pueblos indígenas, a saber:

- » Relator especial de NU sobre los derechos de los pueblos indígenas;
- » Foro permanente de NU para las cuestiones Indígenas (UNPFII); y
- » Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas (MEDPI).

El Relator especial de NU sobre los derechos de los pueblos indígenas es nombrado por el Consejo de Derechos Humanos con un mandato de examinar las formas de superar los obstáculos existentes para la plena y eficaz protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, de conformidad con su mandato, e individualizar, intercambiar y promover prácticas óptimas. El Relator Especial trabaja con los estados en la aplicación de los derechos de los pueblos indígenas a través de visitas y comunicaciones con el país, y presenta informes tanto específicos al país como temáticos al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General de NU. Los informes del actual Relator Especial, Profesor James Anaya, se han convertido en importantes puntos de referencia para entender el contenido, el alcance y la aplicación de los derechos de los pueblos indígenas, incluyendo con respecto a las áreas/temas priorizados como derechos a la tierra y los recursos, consulta y consentimiento, industrias extractivas y responsabilidades empresariales (ver Anaya, sin fecha, para una recopilación de sus informes).

En general, las comunicaciones del Relator Especial revelan que continúa ocurriendo el desplazamiento de los pueblos indígenas. Además, incluso cuando los pueblos indígenas no son desplazados, sus tierras y recursos a menudo son gravemente afectados por proyectos de desarrollo y la extracción de los recursos que se hace sin su consentimiento libre, previo e informado y por dicha extracción reciben una compensación inadecuada. Finalmente, los derechos a la tierra y los recursos de los pueblos indígenas a menudo son infringidos por el desplazamiento violento en conflictos armados y por el silenciamiento de los activistas de derechos humanos indígenas.

El Foro Permanente de Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas (UNPFII) fue establecido en el año 2000 como un órgano asesor del Consejo Económico y Social de NU (ECOSOC). El Foro Permanente está integrado por 16 expertos individuales y se reúne anualmente durante dos semanas en Nueva York. Sus sesiones anuales convocan a más de 1,500 participantes indígenas de todas partes del mundo, además de representantes de gobierno y agencias de NU y entidades intergubernamentales. El Foro Permanente se encarga de examinar las cuestiones indígenas relativas al desarrollo económico y social, la cultura, el medio ambiente, la educación, la salud y los derechos humanos. Su mandato es:

- » Prestar asesoramiento especializado y formular recomendaciones sobre las cuestiones indígenas al Consejo, así como los programas, fondos y organismos de las Naciones Unidas, a través del Consejo;
- » Difundir las actividades relacionadas con las cuestiones indígenas y promover su integración y coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas; y
- » Preparar y diseminar información sobre las cuestiones indígenas.

En su décimo periodo de sesiones, el UNPFII adoptó una recomendación que mencionaba a la ILC, manifestando su beneplácito por “la aprobación por el CDB de dos indicadores más sobre los conocimientos tradicionales, uno sobre el uso y la tenencia de la tierra, el segundo sobre la práctica de las ocupaciones tradicionales, e insta al CDB, la UNESCO, la OIT, la FAO, el FIDA y la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra a que colaboren con miras a aplicar plenamente esos indicadores”

El Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (MEDPI) fue creado en 2007 como un órgano de expertos de cinco miembros nombrados por el Consejo de Derechos Humanos. El MEDPI tiene el mandato proporcionar asesoría temática al Consejo de Derechos Humanos, en forma de estudios e investigación, sobre los derechos de los pueblos indígenas. Se reúne anualmente en Ginebra. Desde su creación, el MEDPI tiene un enfoque temático en los derechos de los pueblos indígenas a la educación, la participación en la toma de decisiones, la aplicación de la UNDRIP, y el acceso a la justicia. En 2010 emitió un informe sobre la participación en la toma de decisiones con un foco particular en las industrias extractivas.

El Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre cuestiones Indígenas (IASG) fue establecido en 2001 para coordinar, apoyar y promover el mandato del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas dentro del sistema de NU. Un total de 31 organismos de NU y organizaciones internacionales pertenecen al IASG, incluyendo la ILC. Los objetivos principales del IASG son: (1) Proporcionar una oportunidad para el intercambio de información en relación con su trabajo sobre las cuestiones indígenas; (2) Fortalecer la cooperación interinstitucional para promover los derechos humanos y el bienestar de los pueblos indígenas, incluyendo la difusión y aplicación de la UNDRIP; (3) Analizar, difundir y contribuir en la implementación de las recomendaciones del UNPFII; (4) Interactuar con el Foro y sus miembros para ofrecer y buscar información, asesoramiento y contribuciones sustantivas; y (5) Asesorar en la incorporación de las cuestiones de los pueblos indígenas dentro del sistema de NU, y fortalecer la colaboración mutua.

El IASG celebra reuniones bianuales regulares (una celebrada en el contexto de las sesiones anuales del UNPFII y la otra por su propio presidente rotativo). El IASG presenta informes regulares al UNPFII; facilita actividades e iniciativas conjuntas y funge como foro para discusiones temáticas e intercambiar y compartir experiencias, incluyendo a través de contactos informales entre los miembros y el intercambio entre los miembros. Uno de los más importantes logros del IASG fue la elaboración de las Directrices del GNUD sobre los asuntos de los pueblos indígenas en 2008 (ver sección 1.4.2).

Todos estos mecanismos tienen diversos mandatos y papeles, pero operan desde un marco común, tal como lo explica el Relator Especial Anaya:

Si bien el Foro Permanente, el Mecanismo de expertos y el Relator Especial tienen funciones diferentes, los une un propósito común, el adelanto de los derechos humanos de los pueblos indígenas de todo el mundo. Es evidente que un punto de referencia importante para este propósito común es la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. En el artículo 42 de la Declaración la Asamblea General insta a que se promueva “el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración” (Doc. UN A/HRC/12/34: 14).

El UNPFII establece discusiones temáticas y recomendaciones sobre sus seis áreas de mandato, así como también amplias oportunidades de coordinación en cuanto a las sesiones anuales. El MEDPI tiene un foco temático específico, brindando oportunidades para un análisis profundo relacionado con la aplicación de la UNDRIP, mientras que el mandato del Relator Especial le permite abordar situaciones específicas de violaciones de los derechos humanos:

“El Relator Especial tiene un mandato claro para investigar situaciones específicas de derechos humanos de los pueblos indígenas y hacer recomendaciones al respecto. No obstante, [...] numerosos grupos indígenas asisten a los períodos de sesiones anuales del Foro Permanente y del Mecanismo de expertos con la intención de presentar denuncias sobre situaciones específicas de violaciones de los derechos humanos, pese a que dichos organismos no tienen un mandato específico a ese respecto ni cuentan en la actualidad con un mecanismo de procedimiento para adoptar medidas en relación con esas denuncias” (ibid: 11).

1.4.2. Mandato y políticas del Sistema de NU para la aplicación de la UNDRIP

A fin de asegurar una respuesta coherente al mandato derivado de la UNDRIP, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) ha elaborado las Directrices sobre las Cuestiones Relativas a los Pueblos Indígenas (GNUM, 2009) para todo el sistema con el fin de ayudar al sistema de NU a transversalizar e integrar las cuestiones de los pueblos indígenas a las actividades y programas operativos en el ámbito de país, incluyendo en el Análisis Común de País y el Marco de Asistencia al Desarrollo de NU (CCA/MANUD). Las Directrices establecen el marco amplio normativo, de política y operativo para poner en práctica un enfoque de desarrollo basado en los derechos humanos y con sensibilidad cultural y brinda líneas de acción para la planificación, la implementación y la evaluación de programas que involucran a los pueblos indígenas.

Además, una serie de agencias y fondos de NU han formulado políticas institucionales de desarrollo en apoyo a los derechos de los pueblos indígenas, incluyendo la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2010), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA, 2009), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2001), y ONU-REDD (ONU-REDD, 2012; ONU-REDD, 2013) (ver más sobre ONU-REDD en sección 3.3).

Varios organismos de NU también han focalizado programas sobre los derechos de los pueblos indígenas, como el Programa para Promover el Convenio núm. 169 (PRO 169) de la OIT, las Iniciativas Indígenas Regionales (RIPP) del PNUD en Asia, intervenciones focalizadas del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) en América Latina, y el Fondo de Apoyo a los Pueblos Indígenas (IPAF) del FIDA. En 2010, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH), la OIT, el PNUD, y UNICEF lanzaron la Alianza de Naciones Unidas con los Pueblos Indígenas (UNIPP), un esfuerzo de colaboración para promover los derechos de los pueblos indígenas a través de programas conjuntos en el ámbito de país.

Todo lo anterior ha contribuido a una mayor atención y colaboración interinstitucional sobre cuestiones indígenas. Puede asumirse que los esfuerzos de todo el sistema para promover los derechos de los pueblos indígenas se fortalecerán más en el contexto de la Conferencia Mundial sobre Pueblos Indígenas, que se celebrará en conexión con la sesión de la Asamblea General de NU en septiembre de 2014.



1.5 Instrumentos y mecanismos regionales

En América Latina y África, los mecanismos de derechos humanos han sido decisivos para tratar los derechos de los pueblos indígenas, en particular a las tierras y los territorios. En el Sudeste de Asia, se señala que la recientemente adoptada Declaración de Derechos Humanos de la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ASEAN) cae “por debajo de los estándares internacionales en materia de derechos humanos, en particular sobre las obligaciones y responsabilidades de los Estados en la defensa de la universalidad y de la intangibilidad en el goce y ejercicio de los derechos humanos por parte de los ciudadanos” (AIPP, 2012). Además, no incluye el reconocimiento de los pueblos indígenas como “entidades distintas de la mayoría y a la discriminación y explotación sistemáticas debidas a la falta de reconocimiento de y a la violación de [sus] derechos colectivos” (AIPP, 2012). Afortunadamente, si bien no existe una posibilidad inmediata de ocuparse de los derechos de los pueblos indígenas a través de mecanismos regionales en Asia, las instituciones nacionales de derechos humanos cada vez más se ocupan de su situación. En Malasia, por ejemplo, la institución nacional que vela por los derechos humanos (SUHAKAM) ha emprendido una amplia investigación nacional sobre la situación de la tierra de los pueblos indígenas.

1.5.1. El sistema interamericano de derechos humanos

La Convención Americana sobre Derechos Humanos está ampliamente ratificada en el continente Americano. Afirmar y proteger los derechos civiles y políticos, las instituciones democráticas, la libertad personal y la justicia social. Es importante señalar que dispone la creación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y amplía la jurisdicción y funciones de la pre-existente Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La Comisión Interamericana celebra audiencias en forma periódica, emite informes sobre situaciones de derechos humanos en estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), y tiene un procedimiento de denuncias a

través del cual recibe las denuncias y emite recomendaciones a los estados miembros y a los estados parte de la Convención Americana. La Corte Interamericana adjudica y emite sentencias vinculantes en los casos remitidos a ella por la Comisión Interamericana o estados miembro de la OEA. Tanto la Comisión como la Corte basan su jurisprudencia en los tratados y declaraciones interamericanos, interpretados a la luz de otros instrumentos internacionales como el Convenio núm. 169. La Comisión Interamericana y la Corte Interamericana han contribuido ampliamente al entendimiento y desarrollo de los derechos de los pueblos indígenas, en particular en áreas de derechos a la tierra colectiva y la obligación de los estados de consultar.

El caso *Awas Tingni* en Nicaragua “fue la primera sentencia vinculante por un tribunal internacional en defender los derechos a la tierra y recursos colectivos de los pueblos indígenas ante el no hacerlo el estado” (Anaya and Campbell, 2009: 117-118). El caso involucraba el otorgamiento por Nicaragua de una concesión forestal, sin consultar, sobre tierras tradicionalmente ocupadas por la comunidad de Awas Tingni. La comunidad no contaba con el título legal formal de la tierra y buscó reparaciones internacionales por el no-reconocimiento de sus derechos tradicionales a la tierra.

La Corte Interamericana encontró que Nicaragua había violado el derecho de la comunidad a la protección judicial bajo el Artículo 25 de la Convención Americana al no proporcionar los mecanismos nacionales adecuados para la titulación de la propiedad comunal, y también que había violado el derecho de la comunidad a la propiedad en el marco del artículo 21 al no reconocer su tenencia tradicional de la tierra (ibid: 139). La Corte sostuvo que “la posesión de la tierra debería bastar para que las comunidades indígenas que carezcan de un título real sobre la propiedad de la tierra obtengan el reconocimiento oficial de dicha propiedad y el consiguiente registro” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001: 146), y ordenó a Nicaragua demarcar y proporcionar el título legal de la tierra.

El caso *Awas Tingni* “señala que los derechos de los pueblos indígenas a las tierras y recursos ancestrales son material del derecho internacional existente derivado del domino de los derechos humanos universalmente aplicables. La exitosa invocación de la comunidad de Awas Tingni al derecho humano universal de propiedad llama a la comunidad internacional a evitar la discriminación del pasado y aceptar las modalidades indígenas de propiedad en lugar de excluirlas. Al hacerlo, se marca una nueva senda para el entendimiento de los derechos y la situación de los pueblos indígenas del mundo” (Anaya y Campbell, 2009: 152-153).

Casos posteriores ante la Corte Interamericana han resultado en una mayor elaboración y consolidación de los derechos de los pueblos indígenas a la tierra. En el caso *Comunidad indígena Sawhoyamaya v. Paraguay* (CORTE IDH, 2006), la Corte concluyó lo siguiente:

- » La posesión tradicional de los indígenas sobre sus tierras tiene efectos equivalentes al título de pleno dominio que otorga el Estado.
- » La posesión tradicional otorga a los indígenas el derecho a exigir el reconocimiento oficial de propiedad y su registro.
- » los miembros de los pueblos indígenas que por causas ajenas a su voluntad han salido o perdido la posesión de sus tierras tradicionales mantienen el derecho de propiedad sobre las mismas, aún a falta de título legal, salvo cuando las tierras hayan sido legítimamente trasladadas a terceros de buena fe.
- » Los miembros de los pueblos indígenas que involuntariamente han perdido la posesión de sus tierras, y éstas han sido trasladadas legítimamente a terceros inocentes, tienen el derecho de recuperarlas o a obtener otras tierras de igual extensión y calidad. Consecuentemente, la posesión no es un requisito que condicione la existencia del derecho a la recuperación de las tierras indígenas (ibid: 128).

En una sentencia pionera sobre el requisito de CLPI, en un caso que involucre al pueblo Saramaka en Surinam, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que “cuando se trate de grandes planes de desarrollo o inversión que puedan tener un impacto profundo en los derechos de propiedad de los miembros del pueblo Saramaka a gran parte de su territorio, el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar al pueblo Saramaka, sino también de obtener su consentimiento libre, previo e informado, según sus costumbres y tradiciones” (CORTE IDH, 2007).

1.5.2. La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos

La Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos afirma y protege las libertades básicas y los derechos humanos para individuos y pueblos en el continente africano. La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) es el órgano regional de monitoreo y promoción de los derechos humanos, creado por la Carta Africana. Cuenta con un procedimiento de denuncia y también recibe informes periódicos de los estados parte africanos. En 2000, la CADHP creó el Grupo de Trabajo de Expertos en Poblaciones/Comunidades Indígenas, que ha sido determinante para contextualizar el concepto de pueblos indígenas para el continente y analizar las situaciones de los pueblos indígenas en numerosos países (ver IWGIA, sin fecha para una recopilación amplia de publicaciones CADHP-IWGIA).

En el caso pionero de Endorois (CADHP, 2010), la CADHP afirmó los derechos de los Endorois sobre sus tierras tradicionales, sobre la base de las disposiciones de la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos. El caso involucró el desplazamiento forzado del pueblo Endorois de sus tierras tradicionales en las orillas del lago Bogoria. Los Endorois alegaron que Kenia había violado sus derechos bajo la Carta Africana al otorgar una concesión minera en su tierra, no reconociendo su tenencia consuetudinaria de la tierra, y reubicándoles a la fuerza con el propósito de desarrollar una reserva de caza. La CADHP encontró que las acciones del gobierno de Kenia habían violado las disposiciones de la Carta Africana relativas al:

- » Artículo 8 (derecho a la religión): “el desalojo forzado de los Endorois de sus tierras ancestrales [...] interfirió con su derechos a la libertad religiosa y los sacó de los suelos sagrados esenciales para la práctica de su religión e hizo virtualmente imposible para la Comunidad mantener sus prácticas religiosas al centro de su cultura y religión” (CADHP, 2010: 173);
- » Artículo 14 (derecho a la propiedad), concluyendo que “la propiedad del pueblo Endorois ha sido gravemente usurpada y continúa siendo usurpada. La usurpación no es proporcional a ninguna necesidad pública y no está acorde con la ley nacional ni el derecho internacional”(ibid: 238);
- » Artículo 17 (derecho a la cultura): “Al obligar a la comunidad a vivir en tierras semiáridas [...], el Estado ha creado una importante amenaza a la forma de vida pastoralista de los Endorois [...] la mera esencia del derecho de los Endorois a la cultura ha sido negada, haciendo que el derecho, a todos los efectos y propósitos, sea ilusorio” (ibid: 251);
- » Artículo 21 (derecho a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales): “Los Endorois nunca han recibido una indemnización adecuada o la restitución de su tierra. Por consiguiente, se concluye que el [...] Estado ha violado el Artículo 21” (ibid: 268);
- » Artículo 22 (derecho a su desarrollo): “...el no proporcionar la indemnización y beneficios adecuados, o proporcionar tierra idónea para pastoreo indica que el ... Estado no se ocupó adecuadamente de los Endorois en el proceso de desarrollo” (ibid: 298).

En su análisis del caso, la (KLA, 2010) expresa que la decisión “seguirá siendo un hito en los esfuerzos por promover un enfoque basado en la comunidad, trabajando de manera incremental, y área por área, lo que fortalecerá el manejo de las quejas sobre derechos y gobernanza que rodean gran parte de las tierras públicas, incluyendo áreas protegidas existentes y futuras” (ibid: 5).

En 2012, la CADHP solicitó a la Corte Africana de Derechos Humanos que instituyera procedimientos contra las supuestas violaciones a los derechos humanos contra la comunidad Ogiek en Kenia. Este es el primer caso de derechos indígenas que se interpone ante la Corte Africana. El caso tenía que ver con una orden de desalojo emitida por el gobierno de Kenia para la comunidad indígena Ogiek y otros habitantes del bosque Mau. La CADHP solicitó a la Corte que detuviera los desalojos y exhortó al gobierno de abstenerse de acosar, intimidar o interferir con los medios de vida tradicionales de la comunidad, reconocer su tierra histórica, emitir títulos legales con demarcación consultiva y pagar indemnización por la pérdida que habían sufrido. El 15 de marzo de 2013, la Corte declare que había encontrado una situación de extremas gravedad y urgencia, así como también el riesgo de daño irreparable al pueblo Ogiek, y emitió medidas provisionales para que el gobierno keniano restringiera las transacciones de tierra y se abstuviera de cualquier acto que perjudicara la aplicación ante la corte.



1.6. Directrices Voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques

Las Directrices Voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (de aquí en adelante “las Directrices”) fueron aprobadas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial en mayo de 2012. Según la FAO, las Directrices:

“sirven como referencia y establecen principios y estándares aceptados internacionalmente para prácticas para la gobernanza responsable de la tenencia. Proporcionan un marco que los Estados pueden utilizar al formular sus propias estrategias, políticas, legislación, programas y actividades. Permiten a los gobiernos, la sociedad civil, al sector privado y a los ciudadanos juzgar si las acciones que proponen y las acciones de otros constituyen prácticas aceptables” (FAO, sin fecha).

Las Directrices constan de una sección específica (sección 9) sobre “los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia”. En resumen, las Directrices reconocen/estipulan que:

- » La tierra, la pesca y los bosques encierran un valor social, cultural, espiritual, económico, medioambiental y político para los pueblos indígenas (9.1).
- » Los pueblos indígenas, en el contexto de la autogobernanza, deberían promover y proporcionar derechos equitativos, seguros y sostenibles sobre estos recursos, y velar especialmente porque

- a las mujeres se les proporcione un acceso equitativo a tales derechos, así como también por la participación efectiva de todos los miembros (hombres, mujeres, jóvenes) en la toma de decisiones, especialmente en el caso de los sistemas de tenencia colectiva. (9.2).
- » Los Estados deberían garantizar que todas las actuaciones se ajustan a sus obligaciones existentes en el marco del derecho nacional e internacional, teniendo en debida consideración los compromisos voluntarios asumidos en virtud de los instrumentos regionales e internacionales aplicables, incluyendo el Convenio núm. 169, el CDB, y la UNDRIP (9.3).
 - » Los Estados deberían proporcionar reconocimiento y protección adecuados a los derechos legítimos de tenencia de los pueblos indígenas, teniendo en cuenta la tierra, las pesquerías y los bosques que una comunidad utiliza en exclusiva y aquellas que comparte (9.4).
 - » Allí donde los pueblos indígenas posean derechos legítimos de tenencia a las tierras ancestrales en las que vivan, no deberían sufrir desalojos forzosos (9.5).
 - » Los Estados deberían considerar la adaptación de sus marcos de políticas, jurídicos y organizativos para reconocer los sistemas de tenencia de los pueblos indígenas. Si las reformas constitucionales o jurídicas reforzasen los derechos de las mujeres y las pusiesen en situación de conflicto con las costumbres, todas las partes deberían cooperar para que estos cambios sean incorporados en los sistemas consuetudinarios de tenencia (9.6).
 - » Todos los miembros de las comunidades interesadas o sus representantes, incluidas las personas vulnerables y marginadas, deberían poder participar de manera plena y efectiva en la elaboración de las políticas y leyes relacionadas con los sistemas de tenencia de los pueblos indígenas (9.7).
 - » Los Estados deberían proteger a los pueblos indígenas contra el uso no autorizado de sus tierras, pesquerías y bosques por parte de terceros, y deberían prestar su colaboración para documentar y divulgar la información sobre la naturaleza y localización de dichos recursos que la comunidad utiliza y controla con el objeto de evitar reclamaciones conflictivas (9.8).
 - » Los Estados y otras partes deberían llevar a cabo consultas de buena fe con los pueblos indígenas antes de iniciar cualquier proyecto o antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que pudieran afectar a los recursos sobre los que las comunidades posean derechos. Los proyectos deberían basarse en una consulta efectiva y significativa con los pueblos indígenas, a través de sus propias instituciones representativas, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado con arreglo a la UNDRIP y teniendo en cuenta las posiciones y opiniones particulares de cada Estado (9.9).
 - » Los actores estatales y no estatales deberían procurar proporcionar asistencia técnica y jurídica a las comunidades afectadas a fin de que estas participen en la elaboración de políticas, leyes y proyectos de tenencia de forma no discriminatoria y con sensibilidad ante las cuestiones de género (9.10).
 - » Los Estados deberían respetar y promover los enfoques consuetudinarios utilizados por los pueblos indígenas para la resolución de conflictos de tenencia en las comunidades de conformidad con sus obligaciones existentes en virtud del derecho nacional e internacional y teniendo en debida consideración los compromisos voluntarios asumidos en virtud de los instrumentos regionales e internacionales aplicables (9.11).

Si bien es positivo que las Directrices consten de una sección específica sobre “los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia”, también existen algunas inquietudes en áreas donde las Directrices podrían no interpretarse en armonía con el derecho internacional, tal como lo consagra la UNDRIP y el Convenio núm. 169.

- » Las Directrices utilizan la terminología “pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia” y (con excepción de la sección 9.9 sobre consultas) no diferencia entre los derechos de estos dos grupos. Además, las Directrices no hacen referencia al concepto de territorios como se consagra en la UNDRIP. Esto implica un riesgo de que la naturaleza específica y las dimensiones de los derechos entrelazados de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios y recursos, como se vinculan con sus derechos a la auto-determinación, el auto-gobierno, la integridad cultural, etc. quizás no sean entendidos o abordados en forma integral en la aplicación de las Directrices.
- » Las Directrices estipulan que los estados deben reconocer y proteger los “derechos de tenencia legítimos” de los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas de tenencia tradicionales. Sin embargo, ellas no califican cuáles son los derechos de tenencia legítimos en el contexto de los pueblos indígenas; concretamente los derechos basados en la “ocupación, propiedad y uso tradicionales” como se estipula en la UNDRIP y el Convenio núm. 169. Más bien hay un riesgo de que “los derechos legítimos” puedan interpretarse en el contexto del Artículo 4.4 de las Directrices, que indica que “...en consonancia con el derecho nacional, los Estados deberían otorgar un reconocimiento legal a aquellos derechos legítimos de tenencia que actualmente no estén protegidos por la ley”. Además, el Artículo 4.4 dispone que “los Estados deberían definir, a través de reglas ampliamente difundidas, qué categorías de derechos son las que se consideran legítimas”. La referencia al derecho nacional y la prerrogativa de los estados de definir los derechos legítimos podría ser problemática, dado que podría reducir el alcance de los derechos legítimos de los pueblos indígenas en el derecho internacional. De ahí que las Directrices quizás no puedan orientar para solucionar reclamos o disputas que se traslapen entre pueblos indígenas y comunidades con sistemas de tenencia tradicionales, si no existe claridad sobre la legitimidad de los derechos y los derechos colectivos más amplios de los pueblos indígenas.
- » El texto del Artículo 9.9 es algo ambiguo ya que hace referencia a las disposiciones de la UNDRIP sobre la consulta y el consentimiento, pero también establece que deben tenerse en cuenta “las posiciones y opiniones particulares de cada Estado”.

Dado que las Directrices Voluntarias se han adoptado recientemente, su interpretación práctica y el potencial de aplicación queda por verse, pero no hay duda de que estas Directrices se convertirán en la mayor referencia para la gobernanza de la tenencia en los próximos años. A medida que se elaboran más directrices de implementación y mecanismos de monitoreo y las Directrices son utilizadas en forma progresiva, incluyendo por los miembros de la ILC y sus miembros, será importante tener en mente estas inquietudes y promover y hacer incidencia en pro de una interpretación progresiva de las Directrices, en coherencia con las UNDRIP y otros instrumentos internacionales.



1.7 Políticas institucionales de instituciones financieras y agencias bilaterales y multilaterales

Más allá del Sistema de NU, una serie de instituciones financieras internacionales (IFI) han adoptado salvaguardas o políticas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Estas incluyen al Banco Asiático de Desarrollo (BAsD, 2009), Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2006), Corporación Financiera Internacional (CFI, 2012), y el Banco Mundial (Banco Mundial, 2005) (ver también sección 2.2.3 sobre la política del Banco Asiático de Desarrollo).

Como mínimo, estas políticas apuntan a mitigar el daño a los pueblos indígenas, p. ej. en el contexto de los grandes proyectos de desarrollo e infraestructura que pudiesen llevar a reasentamientos forzado, etc. Este enfoque de “no hacer daño” por lo general ha sido el enfoque asumido por los bancos de desarrollo, como el Banco Mundial, pero es cada vez más criticado por caer detrás de los estándares internacionales consagrados en la UNDRIP. En general, las políticas de las IFI no son fuertes sobre derechos a la tierra. Además, existe una expectativa de que las IFI y los donantes deberían no sólo minimizar el daño sino también promover de manera activa y asegurar el respeto a los derechos humanos, incluyendo los derechos a los pueblos indígenas. En la actualidad, el Banco Mundial está revisando su Política Operativa 4.10 sobre pueblos indígenas así como también sus otras políticas de salvaguarda ambientales y sociales, y ha identificado el CLPI entre un número de “áreas emergentes”. Además, el Banco Africano de Desarrollo ha iniciado discusiones sobre el tema de los pueblos indígenas en África. Estos procesos ofrecen un punto de entrada para plantear inquietudes relativas a las tierras de los pueblos indígenas y derechos a los recursos. En particular,

los pueblos indígenas están demandando que los proyectos que afectan sus tierras, territorios y recursos tradicionales no pueden salir adelante sin su consentimiento libre, previo e informado.

Una serie de agencias donantes ya han adoptado políticas que reflejan objetivos más ambiciosos en cuanto a apoyar los derechos de los pueblos indígenas, en armonía con la UNDRIP. Estos incluyen a la Unión Europea (EC, 1998a; EC, 1998b) y la agencias de desarrollo bilaterales de Dinamarca (Ministerio danés de Relaciones Exteriores, 2004), Noruega (Ministerio noruego de Relaciones Exteriores, 2004), y España (AECI, 1998).

A pesar de los prometedores acontecimientos sobre política arriba mencionados, la mayoría de las agencias enfrentan retos en términos de la aplicación coherente de sus políticas. Esto es en particular en el caso en las regiones y países con una protección débil de los derechos de los pueblos indígenas en materia de protección legislativa y de política de los pueblos indígenas donde el respeto para los derechos de dichos pueblos implica tomar una posición independiente de las políticas del gobierno. En este sentido, vale la pena señalar que, si bien las políticas de salvaguarda de las IFI como las del Banco Mundial quizás caen debajo de los estándares internacionales, suelen estipular pasos procedimentales estrictos a seguir cuando un proyecto afecta a pueblos indígenas. Además, tienen mecanismos fuertes en marcha para asegurar la aplicación de las salvaguardas, como los paneles de inspección del Banco Mundial y bancos regionales. En contraste, algunas de las políticas bilaterales más progresivas (p. ej. las políticas danesas y noruegas en apoyo de los pueblos indígenas) no estipulan procedimientos obligatorios. De aquí que la aplicación puede variar considerablemente entre regiones y sectores, y podría estar sujeta a evaluaciones individuales en lugar de compromisos institucionales.

No hay duda de que el enfoque indirecto y de “derecho indicativo” establecido por dichas salvaguardas y políticas institucionales da apalancamiento a los pueblos indígenas, especialmente en países que niegan la existencia de los pueblos indígenas. Sin embargo, dichos instrumentos también tienen limitaciones claras, en particular cuando tiene que ver con derechos a la tierra. Como argumentó Albert Barume en el taller de la ILC realizado en 2013,

“el enfoque del derecho indicativo es importante, en particular en los estados más débiles o estados corruptos/fallidos. Sin embargo, el enfoque del derecho indicativo tiene que alimentar una estrategia para lograr el reconocimiento jurídico de los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos. Al final, los reclamos sobre la tierra llegan al sistema judicial pues la transferencia de propiedad es un acto de carácter legal. De aquí que el resarcimiento exija un órgano facultado legalmente. El enfoque del derecho indicativo para salvaguardar algunos elementos de los derechos de los pueblos indígenas probablemente prevalecerá entre los actores internacionales y no estatales debido a los riesgos operativos y de reputación, pero no es un fin en sí mismo y debería contribuir a una protección más fuerte de los derechos de los pueblos indígenas en las legislaciones nacionales. Además, es necesario monitorear el enfoque de derecho indicativo en los países donde leyes nacionales más fuertes o instrumentos regionales e internacionales están en vigencia pero no son aplicados, como Filipinas, la República del Congo y la República Centroafricana.”



1.8 La responsabilidad de las empresas con respecto a los derechos de los pueblos indígenas

El Marco de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos, que fue aprobado por el Consejo de Derechos Humanos de NU, descansa en tres pilares: 1) el deber del Estado de proteger contra las violaciones de los derechos humanos cometidas por terceros, con inclusión de las empresas, mediante políticas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia; 2) la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos, lo que significa intervenir con la debida diligencia para evitar la violación de los derechos de otros; y 3) mayor acceso de las víctimas a recursos efectivos, tanto judiciales como extrajudiciales (Doc. De Naciones Unidas A/HRC/14/27).

El Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas ha contextualizado la responsabilidad de respetar la situación de los pueblos indígenas, como sigue:

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

“Como ha destacado el Representante Especial del Secretario General, el deber de diligencia debida no se limita al respeto al marco regulatorio interno de los Estados en los que operan, en muchos casos insuficiente, y debe guiarse por los estándares internacionales que vinculan a dichos Estados y a la comunidad internacional en su conjunto⁴⁰. En consecuencia, las empresas que aspiren a operar dentro de un marco de diligencia debida en relación con los derechos indígenas deberían enmarcar sus actividades en los derechos reconocidos por las normas internacionales relevantes, incluyendo la Declaración de Naciones Unidas y el Convenio 169 de la OIT, incluso si operan en países que no han aceptado formalmente o ratificado dichas normas” (Doc. NU A/HRC/15/37: 46-47).

En los países que han ratificado el Convenio de la OIT núm. 169:

“Esto implica que los actores del sector privado corren el riesgo de sentirse maniatados entre las reglas de un mecanismo jurídico obligatorio, que puede ser aplicado por el sistema legal nacional y que son objeto de vigilancia por parte de los mecanismos de control internacionales, y la práctica de un Estado determinado, que no adoptó las medidas necesarias para aplicar efectivamente el Convenio. La ausencia de una incorporación doméstica adecuada del Convenio núm. 169 en países que lo han ratificado ha desembocado en muchos casos en conflictos entre empresas y pueblos indígenas, y pone en peligro las inversiones de los operadores del sector privado. Al actuar conforme con los principios del Convenio, los actores del sector privado benefician de la seguridad jurídica, de la legitimidad, del establecimiento de alianzas y de la sostenibilidad” (OIT, 2013: 25).

2

Perspectivas
regionales sobre
los derechos de los
pueblos indígenas a
la tierra y los recursos





2.1. África

2.1.1. Pueblos indígenas en África

En 2005, un Grupo de Trabajo en el marco de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) emitió un Informe sobre Poblaciones/Comunidades Indígenas en África. El Informe recomendaba un enfoque para identificar en lugar de definir a los pueblos indígenas, y enfatizaba las siguientes características para la identificación de los pueblos indígenas Africanos:

- » Sus culturas y formas de vida difieren de manera considerable de las de la sociedad dominante;
- » Sus culturas están bajo amenaza, en algunos casos al borde de la extinción;
- » La supervivencia de su forma de vida particular depende del acceso y derechos a su tierra y recursos tradicionales;
- » A menudo viven en regiones inaccesibles, geográficamente aisladas; y
- » Sufren la marginación política y social y están sujetos a la dominación y explotación dentro de las estructuras nacionales políticas y económicas (CADHP, 2005).

En términos prácticos, en África el término “pueblos indígenas” es aplicado principalmente a pastoralistas y cazadores-recolectores como los Masái, Turkana, Ogiek, Sengwer, Hadzabe, Endorois, Samburu, Mbororo, Tuareg, el Molo, etc. de África Occidental y Oriental, los San de África meridional y los llamados pigmeos de la región centroafricana. Tanto los pastores como los cazadores-recolectores se caracterizan por el uso y ocupación no-permanente de las tierras, lo que hace que sus tierras y territorios tradicionales parezcan desocupados al foráneo, resultando en injusticias específicas relacionadas con la tierra a lo largo de la historia.

A pesar de la contextualización del concepto proporcionado por la CADHP, el asunto de la definición o identificación sigue en marcha en muchos países Africanos. Lejos de ser un debate académico, esto tiene consecuencias graves en términos de ocuparse de la desesperada situación de muchos pueblos indígenas en la región. Por el lado positivo, existe un creciente reconocimiento

de las comunidades cazadora-recolectoras africanas como “pueblos indígenas”. Por ejemplo, una encuesta emprendida por la OACDH en siete países en la región de África Central muestra que existe una aceptación común de la existencia de los pueblos indígenas en todos los pueblos concernidos (Burundi, Camerún, República Centroafricana, Chad, Gabón, República del Congo, Ruanda) (OACDH, a publicarse).

En contraste, la aplicación del concepto de comunidades de pastores todavía es disputado por muchos gobiernos y agencias internacionales. Por ejemplo, el Banco Mundial sigue reacio a aplicar de manera sistemática su Política Operativa 4.10 a las comunidades de pastores en África. Además, existen diferencias con respecto a la auto-identificación como “indígenas” de los pueblos de pastores en África, dependiendo de la situación y la historia de un país y pueblo dados. Por ejemplo, si bien los Mbororo en Camerún y los Masái en Tanzania y Kenia se identifican a sí mismos como indígenas, los pastores en Benín no lo han hecho.

El no reconocimiento de los pueblos indígenas en África también lleva a una falta de datos específicos sobre su situación, que de nuevo obstaculiza la posibilidad de concebir respuestas legislativas y de política adecuadas. Según el Grupo Internacional de Trabajo sobre Pueblos Indígenas –IWGIA– (sin fecha) existen aproximadamente 50 millones de indígenas en África, y donde hay datos disponibles, a menudo a través de estudios de caso, muestran una imagen sombría de su situación, la cual con frecuencia se caracteriza por una pobreza extrema, marginación, discriminación y violación a los derechos humanos (ver, por ejemplo, CADHP 2005; OIT y CADHP, 2009).

2.1.2. Tendencias clave sobre los derechos sobre la tierra de los pueblos indígenas en África

Sólo unos cuantos países en África han creado legislación o políticas para proteger a los pueblos indígenas y “en particular la leyes relativas a las cuestiones de la tierra y relativas a la tierra, no establecen ningún reconocimiento específico o protección de los medios de vida y necesidades de las poblaciones indígenas” (Barume, 2010). En general, “los estados continúan reteniendo derechos de propiedad *de jure* legalmente definidos sobre las tierras ... en gran parte del África rural, mientras las comunidades e individuos rurales ejercen derechos *de facto* que en parte son definidos en términos de costumbres y en parte por adaptaciones permanentes de prácticas y reglas ante circunstancias cambiantes” (Cousins, 2000: 169, citado en Barume, 2010: 65). Según investigaciones de OIT y la CADHP, esto “es en particular el caso en países que fueron antiguas colonias británicas, donde, post-independencia, el Estado reemplazó a la Corona como el fideicomisario [...] que significa que la posibilidad de que los pueblos indígenas adquieran la propiedad sobre sus tierras es casi inexistente. La tierra en fideicomiso es inherentemente inestable, y está abierta a cambios arbitrarios en estado, y desposeimiento” (OIT y CADHP, 2009: 89).

“[D]ebido al hecho de que los métodos de uso de la tierra de los pueblos indígenas a menudo se consideran desactualizados, el supuesto podría ser que las tierras de los pueblos indígenas no se utilizan en forma ‘productiva’. Esto podría considerarse una forma de discriminación” (OIT y ACHPR, 2009: viii).

Incluso en los países que reconocen en alguna medida los derechos colectivos a la propiedad y las tierras, los pueblos indígenas a menudo no pueden utilizar dichas disposiciones, dado que el “requisito de que las comunidades indígenas deben tener un estatus legal antes de poder reclamar derechos colectivos a la tierra impide que muchas comunidades indígenas puedan gozar los derechos establecidos en la ley nacional” (ibid: 119). Igualmente, las disposiciones sobre el reconocimiento de los derechos consuetudinarios sobre la tierra “a menudo se basan en un entendimiento de que las formas consuetudinarias del uso de la tierra en esencia son sedentarias por naturaleza, que excluye a comunidades nómadas, de pastores y cazadoras-recolectoras, las cuales constituyen la mayor parte de los pueblos indígenas en la región” (ibid: 102). Además, “donde la ocupación consuetudinaria o uso de la tierra confiere derechos a individuos o comunidades, esos derechos son raramente, si alguna vez, en forma de derechos de propiedad, y en el mejor de los casos son derechos de uso o posesión, que significa que las comunidades o individuos en cuestión siguen en posición precaria con respecto a la seguridad de la tenencia de la tierra” (ibid: 118).

Las disposiciones para forestería comunitaria potencialmente serían de importancia clave para los habitantes de los bosques en la Cuenca del Congo, pero como lo muestra el siguiente ejemplo de Camerún, las disposiciones legales existentes siguen siendo inadecuadas.

- » “Una de las condiciones previas para la adquisición de un bosque comunitario es la designación de una institución legal representante de la comunidad. Además, la solicitud de un bosque comunitario es compleja y tiene una serie de requisitos técnicos, incluyendo un mapa del área y un plan de gestión. Las comunidades pigmeas por lo general no tienen suficiente educación para poder llenar estas condiciones.
- » El bosque comunitario no puede adquirirse a menos que la comunidad que hace la solicitud tenga derechos consuetudinarios a la tierra pre-existentes. En general las comunidades pigmeas que viven a lo largo de los caminos no tienen ningún derecho consuetudinario a la tierra, como sucede con las comunidades bantú que están en posesión de estos derechos. En la Reserva Forestal Permanente, donde es más probable que los pigmeos reclamen derechos consuetudinarios, la ley no autoriza bosques comunitarios. Así, los pigmeos en gran parte están excluidos de los beneficiarios de dichos derechos.
- » El máximo tamaño posible de un bosque comunitario es de 5000 hectáreas. Esto es inadecuado para las comunidades ‘pigmeo’ que a menudo utilizan áreas más grandes para sus actividades de subsistencia y son nómadas o semi-nómadas” (ibid: 112).

“[El] hecho de que la ocupación de bosques por pueblos indígenas raramente ha sido reconocida en el derecho consuetudinario o escrito explica que ellos raramente, si es que alguna vez, tengan títulos de tierras” (OIT y CADHP, 2009: 97).

En general, las “estrategias de subsistencia de bajo impacto de estas comunidades hacen que la tierra y los recursos que tradicionalmente han ocupado y utilizado parezcan disponibles para otro uso intensivo – por lo cual son vulnerables a la usurpación y el desposeimiento” (Feiring y Stidsen, 2013: 24-25). En consecuencia, la mayoría de los pueblos indígenas en África no tienen acceso seguro a sus tierras, territorios y recursos de los cuales dependen para sus medios de vida, como se ilustra en los siguientes ejemplos:

- » Un reciente informe de la *Rainforest Foundation UK* confirma que “los nuevos proyectos de expansión de la palma aceitera industrial actualmente en marcha cubren 0.5 millones de hectáreas en la cuenca del Congo, lo que resulta en un aumento de cinco veces en el área de plantaciones de palma a gran escala en la región” (Rainforest Foundation UK, 2013: 5). Además, “en las fuentes de información públicamente disponibles no se encuentran detalles de muchos de los nuevos desarrollos de palma aceitera – incluso tampoco ubicaciones geográficas ni acuerdos/contratos. Los gobiernos y las compañías inversionistas quizás no tengan registros de la presencia de comunidades locales e indígenas o de importantes recursos naturales dentro de las concesiones asignadas para desarrollo” (ibid).
- » Un estudio reciente sobre las comunidades *babongo, bayaka/baka, hai||om, topnaar, ogiek, masái* y *Turkana* en la República del Congo, Namibia, y Kenia indica que todas estas comunidades “tradicionalmente han practicado la caza, la recolección, la pesca o el pastoralismo, que demandan movilidad, flexibilidad y por tanto, acceso a la tierra y los recursos naturales. Si bien son complementadas con otros elementos para sus medios de vida, las comunidades todavía dependen del conocimiento y prácticas tradicionales, principalmente debido a factores fuera de su control, tales como regímenes discriminatorios de derechos a la tierra, flujos de colonizadores, y proyectos de desarrollo en gran escala” (Feiring y Stidsen, 2013: 36).
- » La Base de Datos Land Matrix de la ILC muestra que África es la región más focalizada para las adquisiciones de tierra a gran escala reportadas: “754 transacciones de tierra que cubren 56.2 millones de ha se localizan en África, en comparación con 17.7 millones ha en Asia, y 7 millones ha en América Latina. Las transacciones de tierra informadas en África tienen que ver con un área equivalente al 4.8% del área de vocación agrícola total de África, o el territorio de Kenia” (ILC et al., 2012).

Sin embargo, recientes acontecimientos en el área legislativa muestran una tendencia positiva en la región:

- » La Constitución de Kenia de 2010 incluye en su definición de comunidades marginadas a comunidades indígenas que han retenido y mantenido sus estilos de vida y medios de vida tradicionales basados en una economía de cazadores o recolectores; o comunidades de pastores, sean o no nómadas; o comunidades asentadas con sólo participación marginal en la vida social y económica integrada de Kenia como un todo.
- » En 2010, la República Centroafricana ratificó el Convenio de la OIT núm. 169 sobre los derechos de los pueblos indígenas– siendo el primer país africano en suscribir este convenio internacional legalmente vinculante.
- » En 2011, la República del Congo adoptó una Ley específica sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (CAR, 2011). El Artículo 31 de la Ley establece que los pueblos indígenas tienen derechos individuales y colectivos a ser dueños, poseer, acceder y utilizar las tierras y los recursos naturales tradicionales.
- » La CADHP ha generado importante jurisprudencia sobre los derechos a la tierra de los pueblos indígenas, basada en la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. En el caso *endorois*, la Comisión afirmó los derechos de los Endorois sobre las tierras tradicionales, indicando que el desplazamiento forzado de estas tierras había violado las disposiciones de la Carta Africana relativas a los Artículos 8 (derecho a la religión), 14 (derecho a la propiedad), 17 (derecho a la cultura), 21 (derecho a disponer libremente de su riqueza y recursos naturales), y 22 (derecho al desarrollo) (CADHP, 2010).

2.1.3. Marco y Directrices de Política de Tierras de África

En 2010, la Unión Africana, el Banco Africano de Desarrollo y la Comisión Económica para África adoptaron el Marco y Directrices de Política de Tierras en África (Consorcio AUC-ECA-BAfD, 2010). Se dice que el Marco refleja “un consenso sobre temas relativos a la tierra, y sirve como base para el compromiso de los gobiernos africanos con la formulación y aplicación de una política de tierras y un cimiento para la participación popular en la mejor gobernanza de la tierra” (ibid: xi).

El Marco y Directrices de Política de Tierras de África (ALPFG) reconocen la posición particularmente marginada de los pueblos indígenas, al expresar que:

“[M]ás allá de las desigualdades frecuentemente reconocidas debidas a raza, clase y género, la marginación de grupos étnicos particulares con respecto al acceso a tierra adecuada sigue siendo un fuente de conflicto perpetuo. La marginación de ciertas categorías de pueblo indígena como los san de Botsuana, los herero de Namibia, los bakola, bagyeli y batwa de los países del África Central; y los ogiek de Kenia, se ha convertido en tema de debate. Las reformas a la política de tierras también deben abordar estas inquietudes” (ibid: 9).

Además dicen que:

“[L]as políticas de tierras deben tratar de eliminar la antigua rigidez en las estructuras y sistemas tradicionales que tienden a discriminar contras las mujeres al tiempo que se aprovechan y por tanto se mejoran los regímenes de tenencia indígena. Al así reconocer la legitimidad de los derechos indígenas sobre la tierra, los procesos de política de tierras también deben reconocer el papel de las instituciones y estructuras locales y comunitarias de administración/gestión de la tierra, junto con las del Estado [...] Los legados coloniales que tendían a denigrar los sistemas de derechos indígenas sobre la tierra y suprimir y sabotear su evolución, y que ignoraron las estructuras de administración de la tierra comunitaria deben ahora dar paso a nuevas políticas innovadoras incluyendo la provisión de marcos reglamentarios para la documentación y codificación de los regímenes informales de derechos sobre la tierra” (ibid: 14).

Si bien el término “indígena” quizás sea utilizado en un sentido más amplio en la cita anterior, no hay duda de que el ALPFG, junto con la UNDRIP, las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, y el Marco de Política para el Pastoralismo en África (ver sección 2.1.4 abajo), ofrecen numerosos puntos de entrada para ocuparse de la situación de los pueblos indígenas en África.

2.1.4. Pastores

La situación de las comunidades de pastores es de particular importancia en África, donde los pastores “constituyen un estimado 16% de la población de la Zona del Sahel de África, pero en unos pocos países como Somalia y Mauritania, ellos son la mayoría de las personas” (IMPS, sin fecha).

Los sistemas de tenencia pastoriles por lo general no son reconocidos dado que:

“[P]arecen haber poca diferencia en las formas en que el manejo de pastizales y el desarrollo pastoral han sido percibidos y enfocados por foráneos usurpadores a lo largo del tiempo. Contrariamente a formas anteriores de contacto e intercambio, los colonialistas occidentales no se sintieron satisfechos con las utilidades del comercio del ganado y otros productos de los pastizales: ellos focalizaron las tierras de pastoreo como un todo. Una característica común entre las distintas experiencias coloniales fue que las tierras no ocupadas continuamente ni explotadas ‘adecuadamente’ [...] eran percibidas como ‘improductivas’, y terminaban siendo clasificadas como propiedad del Estado o de la Corona. Este enfoque significaba que los corredores de tierras de pastoreo y migratorios podían ser separados o rematados sin consultar, o incluso informar, a las comunidades locales” (ILC, 2007: 14).

Además:

“Este discurso [contra el pastoralismo] se desarrolló a lo largo de dos líneas principales que abordaban las dimensiones social y natural de los medios de vida de los pastores: Sistema de producción pastoralistas que no son eficientes en términos económicos, tierras de pastoreo que se están degradando como resultado del acceso y uso no regulados” (ibid: 14).

Esta actitud discriminatoria contra el uso de la tierra, las estrategias de medios de vida y ocupaciones tradicionales de los pueblos indígenas se refleja en percepciones igualmente erróneas sobre los agricultores itinerantes (particularmente en Asia), los cazadores-recolectores, etc., y ha tenido consecuencias desastrosas para las políticas de desarrollo y los esquemas de tenencia de la tierra. En el caso de las comunidades pastoralistas, el marco de desarrollo “se apoyaba en dos aspectos principales:

- » Sedentarización de las comunidades pastoralistas a través de proyectos piloto agrícolas, principalmente provisión de servicios de programas de asentamiento forzado.
- » Reubicación de derechos de tenencia de las pastizales a través de esquemas de nacionalización y/o privatización” (ibid: 15).

A pesar de las percepciones negativas del pastoralismo, una comparación entre la producción pastoralista borana en el norte de Etiopía y sistemas modernos de ganadería en Kenia²² y Australia, realizada por el International Livestock Center for Africa²³, indicó que:

- » “En comparación con los ganaderos, los pastoralistas son personas pobres, no debido a una baja productividad, sino porque sus números por unidad son altos.
- » Los pastoralistas tratan de optimizar el número de personas apoyadas por área unitaria, mientras que los ganaderos optimizan los retornos económicos.
- » El sistema borana sustenta directamente de seis a siete personas por km², mientras que los ganaderos kenianos apoyan a no más de 0.5 personas/km² y los ganaderos australianos 0.002 personas/km²” (ILC, 2007: 21).

22 Un estudio de 2011 por Oxfam GB presenta en detalle la ocupación de la tierra en Laikipia, un distrito keniano tradicionalmente ocupado por los masái. http://landportal.info/sites/default/files/land_deals_in_Kenia-initial_report_for_laikipia_district2.pdf

23 Actualmente fusionado con el International Laboratory for Research on Animal Diseases para formar el International Livestock Research Institute (ILRI)

Los enfoques actuales acerca del pastoralismo en distintos países africanos varían desde hostilidad activa a ambivalencia, hasta reconocimiento y legislación sobre el pastoralismo y derechos asociados sobre la tierra (OIT y CADHP, 2009: 95).

En 2010, el Departamento de Economía Rural y Agricultura de la Unión Africana adoptó el “Marco de Políticas para el Pastoralismo en África: Asegurando, Protegiendo y Mejorando las Vidas, los Medios de Vida y los Derechos de las Comunidades Pastoralistas” (Unión Africana, 2010). El Marco de Políticas es la primera iniciativa de políticas de todo el continente que:

“pretende asegurar, proteger y mejorar las vidas, los medios de vida y los derechos de los pastoralistas africanos. El Marco de Políticas es una plataforma para movilizar y coordinar el compromiso político con el desarrollo pastoralista en África, y enfatiza la necesidad de involucrar plenamente a las mujeres y hombres pastoralistas en los procesos de desarrollo nacionales y regionales de los cuales se supone se beneficiarán. El marco también enfatiza la naturaleza regional de muchos ecosistemas pastoralistas en África y por tanto la necesidad de apoyar y armonizar las políticas a través de las Comunidades Económicas Regionales y los Estados Miembros” (ibid: i).

El Marco de Políticas tiene dos objetivos principales y un conjunto de estrategias para alcanzar estos objetivos, como sigue:

- » “Objetivo 1: asegurar y proteger las vidas, los medios de vida y los derechos de los pueblos pastoralistas y asegurar el compromiso de todo el continente con el desarrollo político, social y económico de las comunidades y áreas pastoralistas.
- » Objetivo 2: Reforzar la contribución del ganado en régimen pastoralista con las economías nacionales, regionales y continentales” (ibid: i).

2.1.5. Cazadores-recolectores

Las comunidades cazadoras y recolectoras son numéricamente pocas en comparación con los pastoralistas en África. Su economía recolectora (caza de animales silvestres, pesca y recolección de plantas y frutas silvestres) depende en gran medida de recursos forestales en disminución o de ecosistemas áridos o semi-áridos frágiles, que en la actualidad están siendo afectados por el cambio climático.

Estas sociedades cazadoras-recolectoras han desarrollado estrategias de medios de vida altamente especializadas, basadas en un conocimiento y prácticas tradicionales profundas, que les han permitido manejar los recursos naturales de una manera ambientalmente sostenible. En general, las comunidades cazadoras-recolectoras dependen del acceso flexible y no restringido a tierra y recursos tradicionales, pero en la actualidad están bajo presión de múltiples factores, incluyendo regímenes de derechos sobre la tierra discriminatorios.

Un informe por el entonces Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Sr. Rodolfo Stavenhagen, acerca de una visita a Kenia en 2006, recomendaba que:

“los derechos de las comunidades indígenas cazadoras-recolectoras [particularmente los ogiek en el bosque Mau] a ocupar y utilizar los recursos en áreas forestales oficialmente declaradas deben ser legalmente reconocidos y respetados. Deben detenerse las escisiones posteriores de áreas forestales oficialmente declaradas y los desalojos de cazadores-recolectores. Los títulos derivados de la escisión

o asignación ilegales de tierras de vocación forestal deben revocarse, y los nuevos títulos deben otorgarse solamente a los habitantes originales. Debe detenerse la tala comercial ilegal" (Doc. de NU- A/HRC/4/32/Add3: 102).

2.1.6. Parques y áreas de conservación

En muchos países en África, los derechos de los pueblos indígenas son violados cuando se establecen áreas protegidas y reservas de caza. El desplazamiento debido a dichas áreas protegidas, si bien es de preocupación universal, ha sido especialmente prevalente en comunicaciones entre el Relator Especial Anaya y los Estados africanos (ver Doc. de NU- A/HRC/15/37/Add.2: 64-75)".

Como se ejemplifica arriba, la violación de los derechos de los pueblos indígenas a la tierra y los recursos a través del establecimiento de parques o áreas protegidas a menudo es iniciada por los estados. Además, el establecimiento de áreas de conservación privadas, donde foráneos comprar enormes áreas de tierra para manejar empresas privadas de turismo, con el establecimiento de hoteles de lujo y pistas de aterrizaje, etc. bajo el nombre de conservación de la naturaleza, cada vez se vuelven más frecuentes en África. Sin embargo, ejemplos de áreas de conservación de propiedad comunitaria enfatizan que es posible establecer áreas protegidas y al mismo tiempo asegurar los derechos de los pueblos indígenas. El hotel rústico *Il Ngwesi Group Ranch* en Kenia muestra un ejemplo tal. Este hotel se encuentra en una enorme área de terreno, propiedad de y administrado por muchas aldeas masái, de forma que les permite mantener su forma de vida tradicional y mejorar sus medios de vida obteniendo utilidades del turismo, al mismo tiempo que protegen la vida silvestre y su hábitat. El ingreso del hotel apoya varios proyectos comunitarios junto con iniciativas de conservación. (*Il Ngwesi Group Ranch*, sin fecha).

2.1.7. Barreras y oportunidades en África

África combina características de alta presión sobre los recursos de la tierra, bajos niveles de reconocimiento de los pueblos indígenas como tales y sus derechos sobre la tierra en particular, y datos limitados sobre la situación de los pueblos indígenas, junto con el desprecio a sus prácticas tradicionales de medios de vida y discriminación en su contra. En marzo de 2013 un grupo de trabajo de la ILC resumió los retos sobre los derechos de los pueblos indígenas a la tierra, los territorios y los recursos en la región de África como sigue:

- » *No aplicación de buenas prácticas emergentes:* por ejemplo, la no implementación de la Ley para la protección indígena en el Congo, Convenio de la OIT núm. 169 en la República Centroafricana, sentencias de la CADHP, y disposiciones sobre la cuestión de la tierra de la nueva Constitución de Kenia;
- » *Continuo no reconocimiento de los pueblos indígenas por muchos países africanos y no reconocimiento conexo de las ocupaciones y medios de vida tradicionales como el pastoralismo:* las políticas y las reformas legislativas todavía no protegen los derechos de los pueblos indígenas y la mayoría de las revisiones a la ley se hacen bajo condiciones de secretismo, con las leyes hechas públicas solamente después de que el proceso hubiese finalizado;
- » *Aumento de las industrias extractivas y negocios orientados a la conservación de la naturaleza en las tierras y territorios de los pueblos indígenas:* proliferación de operaciones de tala de madera, minería, explotación de petróleo, presas y haciendas privadas manejadas para negocio (áreas de conservación) pero a menudo presentadas como proyectos de conservación de la naturaleza;

- » *Arrendamiento de grandes áreas de tierra a inversionistas extranjeros en agricultura:* casos de cientos de miles de hectáreas de tierras arrendadas en la República del Congo, Tanzania, y Etiopía, relacionadas con el mercado mundial de alimentos.

Algunas sugerencias para superar estos retos en el futuro serían:

- » Brindar apoyo a los países progresivos en la región, para asegurar que las buenas prácticas emergentes se conviertan en “historias de éxito”. En lugar de continuar refiriéndose al denominador común más bajo, enfocarse en apoyar enfoques progresivos y buenas prácticas emergentes;
- » Explorar oportunidades dentro de procesos relacionados con el cambio climático y en sectores como la forestería, la minería y la agricultura para promover una protección jurídica más fuerte de los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, debe prestarse atención para asegurarse de que el “derecho indicativo” no baje los estándares nacionales e internacionales aplicables;
- » Facilitar el acceso a los mecanismos de quejas de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos;
- » Utilizar el Marco de Directrices y Políticas de Tierras de África, en conjunto con la UNDRIP, las Directrices Voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, y el Marco de Políticas para Pastoralismo en África, como paquete complementario de instrumentos que abordan la situación de los pueblos indígenas.



2.2. Asia

La práctica de la agricultura itinerante es de particular importancia para numerosos pueblos indígenas en el sur y sudeste de Asia. En Camboya, por ejemplo, la agricultura itinerante genera el 40–60% de los productos de los pueblos indígenas (AIPP y OIT, 2010). En Bangladesh y Nepal, sin embargo, las leyes forestales y de tenencia de la tierra no reconocen suficientemente el derecho a practicar la agricultura itinerante. En algunos países, los programas de gobierno incluso afectan de manera adversa los derechos de los agricultores itinerantes. Se promueven opciones de medios de vida alternativos, por ejemplo a través de programas orientados a los cultivos de exportación, que afectan de manera negativa la seguridad alimentaria y crean percepciones negativas sobre la agricultura itinerante. Vietnam y Laos han emprendido programas de reasentamiento dirigidos a detener la agricultura itinerante. Además, Vietnam no reconoce la propiedad indígena de las tierras y los recursos, lo que ha debilitado o provocado que las prácticas sostenibles tradicionales desaparezcan. La extinción del conocimiento tradicional relacionado con la agricultura itinerante se debe a limitaciones/ prohibiciones aplicadas sobre la agricultura itinerante (ibid).

2.2.1. Pueblos indígenas en Asia

Se estima que aproximadamente dos tercios de los pueblos indígenas del mundo viven en Asia, con la mayoría en India (80–100 millones), seguidos por China (60–80 millones), e Indonesia (50–70 millones) (datos presentados por AIPP, 2013).

Asia presenta una imagen mixta con respecto al reconocimiento del concepto de pueblos indígenas. Aunque en Filipinas el término “pueblos indígenas” se utiliza de manera explícita, la

mayoría de los países asiáticos utiliza términos nacionales tales como minorías étnicas o nacionales, tribus de las colinas, *adivasi*, *Masyarakat adat*, comunidades culturales, tribus registradas, etc. Además la mayoría de los marcos jurídicos nacionales no reconoce a los pueblos indígenas como titulares de derechos colectivos diferentes. Sin embargo, muchos grupos étnicos que se diferencian de la mayoría de la población cada vez más se identifican y afirman a sí mismos como pueblos indígenas, que tienen derecho a sus tierras, territorios y recursos, herencia cultural e instituciones socio-políticas tradicionales. Además, varios países sí reconocen ciertas “categorías” de personas como titulares de derechos colectivos diferentes, p. ej. tribus registradas bajo los Anexos Quinto y Sexto de la constitución de la India, los nativos de Sarawak y Sabah, y las minorías étnicas en Vietnam.

Según el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas:

“[E]n el contexto asiático, el término pueblos indígenas se entiende para referirse a grupos culturales diferentes [...] que son autóctonos de los países en los cuales viven y tienen distintas identidades y formas de vida, y que enfrentan cuestiones de derechos humanos muy particulares relacionadas con las historias de varias formas de opresión, como el despojo de sus tierras y los recursos naturales y la negación de la expresión cultural. Hoy en día estos grupos se encuentran entre los más discriminados, marginados social y económicamente, y partes políticamente subordinadas de sus respectivos países” (Doc. de NU A/HRC/15/37/Add.1: 213).

Dada la amplia diversidad de los pueblos indígenas en Asia, ellos también representan una diversidad de estrategias tradicionales de medios de vida, incluyendo pastoralismo, agricultura en pequeña escala, caza y recolección, pesca, comercio y, no menos, la agricultura itinerante, que es predominante entre los pueblos indígenas en las áreas montañosas y forestales del sur y del sudeste de Asia.

2.2.2. Retos clave en Asia

Muchos pueblos indígenas en Asia tienen un problema con el no reconocimiento de la ciudadanía. Algunos pueblos indígenas fueron obligados a emigrar a Tailandia desde países vecinos, en su mayoría debido a conflictos. Así pues, estos pueblos son indígenas para regiones más grandes. Organizaciones que representan a los pueblos indígenas en Tailandia han tomado esto en cuenta uniéndose bajo la bandera de la Red de Pueblos Indígenas en Tailandia.

Como en otras partes del mundo, la tenencia de la tierra y el uso de los recursos de los pueblos indígenas tradicionalmente se ha regido por el derecho y las instituciones de régimen consuetudinario, pero éstas gradualmente se han erosionado, debilitado o incluso criminalizado en procesos de colonización y de construcción de naciones. Por ejemplo, el proceso de construcción de nación y delimitación de fronteras ha resultado en la división de los territorios tradicionales/consuetudinarios de pueblos indígenas, de tal modo que sus territorios caen dentro de dos o varios países. Este es el caso de los territorios de los Karen entre Tailandia y Myanmar, los Dayak entre Malasia e Indonesia, y los Tripura entre India y Bangladesh, entre otros. Además, el uso de la

tierra y las prácticas de medios de vida tradicionales, como la agricultura itinerante o la caza y la pesca, son criminalizados en muchos países. Los marcos jurídicos nacionales relativos a la tierra y los recursos en gran medida han adoptado el derecho del estado sobre las tierras y recursos “públicos” para el desarrollo nacional. Igualmente, leyes conflictivas en relación con la protección, la gestión y la utilización de las tierras y los recursos han marginado más a los pueblos indígenas.

Las presiones económicas y comerciales sobre la tierra y los recursos de los pueblos indígenas continúan en una escala sin precedentes, resultando en un acaparamiento de la tierra masivo. Esto quizás sea acelerado aún más por los acuerdos de libre comercio y planes de inversión de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), que implican, inter alia, un rápido aumento en las inversiones extranjeras directas, la construcción de carreteras y autopistas de interconexión, minería, presas y proyectos de energía, etc. La región ya ha experimentado una explosión de adquisiciones de tierra en gran escala para aceite de palma, biocombustibles y otras formas de agricultura comercial.

Un informe de la ILC de 2011 señala:

“La rápida expansión de las plantaciones de palma aceitera en el sudeste de Asia está siendo impulsada por la creciente demanda mundial de aceites comestibles y biocombustibles. Dos países— Malasia e Indonesia — dominan la producción mundial. Las características del cultivo promueven el monocultivo en gran escala. Las necesidades de la industria de grandes extensiones de tierra están arrollando la débil gobernanza y regímenes jurídicos, que establecen poca protección a los derechos de los pueblos indígenas, como se reconoce en las leyes internacionales y consuetudinarias. Los conflictos de tierra y los graves abusos a los derechos humanos son generalizados. Las sentencias de los tribunales y los órganos de tratados internacionales concurren en que se están dando dichos abusos. Los pueblos indígenas han perdido grandes extensiones de tierra, los pequeños productores han caído en la miseria y las mujeres han sido marginadas por la forma en que las plantaciones y esquemas se han implantado sin participación o consentimiento. Los esfuerzos concertados para obtener indemnizaciones han tenido resultados mixtos. Si bien los tribunales en Sarawak han confirmado los derechos de los pueblos indígenas, el gobierno ha endurecido las restricciones en lugar de reconocer sus derechos en la tierra. Los procesos de certificación voluntaria todavía tienen que tener un efecto amplio si bien ha habido como resultado precedentes de restitución de la tierra y mejores negociaciones compañía-comunidad” (Colchester, 2011).

Una película reciente por *Global Witness* confirma la corrupción sistemática y la ilegalidad en el núcleo del gobierno en Sarawak, el estado más grande de Malasia²⁴. La investigación señala:

“Hoy en día, menos del cinco por ciento de la selva tropical de Sarawak sigue en estado virgen, sin ser afectado por la tala o plantaciones. Sarawak continúa exportando más troncos tropicales que América Latina y África combinados. Gran parte de esta destrucción ha ocurrido en la tierra ancestral de la población indígena de Sarawak, que depende del acceso a la tierra de vocación agrícola y bosques saludables para sus medios de vida y cuyos derechos están protegidos

24 La película de 15 minutos puede verse en : <http://www.globalwitness.org/library/corruption-malaysia-laid-bare-investigation-catches-sarawak's-ruling-elite-camera>

bajo la ley malasia. Estos derechos han sido ignorados de manera sistemática por el Gobierno de Sarawak, lo que ha resultado en degradación ambiental generalizada, exclusión social y privación económica” (Global Witness, 2013: 2).

Una tendencia común y reto importante a través de la región es la creciente privatización/individualización de la propiedad de la tierra. Esto está sucediendo incluso en áreas donde los pueblos indígenas controlan en gran medida su tierra y recursos, como en las áreas del Anexo Sexto y los “estados tribales” (Nagaland, Mizoram, Meghalaya, Arunachal Pradesh) en el noreste de India. En Camboya, un programa empuja por el registro (y titulación) de propiedades de tierra individuales está socavando la ley de derechos a la tierra comunitaria, dado que las personas temen (y se les ha dicho) que si no registran sus parcelas ahora van a terminar sin nada. En el noreste de India la privatización de hasta ahora tierra comunal es un proceso complejo generado por las políticas de estado, cambiando el uso de la tierra (promovido por el gobierno), el debilitamiento de las instituciones consuetudinarias, y el discurso subyacente general de la “modernización”. Como puede esperarse, dichos procesos son capturados por las élites locales y el resultado es una concentración de tierras en manos de una pocos y el aumento de la carencia de tierras.

En el lado positivo, la región ha experimentado algunos acontecimientos de naturaleza legislativa en las últimas décadas, con el reconocimiento de los derechos a la tierra y los recursos de los pueblos indígenas en los marcos jurídicos nacionales que en la actualidad van desde el reconocimiento jurídico en Filipinas (a través de la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas de 1997– IPRA) hasta la negación absoluta en, por ejemplo, RDP Lao. En Tailandia, el 3 de Agosto de 2010, se adoptó una Resolución del Gabinete Tailandés sobre la restauración de las prácticas tradicionales y medios de vida del pueblo Karen. Esta resolución expresa inequívocamente que los karen tienen el derecho a permanecer en sus tierras ancestrales y a continuar su sistema de rotación agrícola tradicional, y prohíbe el arresto de los habitantes de los bosques indígenas karen.

La ley más completa en proteger los derechos a la tierra y los recursos de los pueblos indígenas en la región asiática es Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas de 1997 de Filipinas (IPRA), que se “sustenta en varios instrumentos jurídicos, incluyendo la Constitución de 1987, el Convenio de la OIT núm. 169, la Declaración Borrador sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y los Títulos de Tierra Nativa de Filipinas” (Corpuz en Colchester y Chao, 2011: 70). Además:

“En términos de derechos de los pueblos indígenas a los dominios ancestrales y a las tierras ancestrales, la ley IPRA estipula que los pueblos indígenas podrán poseer dichas tierras con un título nativo, y tener el derecho a desarrollar y manejar las tierras y los recursos naturales así como también a permanecer dentro de sus territorios. La entrada de migrantes a las tierras y dominios ancestrales habrá de ser regulada. Los conflictos en el seno de la comunidad habrán de resolverse a través de la ley consuetudinaria. Se requiere el CLPI (consentimiento libre, previo e informado) de las comunidades indígenas antes de iniciar proyectos de desarrollo o de otro tipo en sus tierras” (ibid: 71).

En 2007, Nepal se convirtió en el primer país asiático en ratificar el Convenio de la OIT núm. 169. La ratificación fue parte de los acuerdos generales de paz que pusieron fin a una década de guerra civil, que vio la marginación de aproximadamente el 40% de la población que pertenece a uno de los 56 pueblos indígenas reconocidos.

Varios otros países en la región han formulado leyes para reconocer algunos aspectos de los derechos colectivos sobre la tierra comunitaria. Por ejemplo, la ley de Derechos Forestales de la India de 2006 establece la gestión colectiva de los recursos forestales por las comunidades *adivasi*/tribales, y la Ley de Tierras de Camboya de 2001 establece la propiedad colectiva de las tierras y la participación de las instituciones consuetudinarias en la toma de decisiones.

Un ejemplo de Malasia ilustra cómo las disposiciones legales existentes para proteger los derechos sobre la tierra de los pueblos indígenas pueden distorsionarse para de hecho trabajar contra su propósito original.

Los pueblos indígenas in Sabah (cerca del 60% de la población según el censo de 2000) pueden demostrar su presencia y ocupación históricas de la tierra antes de la colonización y la independencia. Sin embargo, la mayoría de las comunidades no tiene o es inadecuado el reconocimiento de sus tierras, aunque los derechos nativos consuetudinarios (NCR por sus siglas en inglés), incluyendo los títulos comunales, son reconocidos en la Ordenanza de la Tierra Sabah de 1930.

Los títulos comunales originalmente fueron destinados para la producción de arroz de secano (colinas) con un ciclo de producción de cultivo y períodos de barbecho. Sin embargo, una enmienda de la ley en 2009 estableció la transformación de la tierra estatal en títulos comunales que son concebidos como empresas conjuntas entre un “desarrollador” y el Departamento de Tierras y Catastro (LSD en inglés). El Director del LSD retiene el título en fideicomiso en representación de los nativos y la tierra es utilizada para plantaciones de palma aceitera en gran escala. Esto se considera como un programa de reducción de la pobreza, y se selecciona a los individuos indígenas como “beneficiarios” del proyecto.

Según Datuk Osman Jamal, Director del LSD, “La noble intención es acelerar la enajenación de la tierra y asegurar que los nativos al mismo tiempo desarrollen su tierra. Si uno le da tierra a los pobladores de la villa, ellos no la desarrollan. Ellos necesitan un desarrollador para crear empleos, facilitar las inversiones del gobierno, y desarrollar infraestructura. A través de esto, los aldeanos obtienen trabajo y aprenden a hacer cosas. Cuando todos estén encima de la línea de la pobreza, entonces las áreas pueden subdividirse y ellos pueden obtener su tierra.” (Entrevista con Datuk Osman Jamal por Birgitte Feiring, 2011).

El reto clave relacionado con estas disposiciones legales es su generalmente débil aplicación, que se debe a varios factores, incluyendo:

- » Actitudes discriminatorias contra las ocupaciones tradicionales de los pueblos indígenas y la falta de voluntad política debido al interés económico de los tomadores de decisiones en las tierras y los recursos de los pueblos indígenas. La aplicación de la Ley de Derechos Forestales en el estado de Jharkhand, India, ofrece un ejemplo. A diciembre de 2012, 42,003 reclamos han sido recibido pero sólo 15,296 títulos habían sido emitidos, involucrando tan poco como 37,678 acres de tierras boscosas desde 2006 (Gobierno de la India, 2012);
- » Excesivos pasos burocráticos y administrativos. Por ejemplo, hasta 2012 sólo tres comunidades indígenas en Camboya habían pasado a través del proceso de registro comunitario para lograr el

- registro de la tierra comunal (STAR Kampuchea e ILC, 2012: 14). Igualmente, la asociación *Philippine Association for Intercultural Development* (PAFID) informa que las disposiciones progresivas de la IPRA se han diluido. Por ejemplo, la titulación de los dominios ancestrales de los pueblos indígenas es un proceso largo y caro, que requiere un costo mínimo de US\$ 25,000 y puede tomar hasta cinco años. Esto proporciona a las industrias extractivas oportunidades para maniobrar, p. ej. al ofrecer apoyo en el proceso si la comunidad permite la minería dentro del dominio;
- » Disposiciones legales contradictorias y distorsión de las directrices operativas. Por ejemplo, en Filipinas, incluso las comunidades con títulos reconocidos no pueden utilizar libremente sus recursos naturales pues el Departamento del Medioambiente y Recursos Naturales (DENR) proclama que ningún recurso puede utilizarse sin los permisos emitidos por dicho departamento, si bien esto es contrario a las disposiciones de la IPRA. Además, el Departamento de Justicia defiende que un título puede legalizarse solamente si el Departamento confirma que no existen reclamos que se traslapen. Esto es ilegal, ya que no reconoce las decisiones tomadas por la Comisión Nacional de Población Indígena (NCIP). La consecuencia es que la IPRA no es aplicada según su intención: por ejemplo, en 2012 no se emitió un solo título en favor de comunidades indígenas (PAFID, entrevista 2013);
 - » Aprobación de concesiones de tierra con fines económicos, licencias de minería, y proyectos de infraestructura en tierras de pueblos indígenas, ya sea ignorando su ocupación tradicional de esas tierras o manipulando/coaccionando a miembros de la comunidad para que den su consentimiento. Por ejemplo, en Filipinas el requisito de CLPI a menudo se interpreta de manera puramente formalista, en particular en el contexto de la extracción de recursos de tierras indígenas. A menudo el proponente busca el consentimiento de individuos indígenas, sin un proceso de consulta apropiada que asegure el apoyo más amplio de la comunidad para la medida propuestas (OACDH, próximamente);
 - » Programas de transmigración patrocinados por el estado para colonos no indígenas por algunos gobiernos, p. ej. Bangladesh, Indonesia, y Vietnam, han resultado en una pérdida masiva de tierra de comunidades indígenas y han alterado gravemente la composición demográfica de las áreas de transmigración en favor de los colonos no indígenas. Estos programas en la actualidad han sido abandonados pero la inmigración de los llamados colonos espontáneos, a menudo siguiente a amigos y familiares, continúa y las comunidades indígenas en las áreas afectadas todavía están afectadas por el legado de estos programas y la continua pérdida de tierra debido a los colonos;
 - » Los parques nacionales y las áreas de conservación como medio de privar a los pueblos de sus derechos a la tierra en países como Tailandia, Indonesia, y Malasia;
 - » Falta de rehabilitación y restitución de tierras destruidas, p. ej. minería, presas, bosques talados, etc.;
 - » Represión política, militarización, persecución, y asesinatos extra-judiciales de activistas en pro de los derechos a la tierra de los indígenas en países como Filipinas, India, Malasia, e Indonesia. "La mayoría de las violaciones a los derechos humanos enfrentadas por los pueblos indígenas se relacionan con su derecho a su tierra, territorio y recursos. Estos casos incluyen asesinatos de motivación política, asesinatos extra judiciales, militarización de sus territorios ancestrales, desplazamiento forzado, acoso, amenazas e intimidación, difamación como insurgentes o seguidores de insurgentes, reclutamiento forzado de grupos paramilitares, violencia sexual incluyendo violación, abandono de mujeres embarazadas por fuerzas estatales, entre otros" (AIPP 2013: 4);
 - » Acceso limitado a la justicia y falta de mecanismos de compensación o reclamación asociados a la violación de los derechos a la tierra de los pueblos indígenas. "La falta de acceso o acceso limitado para los pueblos indígenas a fin de buscar reparaciones de justicia por violaciones provenientes de proyectos de desarrollo en sus tierras es exacerbada por su no reconocimiento como titulares de derechos, dado que muchos de ellos no son reconocidos como pueblos indígenas por los gobiernos en sus países" (AIPP 2013: 3-4). Esto se ve agravado por las

barreras lingüísticas, dado muchas personas indígenas no tienen el nivel de alfabetización funcional en los idiomas nacionales (ibid: 4). En particular, “la pobreza, la falta de educación y el analfabetismo limitan la sensibilización de las mujeres indígenas sobre sus derechos y su habilidad para utilizarlos” (ibid: 31).

2.2.3. Oportunidades en Asia

Las oportunidades identificadas en el taller técnico de la ILC celebrado en Roma en marzo de 2013 incluyen las siguientes:

- » *La presencia de movimientos y redes fuertes de pueblos indígenas* en muchos países y regiones, p.ej. Indonesia, Filipinas, y partes de la India donde las comunidades reclaman sus derechos en el marco de la Ley Forestal de 2006. Los pueblos indígenas están involucrándose, en los ámbitos locales a nacionales, en campañas y movilización comunitaria para defender sus tierras, territorios y recursos. En los ámbitos regional e internacional la red de pueblos indígenas, *Asia Indigenous Peoples Pact* (AIPP), está involucrada en numerosos procesos de incidencia en pro de los derechos de los pueblos indígenas a tierras, territorios y recursos, incluyendo en el contexto del cambio climático y REDD+, gestión de recursos, finanzas internacionales, industrias extractivas, monitoreo de los derechos humanos, desarrollo, apoyo a las mujeres indígenas y defensores de los derechos humanos, etc. (vea más en www.aippnet.org).
- » *REDD+ como apalancamiento para el reconocimiento de los derechos*: algunos gobiernos y otros actores clave están relativamente abiertos para involucrarse en un diálogo sobre los derechos forestales en el marco del Acuerdo REDD+ Cancún. Este acuerdo incluye salvaguardas sociales y ambientales como resultado de la fuerte incidencia de los pueblos indígenas y OSC y, específicamente, citando a la UNDRIP, estipula el respeto por los derechos y el conocimiento tradicional de los pueblos indígenas y las comunidades locales. Establece el marco para el involucramiento de los pueblos indígenas con los gobiernos y otros actores clave en REDD+, incluyendo ONU-REDD y el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques del Banco Mundial. Igualmente el acuerdo REDD+ indica la necesidad de abordar las cuestiones de la tenencia de la tierra relativas a los bosques así como la distribución de los beneficios, en la cual el involucramiento efectivo de los pueblos indígenas es crítico. Este tendencia ha sido señalada en Indonesia, Camboya, RPD Lao, Tailandia, Vietnam, y Myanmar. Por ejemplo, en Indonesia en 2011 la alianza nacional de pueblos indígenas, *Aliansi Masyarakat Adat Nusantara* (AMAN), y la Autoridad Nacional de Tierras firmaron un Memorándum de Entendimiento que permitía a los pueblos indígenas registrar su tierra y territorios, que han sido documentados en los últimos años a través del mapeo participativo comunitario. En noviembre de 2012, AMAN entregó oficialmente 265 mapas de dominios ancestrales que cubrían 2,402,222 hectáreas a las autoridades de gobierno correspondientes. También en 2011, el parlamento nacional decidió oficialmente dar prioridad a un Proyecto de Ley sobre el Reconocimiento y la Protección de los Derechos de los Pueblos indígenas.
- » *Aplicación apropiada de la Declaración de Política de Salvaguardas (2009) de Banco Asiático de Desarrollo (BASD)*: en los casos donde los dominios ancestrales, las tierras o los recursos naturales así como los recursos culturales de los pueblos indígenas sean afectados por un proyecto del BASD, el gobierno tiene que cumplir con ciertos “requisitos especiales”. Estos incluyen la realización de un estudio de impacto ambiental, una consulta seria con los pueblos afectados, y la preparación de un plan para los pueblos indígenas, incluyendo apoyo en el establecimiento de los derechos legalmente reconocidos a las tierras y territorios que tradicionalmente han sido propiedad de pueblos indígenas, han sido ocupados o han sido

utilizados por ellos, a través de la titulación o adquisición de dichas tierras. Si un proyecto involucra el desarrollo comercial de los recursos naturales (como minerales, bosques, terrenos de caza o pesca) dentro de las tierras consuetudinarias en uso el cual afectará los medios de vida de los pueblos indígenas o las ceremonias culturales y el uso espiritual de estos recursos, o involucra el desplazamiento físico de las tierras tradicionales o consuetudinarias, el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades afectadas debe asegurarse. Se emprenderán negociaciones de buena fe para solucionar diferencias y desacuerdos, y se buscará el consentimiento a través del apoyo comunitario amplio. En caso de que un país miembro prestatario necesite apoyo técnico para la formulación de políticas y estrategias relativas al fortalecimiento de las políticas de salvaguarda indígenas internamente, el BAsD puede brindar asistencia financiera, incluyendo el fortalecimiento de la legislación local que reconozca los sistemas de tenencia de la tierra tradicionales o consuetudinarios; fomento de capacidades institucionales de las organizaciones de pueblos indígenas y agencias de gobierno; y aumentar la participación de los pueblos indígenas en el proceso de desarrollo, etc.

- » *Creciente reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en la ley nacional:* en una decisión revolucionaria en mayo de 2013, el Tribunal Constitucional de Indonesia afirmó una reclamo de AMAN de que bosque que había sido habitado por grupos indígenas durante generaciones no debería ser considerado “bosque estatal”. Según AMAN, la decisión reconocerá la propiedad comunitaria del “bosque consuetudinario”. Como expresó Abdon Nababan, Secretario General de AMAN, “Cerca de 40 millones de personas indígenas tienen derechos sobre los bosques consuetudinarios porque el Estado no ha podido expulsarnos de nuestros bosques consuetudinarios que se han convertido en nuestra fuente de medios de vida de generación en generación” (AMAN, 2013).



2.3. América Latina

2.3.1. Los pueblos indígenas en el contexto de América Latina

América Latina es una región multiétnica y multicultural con más de 650 pueblos indígenas actualmente reconocidos por los estados, con más de la mitad de ellos asentados en áreas de selva tropical (CEPAL, 2006: 143). En total, se estima que su número aproximado es de 40 millones de personas (IWGIA, sin fecha), constituyendo minorías numéricamente pequeñas pero altamente diversas en países como Brasil (más de 200 grupos distintos, totalizando cerca del 1% de la población) pero poblaciones mayoritarias en Bolivia y Guatemala. “Estos pueblos presentan una diversidad de realidades territoriales y demográficas y poseen diferentes estatus sociopolíticos en los países donde se asientan. El común denominador es, sin embargo, la discriminación estructural que afecta a estos pueblos y se expresa en marginalidad, exclusión y pobreza” (CEPAL, 2006: 143).

Los pueblos indígenas en América Latina son descendientes de las poblaciones que habitaron la región antes de la colonización europea. Estos incluyen, por ejemplo, los pueblos quechua y aymara de las tierras altas de los Andes, los guaraníes, los distintos grupos maya en la región mesoamericana, los nua en México, y los mapuche en la parte sur de América del Sur. Además, sobre la base de las similitudes en términos de características culturales (existencia de distintas culturas, sistemas de conocimiento, leyes e instituciones consuetudinarias, apego a los territorios) así como también condiciones socio-económicas y políticas (pobreza y marginación generalizadas, incluyendo en términos de participación en la toma de decisiones), algunas comunidades afro-descendientes son reconocidas como titulares de derechos colectivos con los mismos derechos de otros pueblos indígenas bajo el derecho nacional e internacional. Este es, por ejemplo, el caso con los garífuna en la región del Caribe.

El Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA) estima que existen aproximadamente 200 grupos indígenas en aislamiento en las Américas, con una población de unas 10,000 personas (IWGIA; 2013: 8). Esos comprenden “pueblos indígenas o segmentos de pueblos indígenas que no mantienen o nunca han tenido contactos regulares con la población fuera de su propio grupo, y que tienden a rehusarse al contacto con dichas personas externas” (ibid). Como se señaló, “a diferencia de otros titulares de derechos, los pueblos indígenas que viven en el aislamiento por definición no pueden defender sus propios derechos antes foros nacionales o internacionales. Por tanto, la protección de su vida y cultura se vuelve particularmente pertinente para el sistema interamericano de derechos humanos” (ibid: 9).

En algunas partes de las montañas de los Andes y partes de América Central, los pueblos indígenas son categorizados como *campesinos*. Si bien eso tiene que ver con la agricultura sedentaria que es la principal estrategia de medios de vida de estas comunidades, la denominación en términos ocupacionales más que en términos étnicos es en gran parte el resultado de reformas en la tenencia de la tierra ocurridas en las décadas de 1950 y 1960. Por ejemplo, en Perú, a través de la reforma agraria en 1969, se abolió el sistema semi-feudal del país y grandes propiedades de tierra en la costa y en las tierras altas fueron divididas y entregadas a trabajadores indígenas, resultando no sólo en reformas de la tenencia de la tierra sino también en derechos de ciudadanía (CEPES, 2009: 21). Si bien esto fue “un momento de inflexión para procesos más amplios de democratización y reconocimiento de derechos de ciudadanía para la población indígena rural despojada” (ibid), también condujo a la individualización de los derechos a la tierra y, en alguna medida, al ocultamiento de la identidad étnica y cultural. Es apenas en la pasada década que las comunidades campesinas en algunas partes de Bolivia y Perú han dado un nuevo marco a su lucha con respecto a los instrumentos internacionales para el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Todavía, por ejemplo, el Ministerio de Energía y Minas en Perú cuestiona la identidad de las comunidades campesinas como indígenas, con la intención de limitar los derechos de estas comunidades a la consulta y el consentimiento (ver e.g. CAOI, 2013).

En contraste, la mayoría de los pueblos indígenas de las tierras bajas y áreas boscosas de América Latina son numéricamente comunidades más pequeñas de cazadores-recolectores y agricultores itinerantes, que apenas tuvieron algún derecho a la tierra reconocido sino hasta la década de 1980. Cuando ellos comenzaron a hacer oír sus reclamos, estos desde el principio estuvieron enmarcados por el reclamo de los derechos colectivos a los territorios. Estos procesos históricos establecen diversos patrones y tendencias con respecto al reconocimiento de la tierra, los territorios, y los recursos en los distintos países y eco-regiones de América Latina, que van desde la titulación individual hasta el reconocimiento de los territorios.

2.3.2. Tendencias clave de los derechos a la tierra de los pueblos indígenas en América Latina

América Latina es la región donde se ha alcanzado el mayor progreso con respecto al reconocimiento constitucional y jurídico de los derechos de los pueblos indígenas. Por ejemplo, 14 países en la región han ratificado el Convenio de la OIT núm. 169 y la mayoría de los países han formulado legislación para reconocer los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos. El

reconocimiento legislativo ha abierto el camino a programas integrales para mapear, demarcar y titular las tierras y territorios indígenas en algunos países – por ejemplo en Bolivia, donde 21,689,280 hectáreas fueron reguladas o tituladas como propiedad colectiva de pueblos indígenas y campesinos entre 1996 y 2009 (IWGIA, 2010: 44). En Nicaragua, se han aprobado 21 títulos de tierra colectiva, reconociendo que el 30% del territorio del país está bajo la administración de gobiernos indígenas comunales/territoriales. Sin embargo, todavía hay algunos países en la región donde las cuestiones indígenas sólo recientemente han surgido en la agenda, p. ej. Belice y El Salvador. En algunos países, el reconocimiento de los territorios indígenas establece la consolidación de instituciones de gobernanza y manejo de recursos indígenas, y algunos países han incluido el concepto de desarrollo indígena del “buen vivir” en la legislación y las políticas. No obstante, en la mayoría de los países, el reto principal es la aplicación real de las disposiciones constitucionales y jurídicas sobre los derechos de los pueblos indígenas y los patrones persistentes de exclusión, marginación y pobreza.

América Latina como región posee una gran experiencia y conocimientos en todos los asuntos relacionados con los derechos de los pueblos indígenas a la tierra y los recursos y hay una gran riqueza en términos de datos, información, estudios y mapas disponibles. Además, dado los relativamente bien elaborados marcos constitucionales y legislativos y el alto número de ratificaciones del Convenio núm. 169 – combinado con su relativamente débil aplicación– existe hay una gran riqueza de jurisprudencia proveniente de los tribunales nacionales, del sistema interamericano, de los órganos de supervisión de la OIT, particularmente en lo concerniente a los derechos a la tierra y los recursos. Los temas clave en la región incluyen los siguientes.

Los recursos naturales y la obligación de consultar

Los estados tienen la obligación de consultar con los pueblos indígenas sobre las decisiones que puedan afectar sus tierras, territorios y recursos. En todos los países de América Latina el estado retiene el derecho sobre los minerales del subsuelo tales como el petróleo y el gas, pero la obligación de consultar y buscar el CLPI también aplica en tales casos. Sin embargo, todavía se otorgan licencias y concesiones a empresas privadas sin consultar previamente a los pueblos indígenas. Por ejemplo, el 72% de la Amazonía peruana ha sido dada en concesiones a empresas de petróleo y gas (CEPES, 2009).

En años recientes, las consultas con los pueblos indígenas han estado en un lugar prioritario de la agenda política en varios países de América Latina, particularmente en el contexto de la explotación de los recursos naturales, las plantas hidroeléctricas y otros megaproyectos iniciados sin previas consulta o consentimiento. . A pesar de los compromisos de la región con la UNDRIP y el Convenio núm. 169, el reconocimiento constitucional y legal generalizado de los derechos de los pueblos indígenas y la jurisprudencia generada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (ver sección 1.5.1), solamente unos pocos países han formulado legislación, regulaciones o instituciones específicas para operativizar la obligación de consultar. Una serie de países se ha involucrado en tales procesos, pero con resultados mezclados. Por ejemplo, Perú ha completado el proceso de adopción de una ley y reglamento operativa conexo, pero algunas de las principales organizaciones indígenas han retirado su apoyo para el proceso y han cuestionado los resultados.

Leyes y regulaciones que se traslapan y se contradicen

Un problema frecuente es la existencia de leyes y políticas que se traslapan y se contradicen que obstaculizan la aplicación efectiva de los derechos de los pueblos indígenas. Este, por ejemplo, es el caso en Nicaragua, donde la ley 445 (GdN 2003) establece la demarcación y titulación de territorios indígenas junto con el reconocimiento de los gobiernos territoriales indígenas. Por ejemplo, el territorio rama-kriol en la Región Autónoma del Atlántico Sur actualmente está habitada por más de

10,000 colonos y, aunque los rama y kriol poseen un título legal, no ha habido iniciativas por parte del gobierno regional o nacional para reubicar a los colonos. Además, el territorio se traslapa con áreas protegidas, que están administradas por el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales, mientras que el gobierno de la región autónoma y los municipios también tienen competencia en el área (GTRK, 2009). Todo esto contribuye con una situación donde la capacidad de facto del gobierno territorial Rama-Kriol para gobernar el territorio y manejar los recursos es limitada.

Este no es un caso aislado. Se estima que los territorios indígenas constituyen el 25.3% de la cuenca del Amazonas y que las áreas protegidas constituyen el 20.9%. El traslape entre las dos categorías territoriales es de 41.2% (TIG, sin fecha).

Instituciones indígenas de gobernanza de la tierra

Reformas amplias a nivel de constitución y legislación en América Latina han allanado el camino para aumentar la autonomía indígena en países como Bolivia, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú, y Nicaragua. Existe básicamente tres modelos de autonomía indígena en América Latina: las modalidades regional, municipal, y territorial.

El modelo regional, tal como se ve en Nicaragua con el establecimiento de las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y Atlántico Sur permite la autonomía regional y la transferencia de competencias del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales.

La modalidad municipal, como se ve por ejemplo en Bolivia y Ecuador, implica la transformación de un municipio con una mayoría de población indígena en un "municipio indígena". En este modelo, el gobierno indígena opera a través de los partidos políticos y las leyes generales del país. Sin embargo, algunos pueblos indígenas ven esto como un camino hacia el establecimiento de sus propias formas de democracia y gobierno. Por ejemplo, en Bolivia un municipio indígena puede establecer sus propios estatutos en concordancia con las costumbres indígenas (TIG, sin fecha).

La modalidad territorial es un proceso a través del cual el estado reconoce el autogobierno o autonomía de los pueblos indígenas para gobernar e impartir justicia en sus territorios, a través de sus instituciones de gobernanza y basados en sus leyes consuetudinarias. Como la mayoría de los territorios indígenas se traslapan con los límites municipales, departamentales y provinciales, esta modalidad requiere de una redefinición de las divisiones políticas y administrativas del estado (ibid). Este modelo está, por ejemplo, establecido a través de las comarcas indígenas en Panamá, las resguardos indígenas en Colombia, las tierras colectivas de origen en Bolivia, y los títulos comunales e instituciones de gobernanza en Nicaragua.

En general, las instituciones de gobernanza de los pueblos indígenas, sean estas tradicionales o innovadoras, han sido sistemáticamente marginadas y debilitadas en los procesos históricos. Como resultado, la mayoría de estas instituciones tienen solamente una capacidad institucional limitada para reclamar los derechos indígenas.

2.3.3. Barreras y oportunidades en América Latina

Las barreras incluyen:

- » Resistencia a identificar a algunas comunidades indígenas andinas como indígenas;
- » A pesar de los fuertes marcos constitucionales y legislativos, la no aplicación de los derechos de los pueblos indígenas, particularmente en relación con la aplicación por el estado del deber de consultar en el contexto de proyectos que afectan sus tierras, territorios y recursos;
- » Disposiciones legales y de política que se traslapan y son contradictorias que obstaculizan la aplicación efectiva de los derechos de los pueblos indígenas.

Las oportunidades incluyen:

- » Experiencias incipientes con las instituciones de gobernanza de los pueblos indígenas, las cuales son un requisito indispensable para el pleno disfrute de sus derechos;
- » El Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que es un esfuerzo de los pueblos indígenas para ampliar y profundizar sus derechos en el ámbito regional que fortalecería más el trabajo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

3

Temas clave relativos a
los derechos a la tierra
de los pueblos indígenas





3.1. Derechos y acceso de las mujeres indígenas a la tierra y los recursos

Las mujeres indígenas tienen una estrecha relación con su tierra y desempeñan un papel clave en las familias, las comunidades y las naciones como las principales proveedoras de alimentos (CEPES, 2009; Declaración de Katmandú de la ILC, 2009). En Nepal, por ejemplo, donde los pueblos indígenas constituyen al menos el 38% de la población, las mujeres constituyen el 66% de la fuerza de trabajo agrícola pero poseen solamente el 8% de la tierra (Feng, 2011: 15). En términos económicos, también las mujeres tienen una alta dependencia de la tierra, ya que el ingreso en efectivo a menudo procede directamente de los recursos naturales que se encuentran en sus tierras comunitarias (p. ej. productos del bosque no maderables). En algunas áreas de Andhra Pradesh en India, el 77% del ingreso de las mujeres proviene directamente de los bosques, sin el papel crucial de las mujeres en el manejo de los bosques a menudo no es reconocido bajo los sistemas de manejo de los bosques comunitarios (Feng, 2011: 30). Cuando la tierra se pierde o se degrada, la vida diaria de las mujeres se ve seriamente afectada ya que se vuelve más pesada la carga de proveer la subsistencia a la familia. Las mujeres se encuentran bajo grandes presiones, tanto psicológica como socialmente, y su dignidad y estatus en la sociedad están amenazados (AIPP, 2013; FAO, 2013; Tebtebba, 2011).

Tal como señala la ILC en el caso de las sociedades pastoralistas:

“Las prácticas consuetudinarias referentes al acceso al ganado y a la tierra solían ser especialmente adversas para las mujeres. Los ambiguos vínculos de parentesco de las mujeres las ponen de facto fuera de la unidad corporativa, privándolas de esta manera del control básico del recurso y los derechos de herencia. Al ser los papeles de hombres y mujeres distintos y complementarios en las sociedades

pastoralistas, los derechos tradicionales de las mujeres son de hecho usufructuarios mientras que el control de los recursos en última instancia es conferido a los hombres. Como resultado, las mujeres pastoralistas rara vez disfrutan de acceso pleno a los recursos productivos, pero necesitan negociar continuamente como reclamantes secundarios a través de los parientes masculinos” (ILC, 2007: 10-11).

Continúa:

“Las relaciones de género y generacionales son particularmente impactadas por la reconfiguración de las sociedades pastorales desde adentro. Tal como se reportó desde todas las regiones [...] cambios recientes en las condiciones económicas y sociopolíticas que afectan los patrones de medios de vida pastoralistas, las tendencias de migración e inseguridad alimentaria y física están dando a las mujeres un mayor poder en la toma de decisiones. [...] A pesar de las crecientes responsabilidades sociopolíticas y económicas de las mujeres pastoralistas, la intensificación de la competencia por los recursos las ha llevado a estar cada vez más excluidas del acceso a activos productivos provocando de esta manera una preocupante erosión de los derechos de las mujeres” (ibid: 16).

A pesar del papel crucial de las mujeres en la transformación de la tierra como recurso a alimento sustentador de la vida para sus comunidades, los papeles tradicionales de género a menudo limitan su poder de toma de decisiones en la gobernanza del uso de la tierra, y sus beneficios pueden fácilmente arriesgarse ya que a menudo carecen de derechos de propiedad reconocidos (FAO, 2013; Feng, 2011).

En 2011, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos emitió una Resolución sobre los Derechos de las Mujeres Indígenas en África. La Resolución afirmó la preocupación de la Comisión de “que la expropiación de las tierras ancestrales de las poblaciones indígenas y la prohibición de su acceso a los recursos naturales en estas tierras tiene un impacto particularmente grave sobre las vidas de las mujeres indígenas”. Además, la Comisión urgió a los Estados Parte a “poner atención especial al estatus de las mujeres en sus países y adoptar leyes, políticas y programas específicos para promover y proteger todos sus derechos humanos”.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP) consagra los derechos colectivos de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos, y en el Artículo 44 también expresa específicamente que todos los derechos reconocidos bajo la Declaración aplican igualmente a hombres y mujeres. (Tebtebba, 2011: XVII). Además, la UNDRIP se sustenta en el derecho internacional sobre derechos humanos, incluyendo la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW). El Convenio núm. 169 también enfatiza que sus disposiciones aplican igualmente a hombres y mujeres y además, en el Artículo 20, establece de manera específica la protección de las mujeres contra el acceso desigual al empleo y contra el acoso sexual. Igualmente, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de la ONU (CSW) ha exhortado a los estados a apoyar las actividades económicas de las mujeres indígenas, “en particular mejorando su acceso en condiciones de igualdad a los recursos productivos y los insumos agrícolas, como la tierra, las semillas, los servicios financieros, la tecnología, el transporte y la información”. (Doc. de NU Doc. E/2012/27: 22).

De aquí, que, como principio general, las costumbres indígenas no pueden justificarse si violan los derechos humanos fundamentales, como la igualdad de derechos de hombres y mujeres. Esto es, por ejemplo, el caso con los derechos de herencia consuetudinarios, que impiden que las mujeres sean propietarias de tierra.

La Guía Técnica de la FAO sobre la tenencia responsable de la tierra (FAO, 2013) señala que en un sistema de gobernanza de la tierra equitativo en términos de género, el acceso de las mujeres a la tierra – y a las instituciones que la administran – no está limitado por los papeles de género tradicionales. La gobernanza equitativa en términos de género asegura que las mujeres y hombres puedan participar en pie de igualdad en sus relaciones con la tierra, tanto a través de instituciones formales como arreglos informales para la administración y la gestión de la tierra (FAO, 2013: 3-5). Necesita asegurarse el acceso de las mujeres a las instituciones de gobernanza de la tierra tanto formales como consuetudinarias, lo que exige la formación de capacidad de las mujeres, que necesitan estar informadas y aprender a reclamar sus derechos, y los sistemas que necesitan aprender a ser receptivos a las necesidades de las mujeres y su involucramiento activo.

En Bolivia, OSC han promovido los derechos de las mujeres a la tierra como asunto constitucional y dentro de las instituciones de gobernanza consuetudinarias. Cuando se redactó la Constitución de 2006, organizaciones de mujeres contribuyeron aportando datos de investigación y evidencia para promover el cambio y formulando propuestas de política, lo que llevó a un aumento del reconocimiento de los derechos de las mujeres a la tierra (FAO, 2013: 28). Igualmente, la práctica de las instituciones indígenas de gestión de la tierra ha sido influida mediante capacitación y talleres de liderazgo que promueven la participación de la mujer (ibid: 52).

Si bien el principio de la igualdad de género está claro y bien reflejado en la UNDRIP, las particularidades de los aspectos colectivos de los derechos de los pueblos indígenas también tendrán que ser tomadas en cuenta. Las mujeres indígenas en gran parte se ven a sí mismas como parte de comunidades, y su bienestar está fuertemente entrelazado con la situación general y el bienestar de sus comunidades. Así, mientras las mujeres indígenas son particularmente vulnerables a la pérdida o degradación de la tierra comunitaria, y también a menudo son objeto de discriminación basada en el género, la solución de asegurar sus derechos a la tierra no es necesariamente la promoción de los derechos individuales a la tierra para las mujeres.

Una reciente interpretación de los derechos de las mujeres indígenas bajo la CEDAW formula esta inquietud:

“La introducción de sistemas de titulación individual de tierras ... no toma en cuenta las demandas de las propias mujeres indígenas, que han enfatizado la importancia de los territorios de propiedad colectiva para la preservación y desarrollo de su identidad colectiva y la propia supervivencia de sus pueblos. Finalmente, la evidencia de todo el mundo muestra que la introducción de sistemas de titulación individual de tierras en tierras indígenas, que pueden venderse e hipotecarse, no alivia la pobreza, sino más bien facilita la pérdida de tierra de toda la comunidad y socava directamente la estrategias indígenas para preservar sus medios de vida ” (Kambel, 2012: 23).

Los riesgos particulares involucrados con la individualización de las tierras para las mujeres indígenas son ampliamente evidenciados por investigaciones:

“Dentro de los sistemas consuetudinarios de propiedad colectiva, equilibrar los derechos del individuo y del grupo de manera equitativa podría ser un reto [...]. El acceso de las mujeres a la propiedad colectiva a menudo es indirecto, a través de los parientes hombres [...]. Esta forma de acceso secundario podría servir para proteger y mantener derechos mínimos para las mujeres bajo dos condiciones: (a) siempre y cuando sean casadas/y su marido esté vivo, y (b) siempre y cuando la propiedad colectiva no esté individualizada” (ILC and CAPRI, 2008: 17).

Así, si la propiedad colectiva es individualizada, a menudo podrían ser los hombres los que se convierten en tenedores del título, socavando de esta manera los derechos mínimos que las mujeres disfrutaban bajo los esquemas consuetudinarios.

En la República Democrática del Congo, la ILC ha participado una campaña de sensibilización jurídica que promueve los derechos de las mujeres a la tierra en comunidades pigmeas. Tres estrategias interconectadas demostraron ser un modelo de buena práctica e (FAO, 2013: 94):

- Formación de capacidad de las mujeres, incluyendo capacitación sobre la ley de tierras, habilidades de comunicación y apoyo para la formulación de memorándums;
- Focalización de líderes locales y establecimiento de comunicación directa entre ellos y las mujeres que conocían sus derechos;
- Uso de modos locales de comunicación, como canciones, danza y elementos visuales.

En conclusión, en lugar de ver los derechos de las mujeres indígenas como puramente individuales y contradictorios para los derechos colectivos, es necesario resaltar y promover la complementariedad entre los derechos individuales y colectivos – como disposiciones de igualdad complementarias. La igualdad debe respetarse también en la toma de decisiones en el seno de las instituciones consuetudinarias, y las mujeres indígenas deberían tomar el liderazgo para hacer los cambios necesarios. Existen dos factores que hacen factible este enfoque: 1) la flexibilidad y la adaptabilidad que a menudo caracteriza la ley consuetudinaria, dado que las prácticas consuetudinarias cambian con el tiempo en interacción con otros cambios de la sociedad; y 2) la emergencia de las organizaciones de mujeres indígenas en todo el mundo (ver, por ejemplo, el sitio web del Foro Internacional de Mujeres Indígenas: <http://www.fimi-iiwf.org>).

Esta flexibilidad y adaptabilidad de las costumbres es ilustrada por el siguiente ejemplo de Australia:

“Los aborígenes de Australia, que comprenden el 3.1 por ciento de la población de 2.3 millones de personas de Australia Occidental, siempre han tenido una conexión espiritual muy fuerte con la tierra y un conocimiento con fuerte orientación de género sobre la tierra. Tradicionalmente, la responsabilidad por la tierra era patrilineal, y

el conocimiento relativo a la tierra todavía reside en gran parte en los hombres, especialmente en los mayores. El conocimiento de las mujeres está limitado a sitios sólo de mujeres en gran parte relacionados con la recolección de alimentos, partos, etc. La Ley de Títulos Nativos de 1993 estableció un claro proceso legal para que los grupos aborígenes reclamen y registren títulos de tierra nativos, y legalmente reconoce su derecho a participar en la toma de decisiones sobre la tierra. Sin embargo, los reclamos sobre la tierra aborígen son altamente impugnados y el reconocimiento legal de los títulos de tierra nativos dependen de pruebas basadas en las tradiciones y costumbres patrilineales. Mientras tanto, sin embargo, la ley y la costumbre aborígen han cambiado al sistema cognaticio, que reconoce la descendencia de la madre así como la del padre. Las mujeres aborígenes, y los hombres jóvenes, han asumido mayores responsabilidades en sus comunidades, incluyendo como voceros y tomadores de decisiones en algunos arreglos sobre tierras, que tienen una base de gobernanza más amplia que las estructuras tradicionales de toma de decisiones centradas alrededor de hombres mayores. Estos cambios a la ley y la costumbre han fortalecido el reclamo de las mujeres al derecho a ser involucradas en la gestión de la tierra. A través de jurisprudencia, los jueces están ampliando lo que se acepta como prueba para reclamos de tierras – adaptando la ley para reflejar los cambios en información y conocimiento sobre género, como al reconocer legalmente la descendencia cognaticia en ciertos casos. Si bien las mujeres y hombres en las comunidades aborígenes de Australia Occidental retendrán sus distintos papeles en la gestión de la tierra para el futuro previsible, ellos están transfiriendo el conocimiento sobre la tierra y los reclamos de tierras de maneras flexibles en respuesta a los cambiantes papeles de género” (FAO, 2013: 29-30).



3.2 Áreas Conservadas por Pueblos Indígenas y Comunidades Locales

En la mayoría de los países, existe una traslape considerable entre las tierras y los territorios de los pueblos indígenas y las áreas de alta diversidad biológica. Este es el caso en Filipinas, como se ilustra en el mapa debajo, que muestra un alto grado de traslape entre áreas forestales, puntos críticos de biodiversidad, y dominios ancestrales de pueblos indígenas. Los últimos superan por mucho las áreas protegidas estatales, pero el valor de la gobernanza comunitaria de los pueblos indígenas todavía no es reconocida por los gobiernos (mapa: PAFID, 2013²⁵).

Parece haber un creciente impulso en torno al reconocimiento de las Áreas Conservadas por Pueblos Indígenas y Comunidades Locales (AICC), que se basa en el reconocimiento de que “Una parte considerable de la diversidad biológica de la Tierra perdura en territorios cuya propiedad, control o gestión corresponden a pueblos indígenas y comunidades locales, incluidos los pueblos móviles). Sin embargo, el hecho de que tales pueblos y comunidades conserven activa o pasivamente muchos de esos sitios por medios tradicionales o modernos ha sido hasta ahora desatendido en los ámbitos oficiales de la conservación” (Congreso Mundial de Parques, Recomendación v.26, 2003). Las AICC se definen como: “ecosistemas naturales y modificados que contienen una biodiversidad importante, prestan servicios ecológicos y poseen valores culturales, y cuya conservación está a cargo de comunidades indígenas y locales en el marco del derecho consuetudinario o por otros medios efectivos” (ibid).

25 Puede encontrar información adicional disponible sobre el estudio de PAFID acerca de las AICC en: <http://www.newcapp.org/images/whatsnew/download/12052011020306NewCAPP%20Initial%20Experience.pdf>



Como lo indica el Centro Mundial de Vigilancia de la Conservación (WCMC por sus siglas en inglés), el “área total cubierta por áreas protegidas bajo este tipo de gobernanza no está actualmente clara y como resultado es muy probable que esté gravemente subestimada” (PNUMA-WCMP, sin fecha). Además, si bien “la práctica de conservación de las AICC es potencialmente las más antigua sobre la tierra, es sub-reconocida y no es bien entendida, dejándola así en peligro de carecer de apoyo político y financiero y cada vez más vulnerable a las amenazas externas”.

En Filipinas, un proyecto piloto está trabajando con cinco comunidades indígenas para identificar zonas de conservación dentro de sus dominios ancestrales y que las registren como Dominio Ancestral, y que las declararen y registren con el PNUMA-WCMC (Taller ILC, 2013: Dave Devera, PAFIG). El registro es una sencilla notificación pero “proporciona otra capa de seguridad, dado que los gobiernos esto lo informan como progreso bajo su cumplimiento con la CDB” (ibid).

Si bien el modelo AICC podría ofrecer oportunidades a los pueblos indígenas, las inquietudes planteadas por él incluyen: 1) la posibilidad de que las tierras y territorios de los pueblos indígenas sean reducidos a áreas conservadas por la comunidad, con un foco limitante en conservación; y 2) los riesgos de que las AICC conduzcan a esquemas de co-manejo, donde los pueblos indígenas corren el riesgo de ser marginados por las autoridades de gobierno u ONG. En este sentido, el modelo quizás valga la pena explorar, si se asegura una toma de decisiones equitativa así como la protección de los medios de vida (Taller ILC 2013: Joan Carling, AIPP).



3.3 El cambio climático y REDD+

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, 2007) ha identificado a pueblos indígenas y mujeres que son dependientes de los recursos naturales como grupos probables de ser particularmente vulnerables al cambio climático (Feng, 2011: 15). Esto demanda un foco integral sobre los derechos de los pueblos indígenas y su papel en relación con la mitigación del cambio climático, así como también soluciones a los retos que ellos enfrentan en términos de adaptación.

En relación con la mitigación del cambio climático, es ampliamente reconocido que la deforestación y la degradación de los bosques contribuyen entre el 12% y el 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero en todo el mundo (IPCC, 2007; Werf et al., 2009). Contra este trasfondo y en el contexto de las negociaciones bajo Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), las partes han acordado desarrollar un mecanismo que se ocupe de las emisiones de la pérdida forestal, mediante la “Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de Bosques” (REDD+). La idea fundamental de REDD+ es establecer un flujo de fondos a fin de crear incentivos positivos para proteger los bosques en los países en desarrollo y de esa manera cortar las emisiones de la deforestación y la degradación de los bosques. REDD+ descansa en los principios de medir los inventarios de carbón forestal y asignarles un valor monetario. De aquí que los bosques se conviertan en objetos de inversión, lo que podría ser beneficioso para los pueblos indígenas.

Sin embargo, este nuevo valor dado a los bosques en relación con sus inventarios de carbono también podría potencialmente amenazar el acceso y control de las comunidades forestales indígenas a la tierra y los recursos forestales a los que tradicionalmente han recurrido para subsistencia e ingresos monetarios, así como también en términos espirituales, sociales y culturales

(Feng, 2011). La tenencia de la tierra a menudo se aborda de manera limitada en el contexto de REDD+, y muchas actividades son ejecutadas en países con una deficiente gobernanza y débil coordinación de las instituciones de gobierno, lo que implica un vacío de incertidumbre sobre quién tiene el derecho a beneficiarse de REDD+. Esto tiene graves consecuencias en todo el mundo dado que las expectativas de muchos actores de obtener beneficios de REDD+ en el futuro podría ser un impulsor del acaparamiento de tierras boscosas, y por tanto en sí mismo una amenaza al control de los pueblos indígenas sobre sus recursos forestales (Feng, 2011: 34). Además, directrices de aplicación distorsionadas, p. ej. favorecer los derechos individuales sobre la tierra, no respaldan los aspectos colectivos de los derechos de los pueblos indígenas a la tierra, los territorios, y los recursos, los cuales intrínsecamente están vinculados con sus derechos colectivos de auto-determinación, no-discriminación, integridad cultural y desarrollo como pueblos diferentes (preámbulo de la UNDRIP, art. 25; C169 art. 13.1; C107 art. 11).

Los vínculos entre los efectos del cambio climático, la gobernanza, y los derechos a la tierra y los recursos se hicieron evidentes por una serie de estudios de caso realizados en 2012 con comunidades indígenas en Namibia, Kenia, y la República del Congo (Feiring y Stidsen, 2013). Todas estas comunidades están experimentando graves efectos del cambio climático, incluyendo sequías, inundaciones, lluvias extremas, vientos fuertes, interrupción de las estaciones, secado de los ríos, aumento de las temperaturas, y heladas. Estos peligros amenazan su supervivencia económica, social, y cultural a medida que la cada vez menor previsibilidad de las condiciones del clima está socavando sus estrategias tradicionales de medios de vida, conocimiento y nociones culturales de las relaciones causales. La investigación encontró: "Las comunidades tradicionalmente practicaban la caza, la recolección, la pesca o el pastoralismo, que demandan movilidad, flexibilidad y, por consiguiente, acceso a la tierra y los recursos naturales. Aunque suplementadas con otros elementos de medios de vida, las comunidades todavía dependen del conocimiento y prácticas tradicionales relacionadas con el uso de plantas y animales de caza silvestres, ganadería y pesca. Ellas enfrentan, en varios grados, el trastorno de las prácticas de medios de vida tradicionales, principalmente debido a [...] regímenes discriminadores de derechos sobre la tierra, entrada de colonos, y proyectos de desarrollo de gran escala. Además, viven en países con situaciones de pobreza generalizadas e instituciones de gobernanza relativamente débiles [...]. La situación se agrava con las actitudes discriminadoras contra las culturas y estrategias de medios de vida de los pueblos indígenas, que se reflejan en el no reconocimiento de sus instituciones tradicionales de gobernanza y las relaciones de explotación con las comunidades vecinas" (ibid: 36). El estudio concluye recomendando "un enfoque basado en los derechos humanos a la adaptación al cambio climático, en armonía con los instrumentos de derechos humanos internacionales y regionales", y el reconocimiento y respeto al "derecho de los pueblos indígenas a la tierra, los territorios y los recursos naturales como un elemento indispensable para el fortalecimiento de la resiliencia de largo plazo a tensiones inducidas por el cambio climático" (ibid: 84).

Sin embargo, aunque en algunos aspectos REDD+ implican riesgos y consecuencias negativas, se reconoce cada vez más que sus mecanismos tienen más probabilidades de ser exitosos si se corresponden con, en lugar de entrar en conflicto, los intereses de las comunidades forestales, las comunidades locales y los pueblos indígenas (Springate-Baginski y Wollenberg, 2010). La seguridad de la tenencia de los bosques de las comunidades indígenas y locales ha recibido una creciente atención en términos de sus papeles clave en el manejo forestal sostenible y la reducción de la deforestación en las décadas recientes (Feng, 2011: 31). Indonesia y Camboya, entre otros países, se están abriendo a los derechos de los pueblos indígenas a través de REDD+ (ver sección 2.2.3). Por lo tanto, REDD+ puede verse no sólo como una respuesta al cambio climático sino también como una ventana de oportunidad para promover los derechos de los pueblos indígenas, pues la protección de sus derechos es un paso lógico cuando se pretende proteger los bosques de manera sostenible p. ej. a través de REDD+. Los pasos necesarios en esta senda son solucionar los problemas de propiedad, promover y animar el conocimiento sobre el manejo forestal sostenible, el cambio climático, la forma de vida de los pueblos indígenas, y las creencias espirituales etc., y asegurar que las consultas se dan de buena fe, llevando al CLPI de las comunidades interesadas. En este sentido, REDD+ proporciona apalancamiento a la aplicación a nivel comunitario de los compromisos de política internacional de la UNDRIP.

Si bien REDD+ ha atraído mucho la atención, algunos predicen que su importancia en términos de apalancamiento político ya se ha agotado y que los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de la adaptación al cambio climático surgirán como la próxima área de foco. Es ampliamente reconocido que el involucramiento limitado de los pueblos indígenas en la formulación de políticas les hace bastante difícil que se beneficien de las medidas de adaptación para llenar sus necesidades reales (Feng, 2011: 15).

4

Resumen de
tendencias, retos
y oportunidades
clave



Este estudio presenta un panorama general de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos y analiza asuntos temáticos y regionales emergentes en ese contexto que son de particular pertinencia para el trabajo de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra. A partir de este análisis pueden identificarse algunas tendencias, retos y oportunidades clave.

Tendencias y retos:

- » Las concepciones erradas generalizadas sobre el uso de la tierra y recursos de los pueblos indígenas percibido como ambientalmente dañino, obsoleto, etc., que llevan a la discriminación en contra de las ocupaciones y estrategias de medios de vida de los pueblos indígenas (p. ej. agricultura itinerante, pastoralismo, etc.);
- » El no reconocimiento de la ocupación tradicional de las tierras, territorios y recursos como la base para determinar el alcance de los derechos de los pueblos indígenas;
- » El no reconocimiento de los derechos de tenencia de los pueblos indígenas y en particular del aspecto colectivo de estos derechos;
- » La discriminación en contra de las mujeres indígenas, incluyendo su acceso a la tierra;
- » La pérdida continua de tierras, territorios y recursos debido a las presiones comerciales , al establecimiento de áreas de conservación y la criminalización de las actividades tradicionales de medios de vida de los pueblos indígenas;
- » La no aplicación de las disposiciones constitucionales, legislativas y de política referentes a los derechos de los pueblos indígenas;
- » Leyes y regulaciones que se traslapan y contradicen, p. ej., desvincular los derechos de los pueblos indígenas a las tierras de sus derechos a los recursos naturales, la distorsión de las directrices operativas y los excesivos requisitos burocráticos y administrativos para el reconocimiento de los derechos;
- » La importancia de las tierras y territorios de los pueblos indígenas para la conservación de la diversidad biológica;
- » La vulnerabilidad de los pueblos indígenas al cambio climático debido a su dependencia inmediata de las tierras y los recursos naturales;
- » El descuido de los estados en cuanto a la obligación de consultar y alcanzar consenso sobre las medidas que afectan las tierras, los territorios y los recursos de los pueblos indígenas y la falla del sector privado en cuanto a respetar los derechos de los pueblos indígenas o para operar con la necesaria diligencia debida;
- » La represión política, la militarización, la persecución, y las ejecuciones extrajudiciales de activistas por los derechos a la tierra indígena;
- » Datos limitados y débil monitoreo del acceso y control de los pueblos indígenas a las tierras, territorios y recursos.

Oportunidades:

- » Organizaciones de pueblos indígenas fuertes o emergentes;
- » Organizaciones emergentes de mujeres indígenas;
- » Medidas legislativas y de política progresistas con posibilidades de apoyar la implementación y dimensionamiento de buenas prácticas;
- » Aumento en la jurisprudencia de los tribunales nacionales así como también de los mecanismos regionales e internacionales de derechos humanos para guiar los procesos de aplicación;

- » Compromisos de “derecho indicativo” por parte de instituciones financieras internacionales, agencias de la ONU, donantes bilaterales y políticas sectoriales (p. ej., en el contexto de REED+), que proporcionan apalancamiento para la incidencia y la promoción de los derechos de los pueblos indígenas;
- » Las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques, el Marco y Directrices de Políticas de Tierras de África y otros instrumentos que tienen potencial para la promoción e incidencia por los derechos de los pueblos indígenas, en armonía con la UNDRIP y otros instrumentos internacionales.

Derechos de los
pueblos indígenas
a la tierra, los
territorios y
los recursos
e indicadores
conexos

La siguiente tabla intenta brindar un panorama general de las principales disposiciones del derecho internacional sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales de conformidad con el derecho internacional, como los consagran el Convenio de la OIT núm. 169 y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Para cada aspecto de los derechos sustantivos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales, se ha identificado un posible conjunto de indicadores de progreso e implementación. Los indicadores se han organizado conforme los principios de la OACDH para dividir indicadores de derechos humanos en indicadores de proceso, estructurales, y de impacto. Como la tabla está estructurada según las disposiciones del derecho internacional, proporciona principalmente indicadores de cumplimiento de las obligaciones de los estados como principales garantes. Por lo tanto, se ha agregado una columna extra para reflejar indicadores de la propia capacidad de los pueblos indígenas para reclamar y promover sus derechos, como componente esencial para la promoción y el disfrute de sus derechos y para que los estados rindan cuentas.

Aunque la tabla es genérica, trata de ser pertinente para las diversas y complejas situaciones regionales y de país al captar los aspectos tanto individuales como colectivos de los derechos a la tierra, así como también el progreso de jure y de facto hacia la protección de los derechos de los pueblos indígenas. A fin de mantener la tabla lo más sencilla posible, donde corresponde se han utilizado los mismos indicadores para ilustrar varios aspectos de los derechos sustantivos de los pueblos indígenas.

DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS A SUS TIERRAS, TERRITORIOS Y RECURSOS				
Derecho sustantivo	Indicaciones del cumplimiento de los estados con su obligación de respetar, proteger y promover los derechos de los pueblos indígenas	Indicaciones de la capacidad de los pueblos indígenas de reclamar y proteger sus derechos		
	Indicadores de impacto (disfrute de facto de los derechos)	Indicadores estructurales (legislación nacional, regulaciones administrativas e instituciones)	Indicadores de proceso (esfuerzos para hacer efectivos los derechos a través de fortalecimiento institucional, procedimientos principales, acceso a recursos, etc.)	Indicadores de proceso (sensibilización y capacidad institucional de los pueblos indígenas para que los estados rindan cuentas)
1.1. Reconocimiento de los principios fundacionales				
Reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a las tierras o territorios basado en la ocupación, posesión o utilización tradicionales (C169 art. 14.1; UNDRIP art. 25; 26.1, 26.2; C107 art. 11)	Los límites territoriales tradicionales de los pueblos indígenas son reconocidos y respetados.	Leyes y políticas reconocen el derecho colectivo de los pueblos indígenas a las tierras o territorios basadas en la ocupación, posesión o utilización tradicionales Leyes y políticas reconocen los derechos individuales de los pueblos indígenas a las tierras o territorios basadas en la ocupación, posesión o utilización tradicionales.	Existencia de proceso para identificar las tierras o los territorios que los pueblos indígenas han ocupado, poseído o utilizado tradicionalmente. Existencia de proceso para identificar las tierras o los territorios que los pueblos indígenas han ocupado, poseído o utilizado tradicionalmente.	Pueblos indígenas son conocedores de la base de sus derechos a la tierra y territoriales (ocupación, posesión o utilización tradicionales). Pueblos indígenas son conocedores de los límites de sus tierras y territorios tradicionales.
Reconocimiento del derecho colectivo de los pueblos indígenas a las tierras o territorios, respetando los valores culturales y espirituales de las tierras o territorios (C169 art. 13.1; preámbulo de la UNDRIP, art. 25; C107 art. 11)	Se emiten títulos de propiedad u otros acuerdos vinculantes en reconocimiento al derecho colectivo de los pueblos indígenas a tierras o territorios.	El derecho colectivo de los pueblos indígenas a tierras o territorios se refleja en leyes y políticas. Legislación nacional contiene disposiciones sobre derechos de la aldea/comunitarios e tc. que pueblos indígenas pueden utilizar para hacer valer su derecho colectivo a la tierra o territorios.	Diálogo entre pueblos indígenas y gobiernos para elaborar legislación y políticas a fin de reconocer el derecho colectivo de los pueblos indígenas a tierras, territorios y recursos. Pueblos indígenas utilizan las disposiciones existentes sobre derechos/co-manejo, etc. de la aldea/comunidad, etc. para hacer valer su derecho colectivo a la tierra o territorios.	Pueblos indígenas tienen organizaciones representativas para reclamar derechos colectivos a tierras, territorios y recursos.
Reconocimiento del concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos indígenas ocupan o utilizan de alguna otra manera (C169 art. 13.2; UNDRIP art. 26)	Pueblos indígenas pueden practicar sus leyes consuetudinarias relativas al manejo colectivo de las tierras, territorios y recursos. Pueblos indígenas pueden desempeñar sus ocupaciones tradicionales (como pastoralismo, caza /recolección, agricultura itinerante, pesca) sin restricciones.	Títulos de propiedad u otros acuerdos vinculantes comprenden derechos sobre los recursos naturales y las áreas de significado cultural y espiritual. Legislación nacional contiene disposiciones sobre co-manejo etc, que los pueblos indígenas pueden utilizar para hacer valer su derecho colectivo a los recursos naturales.	Pueblos indígenas hacen uso de las disposiciones existentes sobre co-manejo etc. para hacer valer su derecho colectivo a los recursos naturales.	Pueblos indígenas tienen ley consuetudinaria y/o instituciones de auto-gobierno para manejar en forma colectiva las tierras, territorios y recursos.
Medidas para salvaguardar el derecho a utilizar tierras no ocupadas exclusivamente por pueblos indígenas, pero a las cuales ellos tradicionalmente han tenido acceso para sus actividades de subsistencia y tradicionales. Atención particular a la situación de los pueblos nómadas y agricultores itinerantes	Pueblos indígenas practican sus leyes consuetudinarias relativas a la propiedad, transferencia y otros arreglos sobre la tierra y los recursos.	Sistema jurídico nacional reconoce leyes consuetudinarias para la herencia y transmisión de los derechos sobre la tierra conformes con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.	Pueblos indígenas participan en consultas y toma de decisiones sobre políticas y programas de reforma de la tenencia de la tierra.	Pueblos indígenas tienen instituciones de ley consuetudinaria que rigen los asuntos relativos a la herencia y transmisión de los derechos sobre la tierra conformes con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.
Respeto a las propias modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra establecidas por los pueblos indígenas (C169 art. 17.1; UNDRIP art. 27; C107 art. 13.1)	Pueblos indígenas tienen tierras suficientes para llenar sus necesidades. Indicadores sociales y económicos no muestran brecha entre pueblos indígenas y no indígenas.	Las necesidades de los pueblos indígenas son tomadas en cuenta en las políticas y programas de reforma de la tenencia de la tierra. Se establecen y aplican medidas para la distribución y propiedad equitativas de la tierra.		Instituciones representantes de los pueblos indígenas definen y presentan sus necesidades y reclamos relacionados con la tierra

Asegurar medidas apropiadas, incluyendo mediante convenios internacionales, para facilitar los contactos y la cooperación entre pueblos indígenas a través de las fronteras

1.2. Medidas procedimentales y de protección

Pasos para identificar las tierras o territorios de los pueblos indígenas (C169 arto. 14.2, UNDRIP arto. 27)	Las tierras o territorios de los pueblos indígenas son topografiados, demarcados y registrados; se elaboran mapas comunales y/o individuales.	Existencia de procedimientos e instituciones para la identificación, demarcación y registro de las tierras o territorios de los pueblos indígenas. Existencia de procedimientos e instituciones para la identificación, demarcación y registro de tierras individuales indígenas.	Comenzada la identificación, demarcación, mapeo, y registro de tierras o territorios de pueblos indígenas o individuos. Asignación de presupuesto para la identificación, demarcación y registro de tierras o territorios de pueblos indígenas o individuos.	Pueblos indígenas han identificado o demarcado colectivamente sus territorios.
Establecimiento de procedimientos adecuados dentro del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras por los pueblos indígenas (C169 at. 14.3; UNDRIP arto. 27, 40)	Las reivindicaciones de tierras por los pueblos indígenas son solucionadas en el sistema jurídico nacional de conformidad con los derechos humanos internacionalmente reconocidos (como se refleja en la UNDRIP, C169). Sentencias o recomendaciones de órganos y mecanismos de derechos humanos internacionales y/o regionales son aplicadas por los estados.	La legislación nacional refleja el derecho de los pueblos indígenas a las tierras, territorios y recursos. Establecidos mecanismos para solucionar reivindicaciones de tierras en conflicto.	Las reivindicaciones de tierras son aceptadas por el sistema jurídico nacional y/u órganos y mecanismos de derechos humanos regionales e internacionales. Jueces y trabajadores de área legal son capacitados sobre derechos de los pueblos indígenas.	Las organizaciones de pueblos indígenas y/u individuos tienen la capacidad de presentar reivindicaciones de tierras al sistema jurídico nacional y/u órganos y mecanismos de derechos humanos regionales e internacionales.
Protección efectiva de los derechos de propiedad y posesión de los pueblos indígenas (C169 arto. 14.2; UNDRIP arto. 26.3)	El despojo o la invasión de las tierras o territorios de los pueblos indígenas son efectivamente impedidos por los estados.	Legislación nacional refleja derecho de los pueblos indígenas a las tierras, territorios y recursos. Instituciones a cargo de la aplicación de la ley defienden derecho a las tierras, territorios y recursos de los pueblos indígenas.	Las violaciones al derecho de los pueblos indígenas a tierras, territorios y recursos son informadas a las autoridades competentes. El respeto a los derechos de los pueblos indígenas a la tierra y territorios es comunicado y promovido entre sectores no indígenas de la población. Personas no indígenas y empresas privadas son llevadas ante la ley si invaden tierras y territorios de pueblos indígenas.	Organizaciones y/o individuos de pueblos indígenas vigilan sus tierras y pueden informar de violaciones a las autoridades competentes.
Impedir que personas no indígenas se arroguen la propiedad, la posesión o el uso de las tierras o territorios de los pueblos indígenas (C169 arto. 17.3; C107 arto. 13.2).	Pueblos indígenas han recibido reparaciones por tierra perdida sin su consentimiento libre, previo e informado.	Legislación nacional refleja derecho de los pueblos indígenas a las tierras, territorios y recursos. Mecanismos para la restitución/ indemnización establecidos y funcionando.	Reclamos de reparación por tierra perdida sin consentimiento libre, previo e informado a través de sistema jurídico nacional y/u órganos y mecanismos de derechos humanos regionales e internacionales.	Organizaciones y/o individuos de pueblos indígenas tienen la capacidad de reclamar reparaciones por tierra perdida sin su consentimiento libre, previo e informado.
Acceso a reparaciones (restitución o indemnización) por tierra perdida sin su consentimiento libre, previo e informado (UNDRIP arto. 28; C169 arto. 16.4 and 16.5, C107 arto. 12.3)	La intrusión no autorizada en las tierras o territorios de los pueblos indígenas o uso no autorizado de los mismos es castigada con sanciones adecuadas.	La ley establece sanciones adecuadas para la intrusión no autorizada en las tierras o territorios de los pueblos indígenas o uso no autorizado de los mismos	Se interponen los casos contra personas o empresas intrusas o que utilizan la tierra o territorios de los pueblos indígenas sin autorización y se actúa en consecuencia.	Organizaciones y/o individuos de pueblos indígenas vigilan sus tierras y territorios y pueden informar de violaciones a las autoridades competentes.

TRASLADO Y REUBICACIÓN				
Derecho sustantivo	Indicaciones del cumplimiento de los estados con su obligación de respetar, proteger y promover los derechos de los pueblos indígenas			Indicaciones de la capacidad de los pueblos indígenas de reclamar y proteger sus derechos
	Impacto	Estructura	Proceso	Proceso
<p>Derecho a no ser trasladado de tierras o territorios (UNDRIP art. 10; C169 art. 16.1; C107 art. 12.1)</p> <p>La reubicación necesaria se hará sólo con el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas (UNDRIP art. 10; C169 art. 16.2; C107 art. 12.1.)</p>	<p>No existen casos registrados de traslados, reubicación o reasentamiento involuntarios de pueblos indígenas.</p> <p>Pueblos indígenas tienen el pleno control de sus tierras, territorios y recursos.</p>	<p>Legislación nacional refleja el derecho de los pueblos indígenas a tierras, territorios y recursos.</p> <p>Impacto adverso sobre pueblos indígenas lleva a la no aprobación de proyectos propuestos.</p>	<p>Se hacen evaluaciones de impacto antes de aprobar proyectos que pudiera afectar el derecho de los pueblos indígenas a tierras, territorios, o recursos.</p> <p>Impacto adverso sobre pueblos indígenas lleva a la no aprobación de proyectos propuestos.</p>	<p>Pueblos indígenas están conscientes de sus derechos a tierras, territorios y recursos.</p> <p>Pueblos indígenas tienen la capacidad y oportunidad de participar en estudios de evaluación de impacto.</p>
	<p>Casos de reubicación suceden sólo con el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas.</p> <p>Pueblos indígenas participan plenamente en toda toma de decisiones relacionada con la reubicación necesaria.</p> <p>Las instituciones representantes de los pueblos indígenas son reconocidas y poseen los medios financieros y técnicos para hacer consultas con sus representantes y negociar con los estados.</p> <p>Se establecen mecanismos independientes para monitorear, evaluar, y/o verificar el proceso de consentimiento libre, previo e informado en relación con la reubicación.</p>	<p>Procedimientos e instituciones para hacer consultas con pueblos indígenas de conformidad con las disposiciones de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establecidos a nivel nacional.</p> <p>Las instituciones representantes de los pueblos indígenas son reconocidas y poseen los medios financieros y técnicos para hacer consultas con sus representantes y negociar con los estados.</p> <p>Se establecen mecanismos independientes para monitorear, evaluar, y/o verificar el proceso de consentimiento libre, previo e informado en relación con la reubicación.</p>	<p>Se consulta a los pueblos indígenas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de la aprobación de proyectos que afectan sus tierras, territorios, o recursos, de conformidad con las disposiciones de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.</p> <p>Pueblos indígenas tienen la capacidad de tomar su propia decisión colectiva (consentimiento/no consentimiento) sin ninguna interferencia indebida.</p>	<p>Los pueblos indígenas definen cuáles son sus instituciones representantes, siguiendo procedimientos adecuados para consultas con representantes.</p> <p>Las instituciones representantes de los pueblos indígenas consultan con sus representantes sobre todo proyecto antes de la aprobación de proyectos que afectan sus tierras, territorios, o recursos.</p> <p>Pueblos indígenas tienen la capacidad de tomar su propia decisión colectiva (consentimiento/no consentimiento) sin ninguna interferencia indebida.</p>
<p>Procedimientos apropiados en leyes y regulaciones nacionales estableciendo la efectiva representación de los pueblos indígenas en el contexto de la reubicación necesaria (C169 art. 16.2)</p>	<p>Pueblos indígenas regresan a sus tierras o territorios tradicionales después de una reubicación temporal.</p>	<p>El derecho a regresar a la he tierras o territorios tradicional forma parte de todo acuerdo de reubicación voluntaria con los pueblos indígenas, cuando sea posible.</p>	<p>Pueblos indígenas participan plenamente y dan su consentimiento libre, previo e informado a todo esquema de reubicación.</p>	<p>Pueblos indígenas están conscientes de su derecho a regresar una vez que la causa de su reubicación deje de existir.</p>
<p>Indemnización por reubicación con tierras cuya calidad y estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente u con otros medios preferidos por los pueblos interesados (UNDRIP art. 10, 28; C169 art. 16.4; C107 art. 12.2)</p>	<p>Pueblos indígenas son plenamente indemnizados por la reubicación con tierras cuya calidad y estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente u con otros medios preferidos por los pueblos interesados.</p>	<p>La indemnización en términos de tierras cuya calidad y estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente u con otros medios preferidos por los pueblos interesados forma parte de todo acuerdo de reubicación voluntaria con los pueblos indígenas.</p>	<p>Pueblos indígenas participan plenamente y dan su consentimiento libre, previo e informado a todo esquema de reubicación.</p>	<p>Pueblos indígenas están conscientes de su derecho a recibir indemnización en el caso de reubicación voluntaria.</p> <p>Pueblos indígenas tienen la capacidad de negociar efectivamente una indemnización equitativa y justa.</p>

UTILIZACIÓN DE LA TIERRA, LOS TERRITORIOS, Y LOS RECURSOS NATURALES				
Derecho sustantivo	Indicaciones del cumplimiento de los estados con su obligación de respetar, proteger y promover los derechos de los pueblos indígenas			Indicaciones de la capacidad de los pueblos indígenas de reclamar y proteger sus derechos
	Impacto	Estructura	Proceso	Proceso
Derecho a los recursos naturales existentes en sus tierras (C169 art. 15.1; UNDRIP art. 26)	Pueblos indígenas tienen control pleno de todos los recursos naturales existentes en sus tierras o territorios.	El derecho de los pueblos indígenas a los recursos naturales existentes en sus tierras o territorios está estipulado y reflejado en leyes, políticas y regulaciones.	Pueblos indígenas son consultados en todas las medidas legislativas y administrativas relativas a los recursos naturales existentes en sus tierras o territorios.	
	Derecho a decidir sus propias prioridades y estrategias en lo que atañe al proceso de desarrollo y uso de tierras, territorios y recursos (UNDRIP art. 32.1; C169 art. 7.1)	Pueblos indígenas pueden determinar y seguir sus propias prioridades de desarrollo. Pueblos indígenas están manejando los recursos naturales que existen en sus tierras y territorios de conformidad con su ley consuetudinaria a través de instituciones de auto-gobierno.	Estrategias y planes de manejo de recursos formulados por instituciones de auto-gobierno de los pueblos indígenas.	Pueblos indígenas tienen instituciones de auto-gobierno con la capacidad financiera, técnica y gerencial para manejar en forma adecuada los recursos naturales existentes en sus tierras o territorios.
Obligación de los estados de consultar a fin de obtener el consentimiento libre e informado de los pueblos indígenas previo a la aprobación de proyectos que afectan sus tierras, territorios, o recursos (particularmente en el contexto de la explotación del agua y recursos minerales) (UNDRIP art. 19, 32.2; C169 art. 6 and 15.2)		Pueblos indígenas son consultados a fin de obtener su consentimiento libre e informado previo a la aprobación de proyectos que afectan sus tierras, territorios, o recursos, de conformidad con las disposiciones de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos indígenas.	Pueblos indígenas son consultados y participan en la elaboración de legislación y regulaciones sobre la aplicación de su derecho a ser consultados a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.	Los pueblos indígenas definen cuáles son sus instituciones representantes, siguiendo procedimientos adecuados para consultas con representados.
		Las instituciones representantes de los pueblos indígenas son reconocidas y tienen los medios financieros y técnicos para hacer consultas con sus representados y negociar con los estados.		Las instituciones representantes de los pueblos indígenas consultan con sus representados previo a la aprobación de proyectos que afectan sus tierras, territorios, o recursos.
Obligación del Estado de efectuar evaluaciones de impacto en cooperación con los pueblos indígenas a fin de evaluar el impacto social, espiritual, cultural, y sobre el medio ambiente de las actividades de desarrollo propuestas. (C169 art. 7.3)	Pueblos indígenas dan o retiran su consentimiento libre, previo e informado a proyectos que afectan sus tierras, territorios, o recursos, basados en el pleno conocimiento de los potenciales impactos sociales, espirituales, culturales, y ambientales.	La obligación de efectuar evaluaciones de impacto está estipulada en legislación, políticas y regulaciones.	Se efectúan evaluaciones de impacto previo a la aprobación de proyectos que puedan afectar las tierras, territorios o recursos de los pueblos indígenas.	Pueblos indígenas tienen la capacidad y oportunidad de participar en estudios de evaluación de impacto.
	Impacto adverso sobre pueblos indígenas lleva a la no aprobación de proyectos propuestos.	Se establecen órganos/mecanismos independientes para monitorear y evaluar la realización de las evaluaciones de impacto.		

Bibliografía

CADHP, 2005

Report of the African Commission's Working Group of Experts on Indigenous Populations Communities, African Commission on Human and Peoples Rights.

CADHP, 2010

Centre for Minority Rights Development (Kenia) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council v. Kenya, 276/3003 (4 February 2010).

ADB, 2009

Asia Development Bank, Safeguard Policy Statement, June 2009.

AECI, 1998

Estrategia Sectorial de La Cooperación Española con los Pueblos Indígenas, Agencia Española de Cooperación Internacional, disponible en: <http://www.aecid.es/galerias/programas/Indigena/descargas/ecepi.pdf> (accesado el 12 de mayo de 2013).

African Union, 2010

Department of Rural Economy and Agriculture: Policy Framework For Pastoralism In Africa: Securing, Protecting and Improving the Lives, Livelihoods and Rights of Pastoralist Communities, Addis Ababa, Ethiopia.

AIPP, 2012

Indigenous Peoples Statement on the ASEAN Human Rights Declaration, Asia Indigenous Peoples Pact, Chiang Mai.

AIPP, 2013

Indigenous Women In Southeast Asia – Challenges In Their Access To Justice, Asia Pueblos indígenas Pact, Chiang Mai.

AIPP and ILO, 2010

Report of the Asia Regional Seminar on Indigenous Peoples and Traditional Livelihoods, Siem Reap, Cambodia.

AMAN, 2013

Constitutional Court Agrees on Judicial Review of UUK, AMAN website, disponible en: http://www.aman.or.id/2013/05/16/constitutional-court-agrees-on-judicial-review-of-uuk/#.UkFPDb_NqFI

Anaya, James, 2004

Indigenous Peoples In International Law, 2nd ed., Oxford University Press.

Anaya, James, 2009

International Human Rights and Indigenous Peoples, Aspen Publishers/Wolters Kluwer Law & Business.

Anaya, James, undated

Website of James Anaya, UN Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples, disponible en: <http://unsr.jamesanaya.org>

Anaya, J. and Campbell, M., 2009

Gaining Legal Recognition of Indigenous Land Rights: The Story of the Awas Tingni Case in Nicaragua, in Human Rights Advocacy Stories 117, 118, Hurwitz, Satterthwaite, and Ford (eds.)

ANGOC, ILC et al, 2009

Securing the Right a Land – a CSO Overview of Access to Land in Asia.

AUC-ECA-AfDB Consortium, 2010

Framework and Guidelines on Land Policy In Africa: A Framework to Strengthen Land Rights, Enhance Productivity and Secure Livelihoods, Addis Ababa, Etiopia.

Bending, Tim, 2010

Land Monitoring Handbook: Monitoring secure access to land: progress and prospects, ILC, Rome.

Barume, Albert K., 2010

Land Rights of Indigenous Peoples in Africa, IWGIA, Copenhagen.

CAOI, 2013

Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas information portal, disponible en: <http://www.coordinadoracaoi.org/portal/?q=content/coordinadora-de-derechos-humanos-sostiene-que-gobierno-Peruano-tiene-la-obligación-de> (accesado el 13 de mayo de 2013).

CAR, 2011

Loi portant promotion et protection des droits des populations autochtones, disponible en : <http://www.mappingforrights.org/files/Loi%20PA%20au%20Congo..pdf> (accesado el 24 de marzo de 2013)

CDE, CIRAD, GIGA, GIZ, ILC, 2012

Transnational Land Deals for Agriculture in the Global South: Analytical Report based on the Land Matrix Database, Number 1: April 2012.

CEPES, 2009
Revista Agraria, Centro Peruano de Estudios Sociales, Perú.

CERD, 2003
Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation 23, Rights of Indigenous Peoples (Fifty-first session, 1997), U.N. Doc. A/52/18, annex V at 122 (1997), reprinted in Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.6 at 212 (2003).

CFS, FAO, 2012
Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security.

Colchester, 2011
Palm oil and Indigenous Peoples in South East Asia, ILC, Roma.

Colchester and Chao, 2011
Divers paths to justice: Legal pluralism and the rights of Indigenous Peoples in Southeast Asia, AIPP, FPP, RRI, RECOFTC.

Ministerio danés de Relaciones Exteriores, 2004
Strategy for Danish Support to Indigenous Peoples, Copenhagen, disponible en: <http://amg.um.dk/en/~media/amg/Documents/Policies%20and%20Strategies/Freedom%20Democracy%20and%20Human%20Rights/Indigenous%20people/StrategyForDanishSupportToIndigenousPeople.ashx> (accessed 12 May 2013).

DESA, 2009
State Of The World's Pueblos indígenas, Doc. ST/ESA/328, Sales No. 09.VI.13, New York.

EC, 1998a
Working Document of the Commission of May 1998 on support for Indigenous Peoples in the development co-operation of the Community and the Member States, European Commission, disponible en: http://eeas.europa.eu/human_rights/ip/docs/working_doc_98_en.pdf (accessed 12 May 2013).

EC, 1998b
Council Resolution of 30 November 1998: Indigenous Peoples within the framework of the development cooperation of the Community and the Member States, disponible en: http://eeas.europa.eu/human_rights/ip/docs/council_resolution1998_en.pdf (accessed 12 May 2013).

ECLAC, 2006
Social Panorama of Latin America, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

FAO, 2010
FAO Policy on Indigenous and Tribal Peoples, Food and Agricultural Organization, disponible en: <http://www.fao.org/docrep/013/i1857e/i1857e00.htm> (accesado el 12 de mayo de 2013).

FAO, 2013
Governing land for women and men. A technical guide to support the achievement of responsible gender-equitable governance of land tenure, Rome.

FAO, undated
About the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure, Food and Agriculture Organization, disponible en: <http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en/> (accesado el 30 de marzo de 2013).

Feiring, B. and Stidsen, S., 2013
Indigenous People and Climate Change in Africa: Traditional Knowledge and Adaptation Strategies, Charapa Consult.

Feng, Mei, 2011
Forest Tenure and REDD+: Investigating the Inextricable Relations from An Indigenous and Gender Perspective. Disertación presentada para Grado de MSC en Cambio Ambiental y Desarrollo Internacional.

FPP, 2013a
Indigenous peoples and United Nations Human Rights Bodies: A Compilation of UN Treaty Body Jurisprudence, the Recommendations of the Human Rights Council and its Special Procedures, and the Advice of the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples, Volumen V. 2011–2012.

FPP, 2013b
Forest Peoples Programme: Request for Consideration of the Situation of the Saramaka People of Suriname under the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination's Urgent Action and Early Warning Procedures, disponible en: <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2013/02/urgent-action-procedure-request-saramaka-surinamefeb2013.pdf>

GdN, 2003
Gobierno de Nicaragua: Ley del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas.

Gobierno de India, 2012
Status Report on Implementation of the Scheduled Tribes and Other Traditional Forest Dwellers (Recognition of Forest Rights) Act, 2006 [para el período que finaliza el 31 de diciembre de 2012], Ministerio de Asuntos Tribales.

Global Witness, 2013

Inside Malaysia's Shadow State: Backroom deals driving the destruction of Sarawak.

GTRK, 2009

Plan Autónomo De Desarrollo Y Administración Del Territorio Rama Y Kriol, Gobierno Territorial Rama Kriol, disponible en: <http://www.ibcPerú.org/doc/isis/12794.pdf> (accesado el 14 de mayo de 2013).

CORTE IDH, 2007

Inter-American Court of Human Rights, Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, Sentencia del 28 de noviembre de 2007

CORTE IDH, 2006

Inter-American Court of Human Rights, Case of the Sawhoyamaya Indigenous Community v. Paraguay, Sentencia del 29 de marzo de 2006 (Merits, Reparations and Costs).

CORTE IDH, 2001

Inter-American Court of Human Rights, The Case of the Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua, Sentencia del 31 de Agosto de 31, 2001

BID, 2006

Inter-American Development Bank, INDIGENOUS PEOPLES POLICY (IPP), October 6, 2006. CCIA Consortium, undated
Indigenous peoples and Community Conserved Areas and Territories (CCIAs): A bold frontier for conservation, disponible en: www.CCIaconsortium.org (accesado el 24 de marzo de 2013).

IFAD, 2009

Policy: Engagement with Indigenous peoples, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, Roma.

CFI, 2012

IFC's Sustainability Framework, International Finance Corporation, disponible en: http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/Topics_Ext_Content/CFI_External_Corporate_Site/CFI+Sustainability/Sustainability+Framework/ (accesado el 12 de mayo de 2013).

IIED, CIRAD and ILC, 2012

Land Rights and the Rush for Land: Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project, Rome.

Il Ngwesi Group Ranch, sin fecha

<http://ilngwesi.com/> (accesado el 14 de mayo de 2013).

ILC, 2007

Mobile Livelihoods, Patchy Resources and Shifting Rights: Approaching pastoral territories, ILC, Rome.

ILC, 2009

Kathmandu Declaration of the 4th ILC Global Assembly, 21-23 Kathmandu, April 2009, Nepal

ILC, 2012

Yaoundé Declaration of the 1st ILC África Land Forum, Yaoundé, 7-8 de noviembre de 2012, Camerún.

ILC et al., 2012

Transnational Land Deals for Agriculture in the Global South. Analytical Report Based on the Land Matrix Database.

ILC and CAPRI, 2008

Securing Access to Common Property in a 'Modernizing World', ILC, Rome.

OIT, 2007

Eliminating Discrimination against Indigenous and Tribal Peoples in Employment and Occupation: A guide to ILO Convention no. 111, International Labour Standards Department, Ginebra.

OIT, 2009

Indigenous and tribal peoples' rights in practice: a guide to ILO Convention No. 169, International Labour Standards Department, Ginebra.

OIT, 2013

Handbook for ILO Tripartite Constituents: Understanding the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169), International Labour Office, Ginebra.

OIT Doc. GB.299/6/1

Governing Body, 299th Session, June 2007, Representation under Artículo 24 de la Constitución de la OIT, Guatemala.

OIT y CADHP, 2009

Overview Report of the Research Project by ILO and ACHPR on the constitutional and legislative protection of the rights of indigenous peoples in 24 African countries, OIT, Ginebra.

OIT, OHCHR, and SPFI

Keeping track – indicators, mechanisms and data for assessing the implementation of indigenous peoples' rights, Technical Expert Meeting, Ginebra, 20-21 September 2010.

IPCC, 2007
Cambio climático 2007: Impacto, Adaptación y Vulnerabilidad. Contribución del Grupo de Trabajo II al Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático.

IWGIA, 2010
The Rights of indigenous peoples – the Cooperation between Denmark and Bolivia (2005–2009), Copenhagen.

IWGIA, 2013
Indigenous peoples in voluntary isolation and initial contact, Copenhagen.

IWGIA, sin fecha
IWGIA regions, disponible en: www.iwgia.org/regions and IWGIA-ACHPR reports, disponible en: <http://www.iwgia.org/publications/publications-by-region-/África->

IUCN, 2003
IUCN Water Parks Congress (2003). Recommendation V26: Community Conserved Areas Vth IUCN World Parks Congress, Durban, South Africa, 8-17 September 2003.

Kambel, Ellen-Rose, 2012
A Guide to Indigenous Women's Rights under the International CEDAW, 2nd Edition, Forest Peoples Programme.

Kenia Land Alliance, 2010
ACHPR Ruling on the Endorois Community Land Complaint, a Success Story of the Endorois People of Kenya.

Letai, John
Land Deals in Kenya: The Genesis of Land Deals in Kenya and its Implication on Pastoral Livelihoods, disponible en: http://landportal.info/sites/default/files/land_deals_in_Kenya-initial_report_for_laikipia_district2.pdf

Neef, A. and Schwarzmeier, R., 2001
Land Tenure Systems and Rights in Trees and Forests: Interdependencies, dynamics and the role of development cooperation – Case studies from Mainland Southeast Asia, ILC.

Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 2004
Guidelines for Norway's Efforts to Strengthen Support for Pueblos indígenas in Development Cooperation, disponible en: <http://www.norad.no/en/tools-and-publications/publications/publication?key=109549>

OACDH, próximamente
Consultation with pueblos indígenas – OHCHR Guidance Note, OHCHR, Ginebra.

PIPLinks, sin fecha
Ongoing Concerns and Requests of the Subanon of Mt. Canatuan (and other materials), Philippine Pueblos indígenas Links (PIPLinks). disponible en: <http://www.youtube.com/piplinkstv>

Rainforest Foundation UK, 2013
Seeds of Destruction: Expansion of Industrial Oil Palm in the Congo Basin: Potential Impacts on Forests and People.

Springate-Baginski, O. and Wollenberg, E. (eds.), 2010
REDD, forest governance and rural livelihoods: The emerging agenda, Center for International Forestry Research (CIFOR), Bogor, Indonesia.

STAR Kampuchea and ILC, 2012
National Engagement Strategy Scoping Paper: Land Issues in Cambodia.

Tebtebba, 2008
Indicators Relevant for Indigenous Peoples: A Resource Book, Philippines.

Tebtebba, 2011
Indigenous Women, Climate Change and Forests, Philippines.

TIG, sin fecha
Territorio Indígena y Gobernanza: Superposición de Territorios y Áreas protegidas; gobernanza y otros temas, disponible en: <http://www.territorioindigenaygobernanza.com/index.html>

UN Doc. A/HRC/4/32/Add3
Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, Rodolfo Stavenhagen: Mission to Kenya.

UN Doc. A/HRC/12/34
Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, James Anaya: Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development, 15 July 2009.

UN Doc. A/HRC/15/37

Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, James Anaya, 19 July 2010.

UN Doc. A/HRC/15/37/Add.1

Report of the Special Rapporteur Anaya: Cases Examined by the Special Rapporteur (June 2009–July 2010).

UN Doc. A/HRC/15/37/Add.2

Report of the Special Rapporteur Anaya: Communications sent, replies received and observations, 2012 – 2013.

UN Doc. A/HRC/18/35/Add.7

Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of pueblos indígenas, James Anaya: Measures needed to secure indigenous and tribal peoples' land and related rights in Suriname, 18 August 2011.

UN Doc. A/HRC/24/41

Report of the Special Rapporteur on the rights of pueblos indígenas, James Anaya: Extractive industries and pueblos indígenas, 1 July 2013.

UN Doc. A/HRC/14/27

Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie*. Business and human rights: further steps toward the operationalization of the "protect, respect and remedy" framework.

UN Doc. E/2012/27: 22

Commission on the Status of Women Report on the fifty-sixth session (14 March 2011, 27 February–9 March and 15 March 2012)

UN Doc E/C.12/GC/21

Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 21: Right of everyone to take part in cultural life (arto. 15, para. 1 (a), of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 21 December 2009.

UN Doc E/CN.4/Sub.2/1982/2/Add.6

Study of the problem of discrimination against indigenous population. Final report (supplementary part) submitted by the Special Rapporteur Mr. José R. Martínez Cobo.

UN IASG, 2005

United Nations Inter-Agency Support Group's technical report to the Permanent Forum on Indigenous Issues.

GNUD, 2009

Guidelines on Indigenous Peoples' Issues, UN Doc. HR/P/PT/16, Ginebra.

UNDP, 2001

UNDP and Indigenous Peoples: A Practice Note on Engagement, disponible en: <http://www.beta.undp.org/undp/en/home/librarypage/poverty-reduction/undp-and-indigenous-peoples.html>

PNUMA-WCMP, sin fecha

Indigenous and Community Conserved Areas (CCIAs), disponible en: http://www.unep-wcmc.org/indigenous-and-community-conserved-areas_263.html

UN-REDD, 2012

Guidelines on Stakeholder Engagement in REDD+ Readiness

With a Focus on the Participation of Pueblos indígenas and Other Forest-Dependent Communities, 20 April 2012, disponible en: http://www.un-redd.org/Stakeholder_Engagement/Guidelines_On_Stakeholder_Engagement/tabid/55619/Default.aspx

UN-REDD, 2013

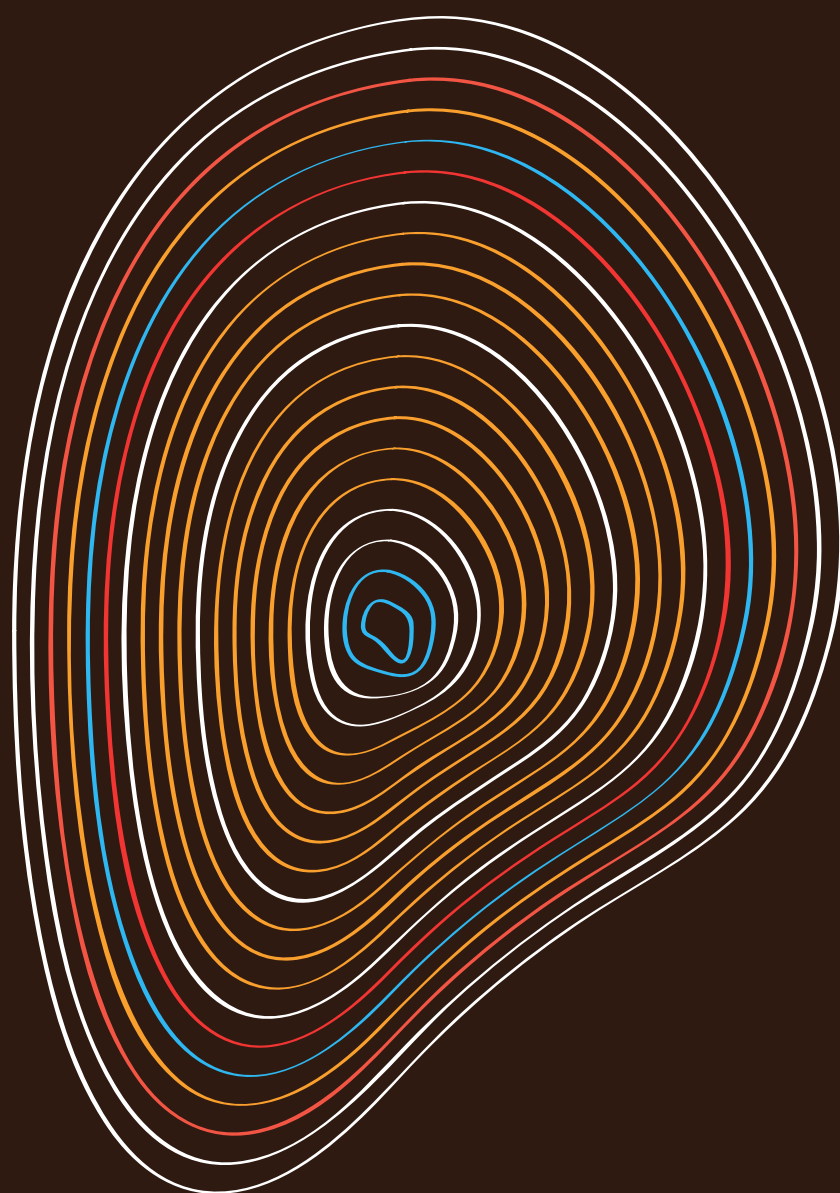
Guidelines on Free, Prior and Informed Consent, disponible en: http://www.un-redd.org/Launch_of_CLPI_Guidelines/tabid/105976/Default.aspx

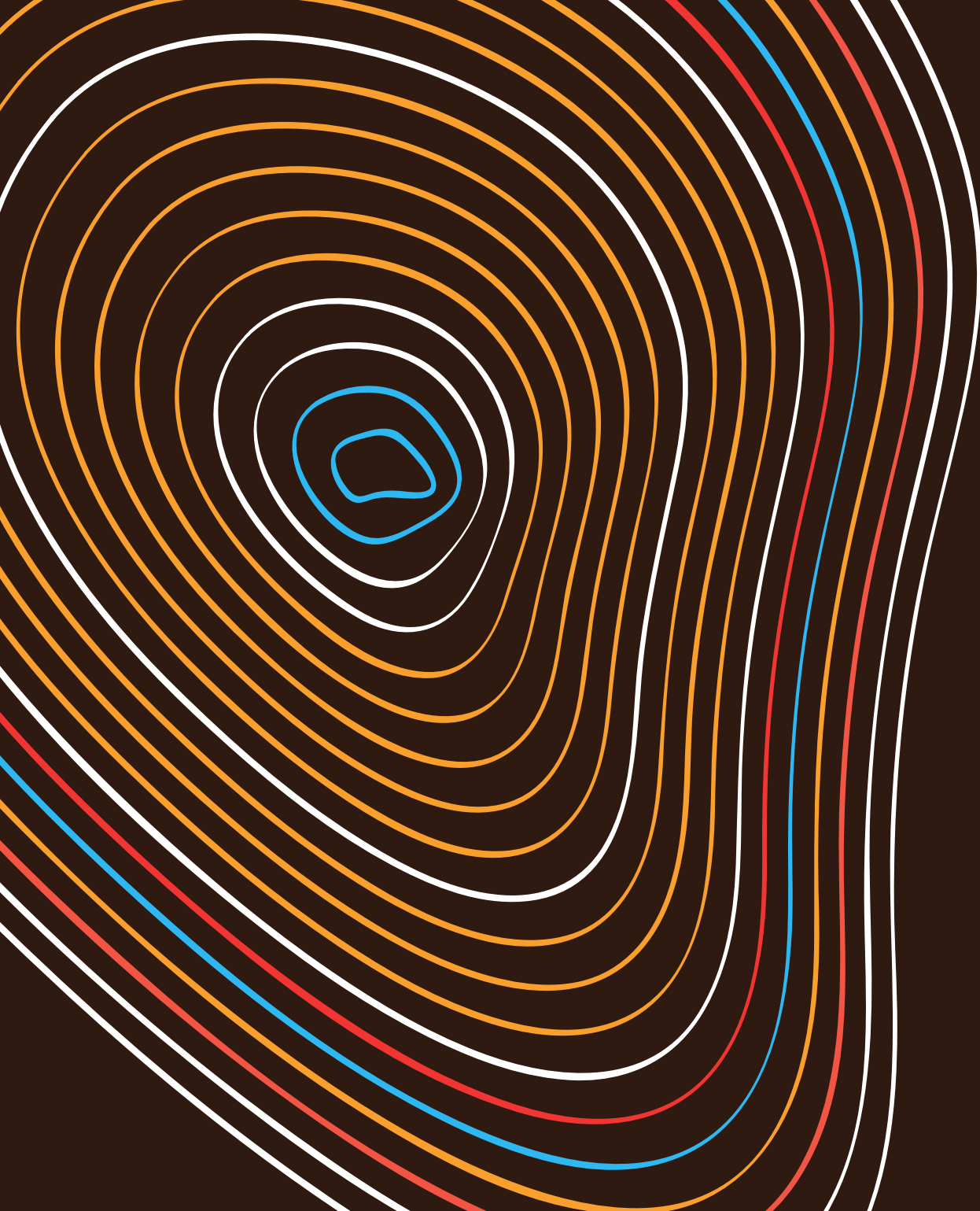
IMPS, sin fecha

World Initiative on Sustainable Pastoralism (WISP): Pastoralism, disponible en: http://www.iucn.org/wisp/pastoralist_portal/pastoralism

Banco Mundial, 2005

Operational Policy 4.10: Indigenous Peoples, Banco Mundial, Washington.





Misión

La ILC es una alianza mundial de organizaciones intergubernamentales y de la sociedad civil que trabajan en colaboración para fomentar y garantizar el acceso equitativo a la tierra así como su control para las mujeres y hombres pobres mediante la promoción, el diálogo, el intercambio de conocimientos y la creación de capacidad.

Visión

El acceso seguro y equitativo a la tierra y su control reducen la pobreza, y contribuyen a la identidad, la dignidad y la inclusión.

Secretaría de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra en el FIDA

Via Paolo di Dono, 44 , 00142 - Roma, Italia | tel. +39 06 5459 2445 fax +39 06 5459 3445
info@landcoalition.org | www.landcoalition.org