



# Asamblea General

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

## Sexagésimo séptimo período de sesiones

Tema 67 a) del programa provisional\*

### Derechos de los pueblos indígenas: Segundo Decenio

### Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo

## Evaluación de los progresos logrados en la consecución del propósito y los objetivos del Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo

### Informe del Secretario General

#### *Resumen*

En el presente informe se hace una evaluación del Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo. Ha sido compilado a partir de los informes presentados a las Naciones Unidas y en las reuniones anuales del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. En él se actualiza la evaluación de mitad de período de los progresos logrados en la consecución del propósito y los objetivos del Segundo Decenio de 2010 y se analizan sus repercusiones en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, como contribución a las labores actuales de definición de un programa de desarrollo para después de 2015. En el informe se extrae la conclusión de que ha habido algunos progresos en la consecución de los objetivos del Segundo Decenio y de que el actual consenso global que hay acerca de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas es un factor importante en este sentido. No obstante, es innegable que la distancia que media entre las políticas y la práctica sigue siendo un problema de gran envergadura, sobre todo por lo que respecta al reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios y recursos. En el informe también se extrae la conclusión de que la inclusión de, y la asignación de prioridad a, los derechos de los pueblos indígenas en el programa de desarrollo posterior a 2015 es indispensable para asegurar que la Declaración de las Naciones Unidas y el propósito y los objetivos del Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo modifiquen realmente la situación de los pueblos indígenas de todo el mundo.

\* A/67/150.



## I. Introducción

1. Este informe se presenta atendiendo a la solicitud que hizo la Asamblea General, en su resolución 65/2198, de que el Secretario General, en consulta con los Estados Miembros, las organizaciones y los mecanismos competentes de las Naciones Unidas y otros interesados, incluidas las organizaciones que representaban a los pueblos indígenas, le presentara, en su sexagésimo séptimo período de sesiones, un informe en que se evaluaran los progresos logrados en la consecución del propósito y de los objetivos del Segundo Decenio Internacional y sus efectos en la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

2. Este informe es una continuación del informe de mitad de período del Secretario General presentado a la Asamblea General en 2010 (A/65/166). En él se ofrece una actualización de los progresos logrados en la consecución del propósito y los objetivos del Segundo Decenio y se evalúan sus efectos en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, lo que forma parte de un proyecto de programa de desarrollo para la etapa posterior a 2015. La información que figura en este informe se ha extraído de los informes presentados a las Naciones Unidas por los Estados Miembros, los organismos del sistema y las organizaciones de los pueblos indígenas, entre ellos los informes presentados en los períodos de sesiones de la Asamblea General y el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, además de otros documentos y publicaciones. En la solicitud de información del Foro se hacía referencia concreta al logro de los objetivos del Segundo Decenio.

3. El Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo, que comenzó el 1 de enero de 2005, se proclamó en la resolución 59/174 de la Asamblea General. El tema del Segundo Decenio fue el de la “Alianza para la acción y la dignidad”. En la citada resolución, la Asamblea pidió al Secretario General que nombrara al Secretario General Adjunto de Asuntos Económicos y Sociales coordinador del Segundo Decenio. En la resolución 60/142, la Asamblea aprobó el Programa de Acción para el Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo, a modo de directriz práctica.

4. Los cinco objetivos interrelacionados del Programa de Acción son los siguientes:

a) El fomento de la no discriminación y de la inclusión de los pueblos indígenas en la elaboración, aplicación y evaluación de los procesos internacionales, regionales y nacionales relativos a la legislación, las políticas, los recursos, los programas y los proyectos;

b) El fomento de la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en las decisiones que afecten, de manera directa o indirecta, a sus estilos de vida, sus tierras y territorios tradicionales, su integridad cultural como pueblos indígenas que poseen derechos colectivos o cualquier otro aspecto de su vida, teniendo en cuenta el principio del consentimiento libre, previo e informado;

c) La redefinición de las políticas de desarrollo para que incorporen un criterio de equidad y sean culturalmente adecuadas, con inclusión del respeto de la diversidad cultural y lingüística de los pueblos indígenas;

d) La adopción de políticas, programas, proyectos y presupuestos que tengan objetivos específicos para el desarrollo de los pueblos indígenas, incluyendo parámetros concretos e insistiendo, sobre todo, en las mujeres, los niños y los jóvenes indígenas;

e) La creación de mecanismos de supervisión estrictos y la mejora de la rendición de cuentas a nivel internacional y regional y, sobre todo, a nivel nacional, en lo tocante a la aplicación de los marcos jurídicos, normativos y operacionales para la protección de los pueblos indígenas y la mejora de sus condiciones de vida.

## **II. Evaluación del cumplimiento del propósito y los objetivos del Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo**

5. En el presente informe se analiza y evalúa la consecución del propósito y los objetivos del Segundo Decenio y se presta particular atención al Programa de Acción. Se destacan determinados programas, medidas e iniciativas como ejemplos de buenas prácticas.

### **A. Fomento de la no discriminación, de la inclusión y de la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas (Objetivo 1)**

6. Según se señaló en el informe del Secretario General sobre la evaluación de mitad de período del Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo (A/65/166), la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas por la Asamblea General en su resolución 61/295 constituyó el logro más importante del Segundo Decenio. A partir de 2010, todos los Estados que habían votado en contra de la Declaración han modificado su postura, lo que denota que se ha llegado a un consenso global acerca de ella<sup>1</sup>.

7. En el preámbulo de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se afirma que todas las doctrinas, políticas y prácticas que propugnan la superioridad de determinados pueblos aduciendo razones de origen nacional o diferencias raciales, religiosas, étnicas o culturales son racistas, científicamente falsas, jurídicamente inválidas, moralmente condenables y socialmente injustas. Se reafirma el concepto de la no discriminación y se reitera que, en el ejercicio de sus derechos, los pueblos indígenas deben estar libres de toda forma de discriminación. En el artículo 2 de la Declaración se afirma que los pueblos y los individuos indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular, la fundada en su origen o identidad indígenas. Por esa razón, se ha exhortado a los Estados Miembros a que revisen las leyes, los reglamentos y las políticas que afecten a los pueblos indígenas. Los Estados Miembros deben fomentar la no discriminación y la inclusión de los pueblos indígenas en la elaboración, aplicación y evaluación de los procesos internacionales, regionales y nacionales relativos a la legislación, las políticas, los recursos, los programas y los proyectos. El reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas es un paso importante para garantizar el reconocimiento, la

---

<sup>1</sup> En diciembre de 2010, Australia, el Canadá, los Estados Unidos de América y Nueva Zelandia ya habían expresado su apoyo a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Colombia y Samoa, dos de los nueve Estados que se habían abstenido de apoyar la Declaración, también modificaron su postura.

inclusión y la promoción de los derechos de esos pueblos. Por ejemplo, los derechos del pueblo sámi a conservar y desarrollar su lengua, cultura y modo de vida están protegidos en la Constitución noruega desde 1988<sup>2</sup>.

8. Muchos países se encuentran actualmente en vías de reformar sus ordenamientos constitucional y jurídico para proteger los derechos de los pueblos indígenas. Algunas de las reformas constitucionales que se desarrollan hoy en día llegan al extremo de reconocer los derechos colectivos de esos pueblos. En la nueva Constitución del Ecuador, de 2008, se reconoció a los pueblos indígenas y a otras nacionalidades y se definió al Ecuador como Estado intercultural y plurinacional. En 2009, el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia promulgó su nueva Constitución, en la que se garantizaba la plena participación de los pueblos indígenas en la construcción del Estado Plurinacional de Bolivia<sup>3</sup>. En la Constitución kenyana de 2010 se otorgaban una serie de derechos civiles, políticos, socioeconómicos y colectivos a las minorías y los grupos marginados, todos lo cuales tenían importancia para los pueblos indígenas de Kenya<sup>4</sup>. En 2011, en la nueva Constitución de Marruecos se otorgó reconocimiento y oficialidad a la identidad y la lengua de los pueblos amazigh<sup>4</sup>.

9. Paralelamente a la reforma constitucional, en muchos países se han reconocido los derechos de los pueblos indígenas en instrumentos nacionales, como leyes y políticas. En 2010, el Gobierno del Perú instituyó el Viceministerio de Interculturalidad dentro del Ministerio de Cultura, que se encargaría de promover los derechos de los pueblos indígenas, de conformidad con el Convenio núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El Primer Congreso Nacional Indígena se celebró en El Salvador, en octubre de 2010. En la inauguración del Congreso, el Presidente de El Salvador se disculpó ante los pueblos indígenas de la nación por el daño que habían sufrido durante los últimos cinco siglos y proclamó que, desde ese día y con carácter oficial, ponía fin a la negación histórica de la diversidad de los pueblos y reconocía que El Salvador era una sociedad multiétnica y multicultural<sup>5</sup>. En 2011, el Congo se convirtió en el primer país de África que promulgó una ley específica de promoción y protección de los derechos de las poblaciones indígenas (Ley núm. 5-2011). La ley fue el resultado de un proceso de consultas participativas entre los representantes del Gobierno, la sociedad civil y los pueblos indígenas.

10. La inclusión de los pueblos indígenas en las leyes, las políticas, los recursos, los programas y los proyectos nacionales fortalece, promueve y reconoce la identidad peculiar de esos pueblos. En los últimos años, países como el Ecuador, El Salvador y el Paraguay han tomado medidas para que se inscriba a los niños indígenas en el registro civil nacional con su nombre indígena y se proporcionen tarjetas de identidad a todos los indígenas, con lo cual los han reconocido como titulares de derechos. El Salvador y el Paraguay han creado registros nacionales de comunidades indígenas para ayudar a estas a defender los derechos colectivos que ostentan sobre sus tierras y mantener su cultura y tradiciones.

---

<sup>2</sup> Véase <http://www.norway-un.org>.

<sup>3</sup> E/C.19/2011/8, párr. 2.

<sup>4</sup> Véase Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, *The Indigenous World 2012*, Copenhague.

<sup>5</sup> E/C.19/2011/8, párr. 4.

**B. Fomento de la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en las decisiones que afectan, directa o indirectamente, a sus derechos colectivos, teniendo en cuenta el principio del consentimiento libre, previo e informado (Objetivo 2)**

11. La participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en los asuntos concernientes a sus derechos colectivos, dentro de los procesos de formulación de políticas y adopción de decisiones en el plano nacional, es un principio fundamental que se enuncia en el artículo 18 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. A lo largo de los años, el Foro Permanente ha reiterado, en sus períodos de sesiones, el derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de todas las decisiones que los afecten. Dentro del sistema de las Naciones Unidas hay diversos modelos, formulados en colaboración con los pueblos indígenas, en los que se enuncian los métodos destinados a lograr la participación plena y efectiva de esos pueblos en la adopción de decisiones y la formulación de políticas. Paralelamente, en el plano de los programas, varias organizaciones intergubernamentales y entidades de la Organización han planteado nuevas iniciativas relacionadas con esos pueblos, bien elaborando nuevas estrategias, políticas o marcos estratégicos institucionales, o bien reforzando y ampliando los ya existentes. Además, algunas de esas organizaciones han instituido mecanismos participativos para esos pueblos.

12. Las reformas políticas y legislativas ofrecen oportunidades de participación a los pueblos indígenas. En Guatemala, la participación de esos pueblos en la política pública queda ejemplificada en la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres 2008-2023, la Política Pública para la Convivencia, la Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial hacia los Pueblos Indígenas y la Política Nacional de Desarrollo Integral, que se aprobó en mayo de 2009. Hay muchas otras iniciativas legislativas en diversas partes del mundo, ya sea en forma de leyes de participación y consulta o de planes dirigidos a garantizar el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados con antelación a la elaboración de proyectos.

13. Lamentablemente, sigue habiendo muchos problemas. Ha habido demasiados casos en que no se ha consultado a los pueblos indígenas proyectos que afectaban a su comunidad o en que no se han acatado las normas internacionales. Además, la definición del “consentimiento libre, previo e informado” ha seguido siendo vaga, lo que ha dejado la interpretación de la aplicación de ese principio al órgano estatal competente. En agosto de 2011, el Congreso del Perú aprobó la Ley núm. 29.785, de derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas. A pesar de que la Ley fue bien recibida por diversos grupos indígenas, fue criticada por no haber especificado los supuestos en que habría de obtenerse dicho consentimiento<sup>4</sup>. En Guatemala, los representantes indígenas se opusieron a un proyecto de ley relativo al deber del Estado de celebrar consultas, porque incumplía las normas internacionales fijadas en el Convenio núm. 169 de la OIT<sup>6</sup>. El Estado Plurinacional de Bolivia aprobó, en 2010, una Ley de deslinde jurisdiccional, basada en el derecho de consulta y en el consentimiento libre, previo e informado. En esa ley también se reconoció la validez de la justicia tradicional indígena y se instituyeron fórmulas de coordinación con

<sup>6</sup> E/C.19/2010/12/Add.8, párr. 30.

otras formas de justicia tradicionales<sup>7</sup>. El Gobierno del Ecuador está elaborando una metodología para hacer efectivo el derecho al consentimiento libre, previo e informado. Además, el Ministerio Coordinador del Patrimonio, por intermedio de su Programa de Desarrollo y Diversidad Cultural y en cooperación con la OIT, ha efectuado un estudio sobre la sistematización de las formas y los espacios de decisión de los pueblos y nacionalidades indígenas<sup>8</sup>.

14. A nivel mundial, los representantes de los pueblos indígenas han aumentado su participación en las reuniones del Foro Permanente y del Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas, así como en otras reuniones de las Naciones Unidas y otros períodos de sesiones de los órganos creados en virtud de tratados. El Consejo de Derechos Humanos, reconociendo la importancia de alentar la participación de los pueblos indígenas en el sistema de las Naciones Unidas, solicitó al Secretario General, en su resolución 18/8, que, en cooperación con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), la Oficina de Asuntos Jurídicos y otras dependencias competentes de la Secretaría, recomendará una serie de medios para promover la participación en las Naciones Unidas de los representantes reconocidos de los pueblos indígenas en relación con los asuntos que les concernieran, dado que no estaban siempre organizados como organizaciones no gubernamentales (ONG), y sobre la forma de estructurar esa participación.

### **C. Redefinición de políticas de desarrollo culturalmente adecuadas (Objetivo 3)**

15. La idea de desarrollo de los pueblos indígenas se basa en los valores de la reciprocidad, la solidaridad, el equilibrio y la colectividad y aspira a que los seres humanos vivan en armonía con el mundo natural. Un desarrollo que incluya los elementos de la cultura y la identidad se caracteriza por un enfoque integral que procura cimentarse en los derechos y la seguridad de la colectividad y un mayor control y gobierno autónomo de las tierras, los territorios y los recursos. Fomenta una perspectiva de género intensa, el respeto por la experiencia tradicional y una visión del desarrollo sostenible del medio ambiente, así como la afirmación de los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas<sup>9</sup>. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas ofrece la base fundamental a partir de la cual esos pueblos pueden afirmar sus derechos y definir sus aspiraciones en su trato con los Estados y las empresas. En el artículo 3, que es esencial dentro de la Declaración, se reafirma el derecho de esos pueblos a la libre determinación.

16. Tanto en el Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo como en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se insta a los Estados Miembros a que adopten un enfoque

---

<sup>7</sup> Véase Estado Plurinacional de Bolivia, informe anual remitido por el al Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas (2011) ([http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/session\\_10\\_Bolivia.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/session_10_Bolivia.pdf)).

<sup>8</sup> Véase Ecuador, informe anual remitido al Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas (2012) (<http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/2012/session-11-Ecuador.pdf>).

<sup>9</sup> E/C.19/2010/14, párr. 22.

inclusivo del desarrollo, que incorpore el principio del consentimiento libre, previo e informado de esos pueblos en los proyectos de desarrollo que afecten a su vida. La obligación de consultar a esos pueblos se extiende a todos los niveles del proceso de desarrollo. Esos pueblos deberían ser consultados de buena fe y mediante los procedimientos apropiados, con objeto de obtener su consentimiento cuando se prevea adoptar medidas que puedan afectarlos. La aplicación efectiva puede darse en forma de leyes y políticas específicas. En el Paraguay, se ha emprendido un proceso de reconocimiento y protección de los territorios y la cultura de los pueblos indígenas, por medio de un proyecto denominado “Marcar Territorio Expresar Cultura”, que se dirige a los pueblos totobiegosode, que se viven en estado de aislamiento voluntario y han sufrido las consecuencias de la deforestación. El proyecto salvaguarda el territorio y la integridad de la tribu, así como su derecho a la libre determinación<sup>10</sup>.

17. A nivel mundial, las Directrices sobre las cuestiones relativas a los pueblos indígenas del Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo, aprobadas en febrero de 2008 y basadas en la Declaración de las Naciones Unidas, el Convenio núm. 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales pertinentes constituyen un ejemplo de un nuevo planteamiento del desarrollo. Constituyen el marco normativo, político y operacional para aplicar al desarrollo<sup>11</sup> un enfoque basado en los derechos humanos y culturalmente sensible y en ellas se afirma que los pueblos indígenas tienen derecho a definir y decidir sus propias prioridades de desarrollo. El objetivo de las Directrices es ayudar a los equipos de la Organización en los países a incorporar las cuestiones relativas a esos pueblos en la actividad general, sobre todo durante el proceso de elaboración de las evaluaciones comunes para los países del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, así como durante otras etapas de la adopción de políticas y de la realización de programas.

18. Varios organismos de las Naciones Unidas han redefinido su propia política de desarrollo para incorporarle el respeto por la diversidad cultural y lingüística de los pueblos indígenas, mediante procesos de consulta en los que han participado esos pueblos. En febrero de 2011, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) creó el Foro de los Pueblos Indígenas en el marco de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, a fin de aplicar su política de actuación en relación con esos pueblos. La finalidad del Foro es promover la participación de esos pueblos en las deliberaciones y los programas del FIDA. En 2010, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) aprobó una política sobre los pueblos indígenas y tribales, basada en diversos instrumentos jurídicos internacionales, como la Declaración de las Naciones Unidas. La ejecución de esa política está en curso y va acompañada de actividades del Grupo de Trabajo Interdepartamental sobre las cuestiones indígenas de la FAO.

19. Los pueblos indígenas reivindican, cada vez más, su derecho a participar en el diálogo político sobre cuestiones de desarrollo, tanto en el plano nacional como en el internacional. Han expresado su grave preocupación con respecto al desarrollo, sobre todo con respecto a la realización de grandes proyectos de infraestructuras en sus territorios, como los realizados por las industrias extractivas y los de construcción de carreteras o presas, que, en muchos casos, han provocado la

<sup>10</sup> E/C.19/2012/12, párr. 14.

<sup>11</sup> <http://www.undg.org/indexicfm?P=270>.

destrucción de sus tierras, territorios y recursos, así como una desigualdad grave y otros problemas sociales.

20. Se ha prestado una atención internacional creciente a la relación entre las empresas y los pueblos indígenas. En 2011, en un informe del Foro Permanente sobre el análisis del deber del Estado de proteger a los pueblos indígenas afectados por las empresas transnacionales y otras empresas (E/C.19/2012/3), se llegó a la conclusión de que la escala y la magnitud de la prospección y la explotación de recursos de las tierras y los territorios de los pueblos indígenas habían afectado a estos y a sus comunidades, que el número de empresas transnacionales que se dedicaban a explotar recursos había aumentado y que, por tanto, había que aplicar unas normas de responsabilidad social para velar por el cumplimiento de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y los gobiernos debían aplicar las normas internacionales para garantizar los derechos de los pueblos indígenas en el plano nacional.

21. El Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas también ha estudiado las industrias extractivas que realizan operaciones dentro de territorios indígenas o en su proximidad (A/HRC/18/35). Entre las numerosas cuestiones que se trataron en el informe de 2011 que remitió al Consejo de Derechos Humanos, se cuenta la del impacto ambiental y los problemas de salud derivados de la extracción de recursos y la contaminación, sus secuelas sobre las estructuras y culturas de los pueblos indígenas y la amenaza que sufren estos, en su supervivencia como pueblos singulares, debido al desplazamiento forzado de sus tierras ancestrales. En el informe se señalaba que las actividades de las industrias extractivas habían producido un deterioro notable de la cohesión social de las comunidades y una erosión de las estructuras tradicionales de autoridad, y que no había consultas, ni participación ni diálogo sobre los acuerdos relativos a los proyectos de extracción de recursos naturales que afectaban a esos pueblos.

22. En junio de 2011, el Consejo de Derechos Humanos suscribió, por unanimidad, los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos (A/HRC/17/31), que ofrecían unas normas generales para prevenir y tratar los posibles efectos negativos de las actividades empresariales en los derechos humanos. En el mismo período de sesiones y en virtud de su resolución 17/4, el Consejo creó el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, cuyo mandato guardaba especial relación con los pueblos indígenas.

23. Hay muchas dificultades para elaborar y aplicar unos procesos de desarrollo internacionales que sean culturalmente sensibles, entre las que se cuentan la falta de comprensión de las estructuras internas de liderazgo y las instituciones de autogobierno de los pueblos indígenas, la escasez de personas que posean las aptitudes requeridas para trabajar con esos pueblos y la falta de fondos para actividades de empoderamiento económico. Por otra parte, hay factores positivos, que han sido determinados por el Foro Permanente, el Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas y el Relator Especial, entre los que se cuentan las políticas y los programas institucionales implantados por los organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales, la cooperación técnica, la facilitación del diálogo entre los gobiernos y los pueblos indígenas a nivel nacional, y la ayuda prestada por las ONG y las entidades de la Organización en la elaboración o la reestructuración de marcos legislativos e institucionales centrados en los derechos de esos pueblos en los países.

#### **D. Adopción de políticas y programas que tengan objetivos específicos para el desarrollo de los pueblos indígenas (Objetivo 4)**

24. Los pueblos indígenas muestran visión de futuro al asistir a conferencias internacionales para defender sus derechos, incrementar su participación efectiva en todas las actividades que los conciernen e influir en los resultados. Las indígenas aprovecharon el 56º período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer para propugnar que se adoptara una resolución en la que se reconociera la función que cumplen ellas como agentes fundamentales en el ámbito de la erradicación de la pobreza y el hambre (E/CN.6/2012/L.6). Los pueblos indígenas también aprovecharon la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de 2012 y fueron uno de los principales grupos que participaron en las negociaciones del documento final, titulado *El futuro que queremos* (resolución 66/288).

25. Ha habido políticas y programas dirigidos expresamente a los pueblos indígenas en algunos países de Centroamérica, América del Sur y el Caribe, en los que el concepto de “interculturalidad” se ha aplicado a escala nacional. El Gobierno del Ecuador ha elaborado un plan nacional para el buen vivir 2009-2013, entre cuyos objetivos se cuentan la interculturalidad, el reconocimiento mutuo y la valorización de todas las formas colectivas de expresión. En 2009, Venezuela promulgó una ley sobre el patrimonio cultural de los pueblos indígenas, con objeto de proteger los derechos colectivos de esos pueblos y todo lo que constituye su patrimonio cultural. En la ley se reconoció la propiedad colectiva del conocimiento, las tecnologías, las innovaciones científicas y las formas artísticas indígenas.

26. A partir de 2011, Centroamérica, América del Sur y el Caribe, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) han elaborado programas en los que se fomenta la participación política y electoral de los pueblos indígenas, sobre todo de las mujeres y los jóvenes. En ese proceso se alienta a las organizaciones y los líderes indígenas, sobre todo a las mujeres, a colaborar entre sí para promover y fortalecer las organizaciones y las redes de pueblos indígenas de la región. La secretaria del Foro Permanente colabora con el ACNUDH, el PNUD, el FIDA y la Unión Interparlamentaria en la elaboración de un libro acerca de la aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, dirigido a los parlamentarios.

27. A nivel internacional, los organismos de las Naciones Unidas han reconocido el valor añadido que tienen los documentos de política dirigidos específicamente a los pueblos indígenas. Como ya se ha señalado, varios organismos de las Naciones Unidas han adoptado políticas o estrategias para tratar con esos pueblos. Sin embargo, sigue siendo necesario que esos organismos forjen iniciativas conjuntas y alianzas con las organizaciones de esos pueblos. Un ejemplo de ello es un proyecto conjunto del PNUD, ONU-Mujeres, la Universidad Autónoma de México, la Cátedra Indígena Itinerante de la Universidad Cultural Indígena, el Fondo Indígena y la Alianza de Mujeres Indígenas de Centroamérica y México, cuyo objeto es potenciar las aptitudes de liderazgo de las indígenas en los procesos políticos.

28. En mayo de 2011, cinco organismos y oficinas de las Naciones Unidas, a saber, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la OIT, el ACNUDH, el PNUD y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), pusieron en marcha la Alianza de las Naciones Unidas con los Pueblos Indígenas, encaminada a desarrollar la capacidad nacional de promover los derechos de los pueblos indígenas. Su objetivo esencial era facilitar la aplicación de las normas internacionales, sobre todo la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio núm. 169 de la OIT. Esa iniciativa comprende un fondo fiduciario de donantes dirigido por una junta de políticas entre cuyos miembros se cuentan expertos indígenas. En octubre de 2011, la junta de políticas de la Alianza de las Naciones Unidas con los Pueblos Indígenas aprobó seis proyectos en otros tantos países (en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Camerún, la República Centroafricana, el Congo, Nepal y Nicaragua) y un programa regional (en Asia sudoriental).

29. En general, los pueblos indígenas afrontan problemas considerables y son incapaces de ejercer sus derechos humanos plenamente. El Foro Permanente continúa otorgando mucha prioridad a la protección y la promoción de los derechos de esos pueblos y prestando especial atención a las mujeres, los niños, los jóvenes y las personas con discapacidad. Una serie de Estados han elaborado unos programas destinados expresamente a los pueblos indígenas, a fin de potenciar sus aptitudes de liderazgo, proteger los derechos de las mujeres, instituir sistemas educativos interculturales, conservar las lenguas y el patrimonio cultural indígenas y salvaguardar los derechos sobre sus tierras, territorios y recursos naturales.

30. Muchos Estados han trazado estrategias en las que se tratan cuestiones relacionadas con la pobreza y el hambre, el desarrollo y la educación en las zonas rurales, la juventud y el género. En muchas se hace referencia a los grupos étnicos, las minorías o los grupos vulnerables. En consecuencia, las cuestiones relativas a los pueblos indígenas se han solido tratar dentro de la categoría genérica de otros programas y políticas sociales y de desarrollo, como los de eliminación de la discriminación racial y fomento de la diversidad cultural y la igualdad para todos. Rara vez se han mencionado expresamente las cuestiones relativas a los pueblos indígenas en los programas nacionales de desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza o los procesos de evaluación común de los países correspondientes al Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que incluyen acuerdos conjuntos entre los equipos de la Organización en los países y los gobiernos.

#### **E. Promoción de mecanismos de supervisión estrictos y mejora de la rendición de cuentas a todos los niveles (Objetivo 5)**

31. El Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas mantiene un diálogo amplio con diversos organismos de las Naciones Unidas durante su período de sesiones anual. Ese diálogo ha ayudado a estimular un compromiso mayor por parte de esos organismos con respecto a las cuestiones indígenas. Por ejemplo, a raíz de los consejos recibidos durante el diálogo amplio que mantuvo con el Foro Permanente, el UNICEF procedió a elaborar una estrategia de programas sobre cuestiones relativas a los indígenas y las minorías para orientar

a las oficinas exteriores en la elaboración de programas con los asociados nacionales<sup>12</sup>.

32. A nivel regional, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha promovido los derechos de los pueblos indígenas. Todos los años, los representantes de esos pueblos participan en su período de sesiones informando de la situación de sus derechos humanos en la región africana. Ello ha aumentado la sensibilidad hacia esa situación, al haber facilitado las relaciones entre los representantes indígenas y el gobierno correspondiente. En febrero de 2010, la Comisión emitió un dictamen histórico acerca de los derechos sobre la tierra del pueblo endorois de Kenya, que constituyó un paso importante en el camino del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, en concreto, el derecho a sus tierras ancestrales y al aprovechamiento de sus recursos naturales, así como el derecho a percibir una indemnización por los desahucios y expolios. Ese dictamen ha sentado un precedente para las futuras reclamaciones por derechos sobre la tierra y derechos de aprovechamiento de los recursos naturales<sup>13</sup>. El Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Comisión realiza visitas a países para supervisar la situación de los derechos humanos de las comunidades indígenas, lo que ha ayudado a intensificar el diálogo entre los gobiernos y esas comunidades<sup>14</sup>.

33. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha emitido un número considerable de fallos e interpretaciones acerca de los derechos de los pueblos indígenas. Con arreglo al sistema de peticiones y supervisión de la situación de los derechos humanos, la Comisión ha afirmado el derecho de esos pueblos a la propiedad y la posesión colectivas de sus tierras y territorios ancestrales, además de su derecho a conservar su patrimonio cultural y espiritual y legárselo a las generaciones futuras. Asimismo, la Comisión ha dictado jurisprudencia sobre la obligación de los Estados de consultar a los pueblos indígenas y garantizar su participación en las decisiones que los afecten<sup>15</sup>.

34. Los pueblos indígenas también participan en las reuniones de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN). En 2009, la ASEAN nombró una Comisión Intergubernamental sobre los Derechos Humanos y, en junio de 2011, comenzó a redactar su declaración sobre los derechos humanos. Los pueblos indígenas han creado un Equipo de Tareas de los Pueblos Indígenas sobre la ASEAN y propugnan que se cree un grupo de trabajo sobre cuestiones indígenas y que sus derechos se incluyan en la declaración de derechos humanos de la ASEAN que se redacta actualmente.

<sup>12</sup> Véase el informe del UNICEF al Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas (<http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/2012/session-11-UNICEF.pdf>).

<sup>13</sup> En 2010, los ogiek de Kenya también llevaron su caso ante la Comisión Africana y reclamaron su derecho a vivir en el bosque de Mau. Véase el sitio web de la Comisión Africana ([www.achpr.org](http://www.achpr.org)).

<sup>14</sup> Hasta la fecha, el Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Comisión Africana de Derechos Humanos ha realizado 13 visitas a 12 países: Burundi (abril de 2005), Botswana (junio de 2005), Namibia (julio y agosto de 2005), Libia (agosto de 2005), el Congo (septiembre de 2005 y marzo de 2010), el Níger (febrero de 2006), Uganda (julio de 2006), la República Centroafricana (enero de 2007), el Gabón (septiembre de 2007), Rwanda (diciembre de 2008), la República Democrática del Congo (agosto de 2009) y Kenya (marzo de 2010).

<sup>15</sup> Véase el sitio web de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (<http://www.oas.org/en/iachr/>).

35. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se ha convertido en la piedra angular de la labor de la mayoría de los mecanismos y las instituciones de derechos humanos que se ocupan de las cuestiones relativas a la no discriminación, la inclusión y la participación plena y efectiva de esos pueblos. Sin embargo, esa tendencia, como se señaló en el informe anterior, en el que se evaluaron los logros del Segundo Decenio (véase A/65/166), ha sido mucho más fuerte en los planos intergubernamental y regional que en el nacional. La falta de protección y reconocimiento jurídicos, así como la exclusión política y la falta de representación en la política nacional y en los procesos decisivos, han seguido siendo los problemas principales.

36. En respuesta a una recomendación del Foro Permanente, se celebró una reunión de expertos técnicos en 2010, sobre el tema “Seguimiento: indicadores, mecanismos y datos para evaluar el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas”<sup>16</sup>. En el informe correspondiente se señaló que no había un solo mecanismo institucionalizado para vigilar la aplicación de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. También se señaló que se podría elaborar un marco de evaluación que fuera común, coherente y amplio en consulta con esos pueblos, a fin de estrechar la coordinación y la complementariedad de las actividades que se hallaban en curso. La metodología del ACNUDH para determinar procesos estructurales e indicadores de resultados podría utilizarse como guía en la formulación de unos indicadores ilustrativos y flexibles, susceptibles de adaptarse a las condiciones locales, nacionales y regionales.

37. Durante el décimo período de sesiones del Foro Permanente, se presentó un análisis sobre la aplicación de las recomendaciones de aquel relativas al desarrollo económico y social, el medio ambiente y el consentimiento libre, previo e informado. Aunque se vieron algunos progresos en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, había pocos recursos para medir la eficacia de las medidas que se habían adoptado a nivel local. Esa situación se complicaba aún más por el hecho de que los organismos de las Naciones Unidas y los Estados Miembros no habían presentado informes anuales sobre la supervisión de la aplicación de las recomendaciones del Foro Permanente. Dado que el Segundo Decenio terminará en 2014, es importante recibir información de los Estados Miembros y los organismos de las Naciones Unidas, a fin de evaluar la aplicación de las recomendaciones del Foro Permanente y definir la labor futura.

### **III. Efectos del Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio**

38. Aunque la mayoría de los Estados Miembros, organizaciones internacionales y organizaciones de los pueblos indígenas han aplicado medidas para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio, son escasos los que han emprendido iniciativas específicas en respuesta al Plan de Acción del Segundo Decenio Internacional. Ello podría constituir un indicio de que las políticas, los programas y los proyectos destinados a cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio también podrían servir para cumplir el propósito y los objetivos del Segundo Decenio, en la medida en que

---

<sup>16</sup> Véase E/C.19/2011/11 ([http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/session\\_10\\_crp\\_2.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/session_10_crp_2.pdf)).

van dirigidos a los grupos vulnerables y a subsanar las desigualdades que haya en las sociedades nacionales.

39. En su cuarto período de sesiones, celebrado en 2005, el Foro Permanente se ocupó del Primer Objetivo de Desarrollo del Milenio (Erradicar la pobreza extrema y el hambre) y del Segundo Objetivo (Lograr la enseñanza primaria universal). El Foro Permanente, consciente de la necesidad de incorporar, en mayor grado, las cuestiones relativas a los pueblos indígenas en los Objetivos, dedicó su quinto período de sesiones (celebrado en 2006) al tema especial de “Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los pueblos indígenas: redefinición de los Objetivos”. Durante las sesiones, muchos representantes de los pueblos indígenas subrayaron que era urgente redefinir las fórmulas de cumplimiento de los Objetivos, a fin de incluir los derechos, las perspectivas, las preocupaciones, las experiencias y las visiones del mundo de esos pueblos. Afirmaron que esos pueblos tenían su propia definición de la pobreza y del desarrollo y que deberían participar, de manera plena y efectiva, en la consecución de los Objetivos. Los pueblos indígenas de los países desarrollados señalaron que sufrían desigualdades considerables en lo que respecta al disfrute de sus derechos económicos, sociales y culturales, pues esos países consideraban los Objetivos como un asunto de política exterior, que concernía exclusivamente a sus programas de ayuda internacional. Se dijo que la falta de datos desglosados era un obstáculo común para evaluar el cumplimiento de los Objetivos<sup>17</sup>.

40. La secretaría del Foro Permanente ha realizado estudios teóricos de los informes nacionales sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2006, 2007, 2008 y 2010 para determinar el grado en que se habían tomado en consideración, en esos informes, las cuestiones indígenas y si los pueblos indígenas habían participado en la supervisión del cumplimiento de los Objetivos a nivel nacional. El dispar grado de atención que se presta a los pueblos y las cuestiones indígenas sigue siendo un problema<sup>18</sup>. Un problema común que han afrontado los países en relación con los Objetivos y los pueblos indígenas ha sido el de si conviene ocuparse de las necesidades de desarrollo de esos pueblos, cuando el hecho es que constituyen una población minoritaria. En esos países, las barreras culturales y lingüísticas han incrementado la marginación de los pueblos indígenas en las políticas de desarrollo, pues los gobiernos han optado por unos programas destinados a grupos mayores, para mejorar los promedios nacionales, pero no han contextualizado ni ajustado las iniciativas a las necesidades específicas de esos pueblos. En el Estado Plurinacional de Bolivia, donde los pueblos indígenas constituyen la mayoría, hay buenos ejemplos de incorporación de las cuestiones relativas a esos pueblos en la actividad general y en los informes sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como de utilización de datos desglosados.

41. En la mayoría de los informes estudiados se hacía referencia indirecta o escasa a los pueblos indígenas. En casi ninguno de ellos había información sobre disposiciones específicas para incluir a esos pueblos en las labores de consecución de los Objetivos de Desarrollo de Milenio y de seguimiento y evaluación de los progresos de dicha consecución. En ninguno se ofrecían datos desglosados por

<sup>17</sup> Véase E/2006/43, cap. I.B, párrs. 4 y 6.

<sup>18</sup> Secretaría del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, *MDG Reports, CCAs, UNDAFs and Indigenous Peoples: A Desk Review 2010*; se puede consultar en: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/Desk%20Review%202010.pdf>.

Objetivo acerca de esos pueblos. En general, los datos ofrecidos versaban sobre la situación del desarrollo nacional y aportaban únicamente un cuadro general de las tendencias regionales o étnicas. Por ejemplo, en algunos informes nacionales sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio apenas se hacía referencia a los amerindios y otros pueblos indígenas. Si bien se reconocía que las regiones del interior, donde los amerindios constituían mayoría, iban a la zaga en el promedio nacional de casi todas las metas, el desglose ulterior de los datos hubiera sido más conveniente para elaborar unas políticas más precisas y unos informes más detallados<sup>19</sup>. El desglose de los datos sobre esos pueblos sería un paso necesario para hacer el seguimiento de los progresos en la consecución de los Objetivos y formular unas políticas y unos programas bien orientados. Ello debería ser una prioridad fundamental de los gobiernos y las entidades del sistema de las Naciones Unidas.

42. En un análisis de los informes de los países sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, las evaluaciones comunes de los países y los informes del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo de 2010 y 2011, se señaló que solo unos cuantos países habían informado específicamente de las medidas dirigidas a tratar cuestiones relativas a los pueblos indígenas. En el informe regional africano sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2010 se mencionó a esos pueblos en relación con el conocimiento indígena que se aplicaba en el ámbito de la ciencia y la tecnología para cumplir el Séptimo Objetivo, que era el de garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y el Cuarto Objetivo, que era el de reducir la mortalidad infantil<sup>20</sup>. En el informe regional del Caribe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2010 se reconoció que los grupos indígenas iban rezagados en el ámbito de la reducción de la pobreza y se señaló que los grupos más vulnerables eran las mujeres y los niños indígenas. En general, los pueblos indígenas solo alcanzaban unos niveles educativos muy bajos (Primer y Segundo Objetivos) y tenían escaso acceso al agua potable (Séptimo Objetivo) y tasas elevadas de malnutrición crónica (Cuarto, Quinto y Sexto Objetivos). En el informe se destacaban las dificultades que había para avanzar en la implantación de una educación universal y la necesidad de alentar las matriculaciones en los grupos desfavorecidos, entre ellos los pueblos indígenas<sup>21</sup>. En el informe de la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CEPAL) sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2010 se observó que muchos países amenazados por los efectos del cambio climático se estaban inspirando en el conocimiento indígena tradicional para adoptar medidas de adaptación y mitigación destinadas a reducir los riesgos y potenciar la resiliencia<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Secretaría del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, “*MDG reports and Indigenous Peoples: A Desk Review*”, núm. 3, febrero de 2008 (se puede consultar en [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/MDG\\_Reports\\_and\\_IPs\\_2008.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/MDG_Reports_and_IPs_2008.pdf)) y *Human Development Reports and Indigenous People: A Desk Review*, (se puede consultar en [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/HDR\\_desk\\_review\\_en.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/HDR_desk_review_en.pdf)).

<sup>20</sup> Unión Africana, Comisión Económica para África, Grupo del Banco Africano de Desarrollo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Assessing Progress in Africa toward the Millennium Development Goals, MDG Report 2010* (se puede consultar en <http://web.undp.org/africa/mdg2010.shtml>).

<sup>21</sup> CEPAL, *El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad* (2010).

<sup>22</sup> CEPAL, *Accelerating Equitable Achievement of the Goals: Closing Gaps in Health and Nutrition Outcomes* (2011).

43. En varios informes de países sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio se analizaba la situación de los pueblos indígenas en relación con la pobreza extrema, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, la mortalidad infantil y la salud materna (Primer, Tercer, Cuarto y Quinto Objetivos). El grado de pobreza, hambre y malnutrición solía ser desproporcionadamente alto en la población indígena, en comparación con la no indígena. La explotación, la discriminación y la exclusión política y socioeconómica agravaban la vulnerabilidad de esos pueblos. La inseguridad alimentaria y la falta de acceso a, y de control sobre, las tierras, los territorios y los recursos naturales eran determinantes decisivos de su vulnerabilidad<sup>23</sup>. Aunque algunos Estados Miembros han adoptado reformas jurídicas o políticas en virtud de las cuales se promueve el acceso a los alimentos, como México o el Paraguay<sup>24</sup>, o han fomentado la seguridad alimentaria de los pueblos indígenas, como el Estado Plurinacional de Bolivia<sup>25</sup>, el reconocimiento del derecho de esos pueblos a mantener y potenciar los sistemas alimentarios tradicionales, de conformidad con su cultura e identidad, sigue siendo un problema importante. En el Ecuador, se ha elaborado un programa de desarrollo de la diversidad cultural destinado a reducir la pobreza y promover la inclusión social en las provincias más pobres del país<sup>26</sup>.

44. En todo el mundo hay una disparidad educativa grave entre los pueblos indígenas y el resto de la población por lo que respecta al cumplimiento del Segundo Objetivo, relativo al logro de la enseñanza primaria universal, y concretamente por lo que respecta a los años de escolarización y las tasas de finalización de los estudios. La discriminación étnica y cultural en las escuelas es un obstáculo importante para igualar el acceso a la educación, que empeora el rendimiento escolar y eleva las tasas de abandono, sobre todo en el caso de las niñas indígenas, las cuales sufren problemas a causa de la hostilidad del medio escolar, la discriminación de género, la violencia escolar y, en ocasiones, los abusos sexuales. En la mayoría de los casos, en los programas de estudios no se incluyen, respetan ni reconocen la identidad específica ni los derechos de los pueblos indígenas, que son los elementos más importantes de las necesidades educativas de los niños y los jóvenes indígenas. Unos sistemas educativos interculturales y plurilingües en los que se respetaran e incorporaran la cultura y la identidad peculiares de esos pueblos favorecerían la consecución del Segundo Objetivo.

45. En varios países de América Latina, el grado de escolarización de los niños ha aumentado gracias a unas medidas que garantizan la accesibilidad de la educación pública mediante la reforma del plan de estudios, la introducción de las lenguas indígenas y la implantación de programas de becas para los pueblos indígenas. La educación bilingüe ha progresado en el Estado Plurinacional de Bolivia, con la introducción de un programa de educación intercultural bilingüe en las escuelas primarias rurales, que incorpora las tres lenguas indígenas principales<sup>7</sup>.

<sup>23</sup> Véase E/2012/43.

<sup>24</sup> Véanse México y el Paraguay, Informe anual (2012) dirigido al Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (<http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/2012/session-11-Mexico.pdf> y <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/2012/session-11-Paraguay.pdf>).

<sup>25</sup> Véase Estado Plurinacional de Bolivia, Informe anual (2012) dirigido al Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (se puede consultar en <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/2012/session-11-Bolivia.pdf>).

<sup>26</sup> Véase Ecuador, Informe anual (2012) dirigido al Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (<http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/2012/session-11-Ecuador.pdf>).

46. Por lo que respecta al Tercer Objetivo de Desarrollo del Milenio, relativo a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, la brecha entre hombres y mujeres ha seguido siendo grande en las comunidades indígenas, a pesar de que se ha avanzado en reducir la disparidad educativa. Los intentos de cerrar la brecha entre los géneros han sido constantes en el Paraguay, por ejemplo, donde el Ministerio de la Mujer, en coordinación con el Instituto Paraguayo del Indígena, ha ejecutado un proyecto de fortalecimiento de capacidades de las mujeres artesanas del pueblo ayoreo<sup>27</sup>.

47. Si se examinan el Cuarto y el Quinto Objetivos de Desarrollo del Milenio, relativos a la reducción de la mortalidad infantil y la mejora de la salud materna, se observa que las comunidades indígenas tienden a estar peor que las no indígenas. Por lo que respecta al Quinto Objetivo, la atención sanitaria profesional en el parto es menor en las zonas con mayor población indígena. Uno de los determinantes principales de la mortalidad materna de las indígenas es el hecho de que muchas de ellas, sobre todo en los países en desarrollo, tienen escaso o nulo acceso a clínicas e instalaciones básicas de salud.

48. En los artículos 21 a 24 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se pide que se preste particular atención a las indígenas al aplicar la Declaración y que se adopten medidas específicas para garantizar que las mujeres y los niños indígenas gocen de la protección plena de sus derechos a la salud y a los servicios de salud, incluidas las medicinas y las prácticas médicas tradicionales. La aplicación de esos artículos es de particular importancia para la mortalidad y la morbilidad maternas, así como para la mortalidad infantil.

49. Asimismo, el Foro Permanente ha formulado recomendaciones a los Estados Miembros para que promuevan un enfoque de la salud basado en los derechos, el derecho a unos servicios culturalmente admisibles y apropiados y los derechos reproductivos de las indígenas, partiendo de un concepto holístico de la salud que abarque el bienestar colectivo de las comunidades indígenas y el entorno natural, en sus aspectos físico, social, mental, ambiental y espiritual<sup>28</sup>.

50. La experiencia de organismos de las Naciones Unidas como la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y el UNFPA, que han trabajado en la República Centroafricana, Filipinas, Viet Nam y países de América Latina, muestra que las intervenciones comunitarias que promueven una atención de la salud culturalmente sensible son fundamentales para que las comunidades se movilicen y salven vidas de niños y mujeres indígenas<sup>29</sup>. La OPS ha adoptado un plan de trabajo para el período 2012-2013 que incorpora una perspectiva intercultural de la salud como medio de plantearse la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio relacionados con la salud. En América, por ejemplo, la OPS ha colaborado con la CEPAL en la preparación de un atlas en 12 países y de unos proyectos experimentales dirigidos a incorporar la variable étnica en los regímenes de atención de la salud<sup>30</sup>. En el Perú, una intervención del UNICEF ha demostrado que los enfoques interculturales de la atención obstétrica han aumentado la cobertura de los servicios de obstetricia institucionales, reducido la mortalidad materna y perinatal y creado una relación

---

<sup>27</sup> Véase Paraguay, Informe anual (2012) dirigido al Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (<http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/2012/session-11-Paraguay.pdf>).

<sup>28</sup> Naciones Unidas, *State of the World's Indigenous Peoples*, 2009.

<sup>29</sup> E/C.19/2012/11, párr. 33.

<sup>30</sup> *Ibid.*, párr. 29.

más sostenible entre el proveedor de servicios y el usuario<sup>31</sup>. Intervenciones parecidas se han emprendido en el Ecuador, la República Bolivariana de Venezuela y Guatemala. Además, el UNFPA ha ejecutado programas interculturales de salud reproductiva destinados a las indígenas del Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador, Guatemala, México y Panamá, después de haber determinado los elementos principales de la salud materna con criterios interculturales.

51. Diversos países han adoptado modalidades y estrategias para organizar su régimen sanitario intercultural, gracias al cual se prestarán servicios sanitarios occidentales e indígenas en el mismo centro de atención. Sin embargo, la falta de estadísticas o datos vitales desglosados por grupo étnico, género y edad ha dificultado la elaboración de políticas y procedimientos de gestión, lo que, a su vez, ha perjudicado a la formulación de prioridades y la implantación de unos sistemas apropiados de seguimiento y evaluación para los pueblos indígenas<sup>32</sup>. El UNICEF, por ejemplo, al plantearse las cuestiones que afectan a los niños vulnerables y excluidos, continúa encontrándose con unos datos limitados sobre los niños indígenas, extraídos de los censos de población, las encuestas demográficas y de salud y las encuestas de indicadores múltiples<sup>33</sup>.

52. El virus de la inmunodeficiencia humana y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA) es uno de los problemas más urgentes que afrontan los pueblos indígenas. En la publicación *State of the World's Indigenous Peoples* (2010) se informó de que, aun reconociéndose oficialmente que los pueblos indígenas, y las mujeres y niñas indígenas en particular, eran muy susceptibles de contraer esa enfermedad, había pocas iniciativas que se ocuparan del VIH/SIDA en esos pueblos. Había pocos datos sobre cómo los afectaba esa enfermedad. En un intento de determinar la vulnerabilidad de los pueblos indígenas al VIH/SIDA, el Programa Conjunto y de Copatrocinio de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA ha preparado una encuesta para sus coordinadores en los países, que contiene preguntas relativas a los servicios que se prestan a los pueblos indígenas<sup>34</sup>.

53. Al plantearse el Séptimo Objetivo de Desarrollo del Milenio, relativo a la sostenibilidad ambiental, hay que señalar, ante todo, que la relación de los pueblos indígenas con el medio ambiente, incluidas las aguas, las tierras y los recursos naturales, es el cimiento de su bienestar social y económico y es esencial para su cultura, su resiliencia y, en última instancia, su supervivencia e identidad, de conformidad con lo previsto en los artículos 25 a 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

54. El Foro Permanente ha formulado recomendaciones a los Estados Miembros para que reconozcan los derechos de los pueblos indígenas a los bosques y a la conservación de estos, incluido el derecho consuetudinario sobre la tierra y los derechos sobre los recursos y el derecho a participar plenamente en los procesos decisorios relacionados con el agua, la ordenación ambiental y la sostenibilidad. Una de las cuestiones más importantes es la de la competencia que sufren los pueblos indígenas por parte de las plantaciones agrícolas, así como de las presas hidroeléctricas, las explotaciones mineras y otras entidades comerciales y económicas<sup>23</sup>. Y otra cuestión, más importante aún, es la de que es esencial que esos

<sup>31</sup> E/C.19/2011/7.

<sup>32</sup> E/C.19/2012/11.

<sup>33</sup> *Ibid.*, párr. 38.

<sup>34</sup> E/C.19/2011/9.

pueblos participen en todos los aspectos del diálogo internacional sobre el cambio climático, como ha demostrado el papel activo que han desempeñado aquellos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Río de Janeiro (Brasil), en junio de 2012<sup>35</sup>.

55. Algunos Estados han tomado medidas para reconocer el papel que incumbe a los pueblos indígenas en materia de sostenibilidad ambiental. Por ejemplo, el Ecuador ha reconocido, como derechos humanos fundamentales en su Constitución, el derecho a los recursos naturales y al agua. En el Paraguay, se ha puesto en marcha un proyecto denominado “Marcar Territorio Expresar Cultura”, encaminado a salvaguardar el territorio y la integridad de los pueblos totobiegosode y proteger su patrimonio, cultura y diversidad biológica mediante la demarcación de su territorio. El Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia ha promulgado una ley en la que se han incorporado los conceptos de “respeto” y “protección de los derechos de la Madre Tierra”, “no comercialización” e “interculturalidad”, cuya base es el principio de vivir en armonía con la naturaleza.

56. Por lo que respecta al Octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio, relativo al fomento de una alianza mundial para el desarrollo, en los exámenes realizados por la secretaría del Foro Permanente se ha señalado que en ninguno de los informes sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio se había mencionado a los pueblos indígenas.

57. En la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas no se hacía referencia expresa a los pueblos indígenas. Urge redefinir los planteamientos de la consecución de los Objetivos para incluir los derechos, las perspectivas, las aspiraciones y las prioridades de esos pueblos en la etapa de seguimiento de los procesos mundiales de desarrollo. Por su parte, esos pueblos tienen que dar su propia definición de “pobreza” y “desarrollo”.

#### IV. Conclusión

58. Se han hecho algunos progresos en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas por medio de reformas constitucionales y legislativas. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas ha servido de guía en muchos procesos de reforma constitucional y en la redacción de leyes de protección de los derechos de esos pueblos. La Declaración ha servido de referencia en varios fallos de tribunales nacionales y regionales y órganos de derechos humanos.

59. También se han hecho algunos progresos en la formulación de unas políticas de desarrollo específicas de ámbito nacional en las que se incorpora la definición holística que dan los pueblos indígenas de un desarrollo que incluya los elementos de la cultura y la identidad. Por otra parte, esos pueblos han tenido que presionar en todos los ámbitos para convencer a los Estados Miembros y a las empresas de que apliquen la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

---

<sup>35</sup> Se puede obtener más información sobre las actividades realizadas por los grupos integrantes del movimiento indígena, por ejemplo sobre las comunicaciones que presentaron en la reunión, en el sitio web de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible.

60. Dentro del sistema de las Naciones Unidas, la formulación de las Directrices sobre las cuestiones indígenas del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha dado lugar a unos programas y proyectos dirigidos expresamente a los pueblos indígenas. Sin embargo, deben mantenerse y, posiblemente, potenciarse las medidas destinadas a impartir formación adecuada a los equipos de la Organización en los países que han resultado ser útiles para sensibilizarlos con respecto a la necesidad de incorporar las cuestiones relativas a los pueblos indígenas en los programas de desarrollo de los países. Asimismo, debería hacerse una evaluación de la eficacia de la aplicación de las Directrices en cada país.

61. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se viene usando, cada vez más, como referencia en los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados y en otros mecanismos de supervisión, como el examen periódico universal. Sin embargo, ha seguido habiendo problemas, sobre todo en relación con el reconocimiento de los títulos de propiedad de los pueblos indígenas sobre la tierra y los derechos de esos pueblos a la propiedad, la posesión y el uso de sus tierras, territorios y recursos naturales. Se ha vuelto más imperativo, si cabe, que las empresas interesadas en explotar recursos situados en territorios indígenas acaten las normas y los principios de responsabilidad social en los asuntos que afecten a la vida y las oportunidades de desarrollo de esos pueblos.

62. Del análisis de las repercusiones que está teniendo el Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se pueden extraer varias conclusiones:

a) Si bien muchos Estados Miembros, organismos de las Naciones Unidas y organizaciones intergubernamentales han informado de iniciativas dirigidas específicamente a los pueblos indígenas, solo unos pocos han emprendido iniciativas específicas para promover el Segundo Decenio. Sin embargo, aunque no se hayan dirigido específicamente a cumplir el propósito y los objetivos del Segundo Decenio, esas iniciativas están muy en consonancia con ellos;

b) Dado que los pueblos indígenas constituyen los sectores más marginados de la población de la mayoría de los países y que suelen registrar las peores cifras en todos los indicadores de desarrollo humano, económico y social, se puede inferir que las iniciativas dirigidas a los grupos vulnerables han repercutido en esos pueblos. Sin embargo, las situaciones particulares de esos pueblos, su visión del mundo, valores y perspectivas no solo merecen atención específica, sino también programas y proyectos ajustados a sus necesidades;

c) Los pueblos indígenas han seguido siendo invisibles en la mayoría de las actividades nacionales de recopilación de datos y elaboración de estadísticas. Urge desglosar los datos según criterios étnicos. La falta de datos sobre la situación real de esos pueblos ha impedido que se emprendan iniciativas para atender sus necesidades con eficacia.

63. Se ha observado una falta de conocimiento, de capacidad y de ejecución de las políticas en los planos nacional e internacional. Sigue siendo esencial que esas medidas se apliquen de manera efectiva, tanto en la esfera legislativa como en la política.

## V. Recomendaciones

64. Dados los problemas que se han señalado en los planos nacional e internacional, hay que prestar atención a las siguientes esferas, y tomar medidas urgentes en ellas, antes de que termine el Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo:

a) **Estrechamiento de las alianzas entre los Estados Miembros y el sistema de las Naciones Unidas para aplicar, de manera plena y efectiva, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en los países, lo que incluye la aplicación de las recomendaciones de los tres mecanismos de la Organización que se ocupan de las cuestiones relativas a los pueblos indígenas (el Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, el Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas y el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas);**

b) **Garantía de que se incluya a los pueblos indígenas en los procesos posteriores a 2015 relativos a las metas del desarrollo sostenible;**

c) **Solicitud, a los Estados Miembros, de que mejoren la recopilación y el desglose de los datos relativos a los pueblos indígenas;**

d) **Solicitud, a los Estados Miembros, de que velen por que las políticas públicas, la legislación, los programas y los proyectos se formulen en consulta con los pueblos indígenas y de que, en ellos, se tomen en consideración sus necesidades y prioridades en materia de desarrollo;**

e) **Solicitud, a los Estados Miembros y al sistema de las Naciones Unidas, de que pongan en práctica el principio del consentimiento libre, previo e informado.**

---