



Asamblea General

Distr. general
19 de julio de 2022
Español
Original: inglés

Septuagésimo séptimo período de sesiones

Tema 69 b) del programa provisional*

**Promoción y protección de los derechos humanos:
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros medios
de mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y
las libertades fundamentales**

Derechos de los pueblos indígenas

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, José Francisco Calí Tzay, de conformidad con la resolución [42/20](#) del Consejo de Derechos Humanos.

* [A/77/150](#).



Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, José Francisco Calí Tzay

Áreas protegidas y derechos de los pueblos indígenas: las obligaciones de los Estados y las organizaciones internacionales

Resumen

En el presente informe, el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, José Francisco Calí Tzay, vuelve a examinar la cuestión de las áreas protegidas y los derechos de los pueblos indígenas y evalúa las últimas novedades centrándose en las obligaciones de los Estados y las organizaciones internacionales de respetar, proteger y promover los derechos de los pueblos indígenas.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	4
II. Actividades del Relator Especial	4
III. Áreas protegidas y derechos de los pueblos indígenas: las obligaciones de los Estados y las organizaciones internacionales	4
A. Metodología	5
B. Terminología	5
IV. Normas jurídicas internacionales	6
V. Repercusiones actuales sobre los derechos de los pueblos indígenas en las áreas protegidas . .	8
VI. Medidas y procesos internacionales de conservación	10
VII. Buenas prácticas en la promoción de la tenencia y la gestión de las tierras indígenas y la participación en los beneficios	17
VIII. Conclusiones y recomendaciones	19

I. Introducción

1. El Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, José Francisco Calí Tzay, presenta este informe de conformidad con la resolución 42/20 del Consejo de Derechos Humanos. En él resume brevemente las actividades que ha realizado desde su anterior informe a la Asamblea General (A/76/202/Rev.1) y considera las implicaciones de las áreas protegidas para los derechos de los pueblos indígenas.
2. El Relator Especial estima urgente y oportuno volver a examinar la cuestión de las áreas protegidas y los derechos de los pueblos indígenas, que trató la anterior titular del mandato en 2016, y evaluar las últimas novedades centrándose en las obligaciones de los Estados y las organizaciones internacionales de respetar, proteger y promover los derechos de los pueblos indígenas.

II. Actividades del Relator Especial

3. Tras presentar su anterior informe a la Asamblea General, el Relator Especial organizó una reunión de expertos a finales de 2021 para conmemorar el 20º aniversario del mandato, lo cual brindó la oportunidad de reflexionar sobre los logros, las buenas prácticas y las lagunas y los desafíos que seguía habiendo en la aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y de proponer estrategias para la próxima década. Hizo una visita oficial a Costa Rica en diciembre de 2021 y espera visitar Namibia, Dinamarca/Groenlandia y el Chad el próximo año. En junio de 2022, en la reunión internacional titulada “Estocolmo+50: un planeta sano para la prosperidad de todos: nuestra responsabilidad, nuestra oportunidad”, hizo una declaración sobre el impacto desproporcionado que tiene el cambio climático en los derechos de los pueblos indígenas y la necesidad de garantizar los derechos de los pueblos indígenas en la acción de conservación y contra el cambio climático¹. Además, participó en las reuniones anuales del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

III. Áreas protegidas y derechos de los pueblos indígenas: las obligaciones de los Estados y las organizaciones internacionales

4. Durante siglos, los conocimientos científicos de los pueblos indígenas, así como sus sistemas de tenencia de la tierra y gestión sostenible de los recursos, han preservado y conservado el planeta. Por tanto, el respeto de los derechos colectivos de los pueblos indígenas es un paso fundamental para cumplir de manera sostenible y efectiva los objetivos de conservación. Sin embargo, se sigue despojando a los pueblos indígenas de sus tierras, territorios y recursos para destinarlos a áreas de conservación, programas contra el cambio climático, parques nacionales, reservas de caza y la protección del patrimonio cultural.
5. En el presente informe, el Relator Especial evalúa las novedades relevantes desde el informe de 2016 sobre este tema elaborado por la anterior titular del mandato (A/71/229), en particular con respecto a: a) las últimas etapas de las negociaciones sobre el marco mundial de la diversidad biológica posterior a 2020, que debería acelerar la aplicación del Convenio sobre la Diversidad Biológica; b) la designación de sitios del Patrimonio Mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la

¹ La declaración puede consultarse en www.ohchr.org/sites/default/files/2022-06/SRIP-Statement-2-June-2022.docx.

Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); y c) los impactos de las iniciativas relacionadas con la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal y la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo (REDD-plus).

6. El Relator Especial también destaca ejemplos de iniciativas de conservación indígena, la gestión o cogestión de áreas protegidas por parte de pueblos indígenas y otras iniciativas de índole cultural dirigidas por pueblos indígenas, así como las buenas prácticas de ciertos Estados y organizaciones internacionales de reconocer y respetar a los pueblos indígenas no solo como partes interesadas, sino también como titulares de derechos.

A. Metodología

7. El Relator Especial decidió que este tema fuera el centro del presente informe tras participar en reuniones del Congreso Mundial de la Naturaleza de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (UICN) y el Comité Intergubernamental de Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de la UNESCO en 2021. En los últimos dos años, el Relator Especial participó en muchas otras reuniones y consultas relacionadas con las áreas protegidas, como el foro regional de organizaciones de pueblos indígenas de la UICN y el Consejo Indígena de Centroamérica sobre pueblos indígenas, áreas protegidas y otras medidas efectivas de conservación.

8. Para preparar el presente informe, el Relator Especial examinó los siguientes materiales: documentación oficial de las Naciones Unidas y otros estudios temáticos; 30 respuestas escritas a una convocatoria de aportaciones dirigida a Estados Miembros, pueblos indígenas y sus organizaciones, académicos y organizaciones no gubernamentales; información recabada durante las visitas académicas a Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, el Perú y Suecia; y 29 presentaciones orales y escritas de participantes indígenas para una consulta organizada por él mismo en abril de 2022. Asimismo, se basó en las comunicaciones y observaciones sobre las visitas a los países realizadas por anteriores titulares del mandato en relación con el impacto que tienen las áreas protegidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

9. El Relator Especial parte de las conclusiones de su predecesora (véanse [A/71/229](#) y [A/HRC/36/46](#)), quien destacó que tradicionalmente los programas de conservación han despojado a los pueblos indígenas de sus tierras y llamó la atención sobre la importancia fundamental de la administración indígena para mantener la biodiversidad y mitigar el cambio climático. También se guio por el trabajo de otros procedimientos especiales, incluida la reciente nota de políticas del Relator Especial sobre los derechos humanos y el medio ambiente acerca de los enfoques de la conservación de la biodiversidad basados en los derechos humanos².

B. Terminología

“Áreas protegidas”

10. Según el Convenio sobre la Diversidad Biológica, se entiende por área protegida “un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada

² Puede consultarse en www.ohchr.org/Documents/Issues/Environment/SREnvironment/policy-briefing-1.pdf.

a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación” (art. 2). La UICN la define como un “espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, a través de medios legales u otros medios efectivos, para lograr la conservación a largo plazo de la naturaleza con los servicios ecosistémicos y los valores culturales asociados”³.

“Pueblos indígenas y comunidades locales”

11. Los pueblos indígenas gozan de una condición única en virtud del derecho internacional y están protegidos por un marco jurídico distinto al de los derechos de las minorías⁴, los campesinos⁵ y las “comunidades locales”. Esto se debe a que los pueblos indígenas existen dentro de los Estados nación como entidades políticas, sociales y jurídicas representadas por sus propias estructuras de gobernanza. Esta condición *sui generis* les otorga una amplia gama de derechos colectivos, incluidos los derechos a la libre determinación, las tierras y los recursos, y el consentimiento libre, previo e informado. Los pueblos indígenas constituyen “pueblos” según el derecho internacional, tal y como se afirma en instrumentos internacionales como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), así como en la jurisprudencia internacional en la que se definen sus derechos.

12. Los pueblos indígenas existen independientemente del reconocimiento formal de los Estados o de la terminología que estos utilicen para describirlos⁶. Debe evitarse el uso de términos o frases como “pueblos indígenas y comunidades locales” en la mayor medida posible, sin menoscabar la situación de los pueblos indígenas no reconocidos. En caso de que se recurra a ellos, deben emplearse expresamente sin perjuicio de los derechos específicos de que gozan los pueblos indígenas según el derecho internacional.

“Conocimientos científicos indígenas”

13. El Relator Especial utiliza el término “conocimientos científicos indígenas” porque se ha pedido en reiteradas ocasiones que se eviten términos como “consuetudinario” o “tradicional”, que no reflejan adecuadamente la importancia de los conocimientos indígenas. En su informe de 2022 al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/51/28) analiza estos conceptos más a fondo.

IV. Normas jurídicas internacionales

1. Derecho internacional de los derechos humanos

14. Las normas relativas a los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de la conservación y las áreas protegidas se han desarrollado a través del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional del trabajo y el derecho internacional del medio ambiente y fueron examinadas en el informe que presentó en 2016 la anterior titular del mandato a la Asamblea General sobre la conservación (A/71/229, párrs. 20 a 32). Entre las fuentes jurídicas fundamentales

³ Nigel Dudley, ed., *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories* (Gland, Suiza, UICN, 2008). Puede consultarse en <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/pag-021.pdf>.

⁴ Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertencientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas.

⁵ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales.

⁶ Convenio de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), art. 1.

cabe mencionar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Convenio núm. 169 de la OIT y otros instrumentos universales y regionales de los derechos humanos. Estos instrumentos reconocen los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras y recursos tradicionales, al autogobierno, a la libre determinación, a la participación, a la consulta, al consentimiento libre, previo e informado y a la restitución. Estos derechos constituyen la base de la identidad colectiva de los pueblos indígenas y de su supervivencia física, económica y cultural.

15. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas destaca la responsabilidad del sistema de las Naciones Unidas de promover y proteger continuamente estos derechos. En virtud del artículo 41 de la Declaración, los órganos y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales, como la UNESCO, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, deben contribuir a la plena aplicación de la Declaración movilizándolo la cooperación financiera y la asistencia técnica y estableciendo los medios necesarios para garantizar la participación de los pueblos indígenas en los asuntos que les conciernan. En virtud del artículo 42, los organismos especializados de las Naciones Unidas, incluso a nivel local, así como los Estados, deberán promover el respeto de la plena aplicación de las disposiciones de la Declaración y velar por su eficacia.

2. Derecho internacional del medio ambiente

16. Además de las leyes y políticas que ratifican directamente los derechos de los pueblos indígenas, hay varios tratados ambientales internacionales que regulan la gestión de las tierras, incluidos el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en Particular en África. Esos tres instrumentos se derivan de la Cumbre para la Tierra celebrada en Río de Janeiro (Brasil) en 1992 y abordan cuestiones interdependientes. Los preceden la Convención de la UNESCO para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, de 1972, y la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, de 1971. En el presente informe, el Relator Especial se centrará en el Convenio sobre la Diversidad Biológica y en la Convención del Patrimonio Mundial, ya que ambos tratan de la designación de áreas protegidas.

17. El artículo 8 j) del Convenio sobre la Diversidad Biológica dispone que los Estados partes deben respetar, preservar y mantener los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de los pueblos indígenas que sean pertinentes para la conservación de la diversidad biológica, promover su aplicación más amplia, con la aprobación de quienes posean esos conocimientos y fomentar que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente. Aunque los derechos humanos de los pueblos indígenas no se reconocen explícitamente en el Convenio, la Conferencia de las Partes en el Convenio ha apoyado numerosas iniciativas relacionadas con los derechos de los pueblos indígenas, incluido el Grupo de Trabajo Especial de Composición Abierta entre Períodos de Sesiones sobre el Artículo 8 j) y disposiciones conexas, creado en 1998. Este Grupo de Trabajo ha elaborado una serie de directrices para reforzar la inclusión de los pueblos indígenas en la toma de decisiones, como

las Directrices Voluntarias Mo'otz Kuxtal y Rutzolijirisaxik, aprobadas en 2016 y 2018, respectivamente⁷.

V. Repercusiones actuales sobre los derechos de los pueblos indígenas en las áreas protegidas

18. En general, en ninguna parte del mundo se ha observado que haya mejorado concretamente el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de las iniciativas de conservación desde que se publicó el informe temático al respecto elaborado por la anterior titular del mandato, en 2016. El Relator Especial sigue recibiendo un elevado número de comunicaciones en las que se denuncian violaciones alarmantes en áreas protegidas. Los pueblos indígenas se ven privados de sus derechos a la tierra y los recursos, a la libre determinación y la autonomía, y al patrimonio cultural, y sufren desalojos forzosos, matanzas, violencia física y enjuiciamiento de mala fe. La vulneración de estos derechos ha tenido repercusiones especialmente negativas en las mujeres y las niñas, que son las principales responsables de recoger alimentos, combustible, agua y medicinas y, por tanto, están expuestas a la violencia sexual a manos de las fuerzas de seguridad militarizadas, los guardaparques y las fuerzas del orden. Los pueblos indígenas tampoco pueden mantener y transmitir sus conocimientos porque tienen acceso limitado a los recursos naturales y los lugares sagrados.

19. El hecho de que se hayan puesto tierras indígenas bajo el control de las autoridades gubernamentales de conservación ha evidenciado en varias ocasiones la falta de capacidad y voluntad política de proteger esas tierras efectivamente y las ha expuesto a incursiones destructivas, a las actividades de las industrias extractivas, a la explotación forestal ilegal, a la expansión de los agronegocios, al turismo y al desarrollo de infraestructura a gran escala.

20. En mayo de 2022, el Relator Especial organizó consultas que reunieron a representantes indígenas de diferentes regiones para analizar las repercusiones que tenían las áreas protegidas en los derechos de los pueblos indígenas. Los participantes manifestaron que seguía prevaleciendo el enfoque excluyente de la protección de la biodiversidad conocido como “conservación fortaleza”, el cual había provocado desalojos violentos, violencia militarizada y el despojo de las tierras de los pueblos indígenas, que son los mejores guardianes de la naturaleza. Según los participantes, en la mayoría de los casos no se consulta a los pueblos indígenas cuando se planifican las áreas protegidas y no se les da cabida en la gestión de los proyectos estatales de conservación ni en los beneficios resultantes. A raíz de eso, los pueblos indígenas suelen verse obligados a trasladarse a campos de reasentamiento temporales donde no tienen acceso a los servicios esenciales. Asimismo, los participantes destacaron que el desalojo de los pueblos indígenas de las áreas protegidas o la denegación de su acceso a ellas conllevan la pérdida de tierras, lugares sagrados y recursos irremplazables y de la transmisión de sistemas de conocimiento, cultura, lengua, identidad y medios de vida. Todas estas vulneraciones se ven agravadas por la amenaza del cambio climático.

21. La conservación impuesta ignora y socava el complejo sistema de conocimientos y conservación que practican los pueblos indígenas en sus tierras. Los pueblos indígenas y sus organizaciones siguen planteando su preocupación por el hecho de que las áreas protegidas se conceptualicen muchas veces sin tener en cuenta las visiones indígenas del mundo ni el sistema de gestión, control y protección de

⁷ Véase www.cbd.int/convention/wg8j.shtml.

las tierras indígenas tradicionales que en efecto ha protegido la naturaleza durante generaciones.

22. Las áreas protegidas suelen crearse sin consultar a los pueblos indígenas y sin pedirles su consentimiento libre, previo e informado, por lo que esos pueblos quedan excluidos de la administración y la gestión de sus territorios tradicionales y en muchas ocasiones no reciben una compensación adecuada. En algunos casos, se los obliga a adquirir permisos para entrar en sus propios territorios, y sus actividades de subsistencia, como la caza, la pesca o el pastoreo, quedan sujetas a graves restricciones.

23. Cuando se incorporan de esta manera tierras indígenas a áreas protegidas, se priva a los pueblos indígenas de la gestión y el control de esas tierras y se permite a los Estados definir las normas, la administración y el uso, muchas veces bajo la influencia de organizaciones internacionales de conservación con gran poder financiero. Los pueblos indígenas han expresado su preocupación porque las concepciones occidentales de la gestión de la tierra carecen de toda conexión humana significativa con ella. En muchas partes del mundo, los pueblos indígenas ven la creación de áreas protegidas como una forma de colonización y pretenden “descolonizar la conservación”. Mientras tanto, en algunos países donde se da más reconocimiento a los derechos indígenas sobre la tierra, los pueblos indígenas están valiéndose de la condición de área protegida para defender sus territorios de las actividades extractivas⁸.

24. La práctica persistente de los desalojos forzosos con fines de conservación es especialmente preocupante en África. En la República Unida de Tanzania, los masáis tienen un largo historial de desalojos violentos de sus tierras, y el Gobierno planea desplazar a otros 150.000 masáis de la zona de conservación de Ngorongoro y de la división de Loliondo del distrito de Ngorongoro. En junio de 2022, el Relator Especial pidió públicamente que se detuvieran los desalojos previstos y que se iniciaran consultas con los masáis, e instó al Comité del Patrimonio Mundial de la UNESCO a reiterar al Gobierno de la República Unida de Tanzania que los planes relativos a la zona de conservación de Ngorongoro debían cumplir las normas de derechos humanos pertinentes⁹.

25. En Kenya, los pueblos indígenas ogieks han sido objeto de desalojos forzosos sin tregua durante la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y privados del acceso a sus tierras ancestrales en el complejo forestal Mau, a pesar de la histórica sentencia a su favor dictada por la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos en 2017¹⁰. La Corte solicitó al Relator Especial que prestara testimonio pericial en la fase de reparaciones del proceso judicial del caso ogiek; en su testimonio escrito, el Relator Especial resaltó que los pueblos indígenas desempeñan un papel crucial en la conservación y que, para asegurar la restitución, los pueblos indígenas tienen que poder ejercer efectivamente el derecho a sus tierras, territorios y recursos, y que estos deben delimitarse, demarcarse y contar con títulos¹¹.

⁸ Presentación del Forest Peoples Programme al Relator Especial.

⁹ Véase www.ohchr.org/en/press-releases/2022/06/tanzania-un-experts-warn-escalating-violence-amidst-plans-forcibly-evict.

¹⁰ Comunicaciones UA KEN 2/2016 y AL KEN 3/2020 dirigidas a Kenya, disponibles en <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=16640> y <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25492>. Todas las comunicaciones de los titulares de mandatos de los procedimientos especiales pueden consultarse en <https://spcommreports.ohchr.org/TmSearch/Results>.

¹¹ El testimonio pericial escrito puede consultarse en www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IPeoples/SR/TestimonyOgiek.pdf.

26. En América Latina se ha puesto en una situación cada vez más vulnerable a los pueblos indígenas que viven en áreas protegidas, especialmente los que se encuentran en aislamiento voluntario y contacto inicial. Los Estados han hecho peligrar la existencia física y cultural de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario al permitir las actividades extractivas en su territorio ancestral y la invasión ilegal de ese territorio, y al no demarcarlo. La contaminación por hidrocarburos en la Amazonia peruana y la intensificación de las actividades mineras ilegales y la consiguiente contaminación por mercurio en el Brasil ponen de relieve las graves amenazas a las que se enfrentan los pueblos indígenas¹².

27. En muchas partes de Asia no se entienden todavía las prácticas tradicionales indígenas, como la rotación de cultivos y la gestión forestal, ni la contribución que hacen los pueblos indígenas a la conservación sostenible y la biodiversidad. Los proyectos turísticos en áreas protegidas siguen provocando restricciones en las tierras de los pueblos indígenas en varios países, como Bangladesh, la India e Indonesia (véase A/HRC/45/34/Add.3). En julio de 2019, la Relatoría Especial planteó su preocupación por una orden del Tribunal Supremo de la India de desalojar nada menos que a 9 millones de adivasis en todo el país y por las modificaciones de la Ley Forestal de la India de 1927, que darían más atribuciones policiales discrecionales a los agentes forestales¹³.

VI. Medidas y procesos internacionales de conservación

1. Marco mundial de la diversidad biológica posterior a 2020

28. En 2020, la secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica publicó una evaluación final del índice de cumplimiento de las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica. Las 20 metas mundiales se establecieron en 2010 como parte del Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020, con el fin de hacer frente a los factores que agravaban la pérdida de biodiversidad, como la deforestación, la agricultura insostenible, la contaminación, la pérdida de hábitats y las especies invasoras, al tiempo que se incrementaban las áreas protegidas y la integración de la biodiversidad en la formulación de políticas. Entre las metas fijadas por las partes en el Convenio se contaba la ampliación de la cobertura de las áreas protegidas hasta alcanzar al menos el 17 % de las áreas terrestres y de aguas interiores y el 10 % de las áreas costeras y marinas para 2020.

29. En su informe de evaluación final, la secretaría concluyó que en el plano mundial no se había logrado del todo ninguna de las 20 metas, aunque 6 se habían logrado parcialmente. También observó que era probable que la proporción de tierras y océanos del planeta designados áreas protegidas alcanzara las metas fijadas

¹² Comunicaciones AL BRA 15/2021 y AL BRA 3/2021 dirigidas al Brasil, disponibles en <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26913> y <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26420>; comunicación AL PER 9/2020 dirigida al Perú, disponible en <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25732>; www.ohchr.org/en/press-releases/2021/06/brazil-un-experts-deplore-attacks-illegal-miners-indigenous-peoples-alarmed; y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario Tagaeri y Taromenane, Ecuador*, caso núm. 12.979.

¹³ Comunicación IND 13/2019 dirigida a la India, disponible en <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24665>; www.ohchr.org/en/press-releases/2019/07/india-must-prevent- eviction-millions-forest-dwellers-say-un-experts?LangID=E&NewsID=24786; www.ohchr.org/en/press-releases/2021/03/indonesia-un-experts-flag-rights-concerns-over-3bln-tourism-project; y www.ohchr.org/en/press-releases/2021/02/un-experts-call-halt-contentious-tourism-resort-bangladesh.

para 2020, pero que los avances habían sido más modestos en lo que respectaba a garantizar que las áreas protegidas salvaguardasen las áreas de mayor importancia para la biodiversidad y estuviesen gestionadas de manera equitativa y eficaz¹⁴.

30. La Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas también ha advertido sobre el rápido e inaudito declive de la biodiversidad y sobre el hecho de que 1 millón de especies de plantas y animales están en peligro de extinción¹⁵.

31. La secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas han demostrado en sus respectivos análisis que se han perdido oportunidades de actuar porque no se ha dado a los pueblos indígenas el reconocimiento ni la participación suficientes en la conservación, y han recomendado que se establezcan requisitos más estrictos en el nuevo marco mundial para que la acción futura en materia de biodiversidad considere los derechos de los pueblos indígenas requisito previo fundamental¹⁶.

32. Se está negociando un proyecto de marco mundial de la diversidad biológica posterior a 2020, que probablemente se apruebe en el 15º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, en diciembre de 2022. La primera versión, presentada por la secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica en julio de 2021, fijaba la meta de garantizar que para 2030 al menos el 30 % de las áreas terrestres y marinas del mundo fueran áreas protegidas con el fin de reducir las amenazas a la biodiversidad¹⁷. Desde entonces, más de 100 Estados han expresado su apoyo a una campaña internacional para abogar por un porcentaje mayor de áreas protegidas, que se conoce con el nombre de “Alianza 30 por 30 por la Biodiversidad”¹⁸.

33. Esta meta tiene inmensas implicaciones. Alrededor del 15,7 % de la superficie terrestre mundial está cubierta por áreas protegidas, por lo que para alcanzar el 30 % habría que duplicar prácticamente la superficie que está sujeta a alguna forma de protección o conservación reconocida¹⁹. Aunque ampliar las áreas protegidas al 30 % es una meta loable, hasta ahora no se han dado suficientes garantías a los pueblos indígenas de que se preservarán sus derechos en el proceso. Los pueblos indígenas temen que se produzca una nueva oleada de inversiones verdes sin reconocer su tenencia, gestión y conocimientos de la tierra, que aumenten las restricciones al acceso a sus tierras, aguas y recursos, y que se amplíen los enfoques de conservación centrados en las áreas protegidas, que, como se ha demostrado, generan desalojos forzosos, violencia y matanzas. Hay que atacar los verdaderos factores que fomentan el declive de la biodiversidad, como la industrialización, el consumo excesivo y el cambio climático. El problema no se soluciona ampliando la superficie mundial de

¹⁴ Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, *Perspectiva mundial sobre la diversidad biológica 5* (Montreal, Canadá, 2020). Se puede consultar en www.cbd.int/gbo/gbo5/publication/gbo-5-es.pdf.

¹⁵ Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas, *The Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services* (Bonn, Alemania, 2019). Puede consultarse en <https://ipbes.net/global-assessment>.

¹⁶ Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, *Perspectiva mundial sobre la diversidad biológica 5*; y Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas, *The Global Assessment Report*.

¹⁷ La primera versión del proyecto puede consultarse en www.cbd.int/article/draft-1-global-biodiversity-framework.

¹⁸ Véase www.hacfnatureandpeople.org/home.

¹⁹ Presentación del Forest Peoples Programme al Relator Especial.

áreas protegidas sin garantizar los derechos de los pueblos indígenas que dependen de esas áreas.

34. Los pueblos indígenas piden que se reconozcan expresamente sus derechos en virtud del derecho internacional, incluido su derecho al consentimiento libre, previo e informado, y exigen que el marco mundial de la diversidad biológica posterior a 2020 adhiera con claridad a un enfoque basado en los derechos humanos. También piden que se incluyan indicadores para hacer un seguimiento de la tenencia de las tierras indígenas.

35. El Relator Especial celebra que en el proyecto de metas del marco mundial de la diversidad biológica posterior a 2020 se haga referencia a los pueblos indígenas en múltiples ocasiones. No obstante, los Estados deben demostrar que adhieren de verdad al enfoque de la conservación basado en los derechos humanos reconociéndolo expresamente en el texto final que se apruebe en el 15º período de sesiones de la Conferencia de las Partes.

2. Sitios del Patrimonio Mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

36. Junto con los anteriores titulares del mandato, el Relator Especial viene proponiendo desde hace tiempo que se revisen las Directrices Prácticas para la Aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial en consonancia con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y que se prevengan nuevas violaciones de los derechos humanos en los sitios del Patrimonio Mundial. El Comité del Patrimonio Mundial, encargado de aplicar la Convención, es un órgano rector formado por 21 Estados, y la UNESCO actúa como secretaria.

37. En 2017, tras varios años de consultas, el Consejo Ejecutivo de la UNESCO tomó nota con satisfacción de la política de la UNESCO de colaboración con los pueblos indígenas²⁰. En ella se señala que, conforme al artículo 41 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la UNESCO, como organismo especializado de las Naciones Unidas, está comprometida con la plena aplicación de las disposiciones de la Declaración. La UNESCO también se compromete a incorporar en su trabajo los derechos de los pueblos indígenas definidos en la Declaración.

38. La inclusión de un sitio en la Lista del Patrimonio Mundial implica la asignación de fondos para proteger y conservar el sitio y garantiza esencialmente un aumento sostenido del turismo y de los beneficios económicos asociados en el Estado. La UNESCO parte de la base de que incluir en la Lista un sitio ubicado en territorio indígena por lo general tendrá una repercusión positiva en los derechos de los pueblos indígenas²¹. Si se concibieran y gestionaran incluyendo a los pueblos indígenas, dándoles una participación plena y efectiva y respetando sus derechos colectivos, los sitios del Patrimonio Mundial podrían servir para respaldar los medios de vida de esos pueblos y su desarrollo basado en la libre determinación. La atención y la supervisión internacionales que conlleva la condición de sitio del Patrimonio Mundial pueden aprovecharse para promover una mayor participación indígena en la gestión y la gobernanza de los sitios, una mejor participación en los beneficios y el resarcimiento por las vulneraciones anteriores de los derechos indígenas²².

39. Sin embargo, como se documentó en el informe presentado en 2016 por la anterior titular del mandato y dedicado a la conservación, las denuncias de los pueblos

²⁰ Puede consultarse en <https://es.unesco.org/indigenous-peoples/policy>.

²¹ Presentación de la UNESCO al Relator Especial.

²² Presentación del Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas al Relator Especial.

indígenas de distintas partes del mundo indican lo contrario: que la inclusión de sitios en la Lista del Patrimonio Mundial puede agravar la pérdida de control de los pueblos indígenas sobre sus tierras y recursos y las violaciones de los derechos humanos²³. Los pueblos indígenas siguen expresando sus inquietudes porque se violan derechos al proponer la designación de sitios específicos y al gestionarlos. Estas inquietudes tienen que ver con que no se respeta el derecho de los pueblos indígenas al desarrollo basado en la libre determinación ni su derecho a participar en el proceso por el que se seleccionan, proponen e incluyen sitios en la Lista; con que se los margina en la gestión y gobernanza de los sitios; con que en la gestión de los sitios se violan los derechos de acceso a las tierras, los territorios y los recursos indígenas, así como los derechos de uso, y el derecho a participar equitativamente en los beneficios del turismo; y con que no se los consulta en el seguimiento y la evaluación de los sitios²⁴. Los pueblos indígenas rara vez reciben parte de los beneficios, económicos o de otro tipo, que se derivan de incluir en la Lista sitios ubicados en territorios indígenas.

40. La Convención del Patrimonio Mundial distingue entre patrimonio cultural y patrimonio natural, y en general esa distinción se mantiene a la hora de declarar los sitios del Patrimonio Mundial. A 2022, el Comité del Patrimonio Mundial de la UNESCO ha designado 257 sitios que deben conservarse, de los cuales 218 son sitios naturales y 39 son sitios mixtos naturales y culturales²⁵. Esta práctica es muy problemática cuando se trata de los territorios y el patrimonio de los pueblos indígenas. Cuando se incluyen sitios naturales en la Lista del Patrimonio Mundial sin reconocer en la justificación los valores del patrimonio indígena conexo, no se tiene en cuenta que, para los pueblos indígenas, los valores culturales y naturales están entrelazados de forma indisoluble y deben ser gestionados y protegidos de manera holística²⁶.

41. Con miras a fortalecer la defensa internacional de los derechos de los pueblos indígenas, en 2017 se creó el Foro Internacional de Pueblos Indígenas sobre el Patrimonio Mundial para dar cabida a los pueblos indígenas en la colaboración con el Comité del Patrimonio Mundial, el Centro del Patrimonio Mundial, los órganos consultivos y los Estados partes²⁷.

42. El Comité del Patrimonio Mundial revisó las Directrices Prácticas para la Aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial en 2015, 2019 y 2021 con el objetivo de incluir disposiciones que exigieran a los Estados partes adoptar un enfoque basado en los derechos humanos a la hora de seleccionar, proponer y gestionar sitios del Patrimonio Mundial. Las Directrices ahora especifican que, en el caso de sitios que afecten las tierras, los territorios o los recursos de pueblos indígenas, “los Estados partes consultarán y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados, a través de sus propias instituciones representativas, para obtener su consentimiento libre, previo e informado, antes de incluir los sitios en su lista indicativa” de sitios que vayan a proponer para la Lista del Patrimonio Mundial. Se anima además a los Estados a fomentar activamente iniciativas para establecer

²³ Presentación del Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas al Relator Especial; y A/71/229, párr. 51.

²⁴ Presentación del Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas al Relator Especial.

²⁵ Presentación de la UNESCO al Relator Especial.

²⁶ Presentación del Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas al Relator Especial, en la que se cita el informe del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; y A/HRC/30/53, anexo, párr. 7.

²⁷ Véase <https://iipfwh.org/>.

arreglos de gobernanza equitativos, sistemas de gestión colaborativos y mecanismos de reparación para los pueblos indígenas²⁸.

43. A pesar de estos cambios de política, el Relator Especial sigue recibiendo denuncias de que se excluye a los pueblos indígenas del proceso por el cual se proponen, declaran y gestionan sitios del Patrimonio Mundial en sus tierras. Aunque la UNESCO ha reconocido numerosos casos en los que órganos consultivos como la UICN han sugerido aplazar la propuesta de inscripción de sitios en la Lista cuando no se respetan los derechos humanos de los pueblos indígenas, la UNESCO subraya que el Comité del Patrimonio Mundial tiene la última palabra al respecto y no está obligado a seguir esas recomendaciones²⁹.

44. Existen varias lagunas que impiden la participación significativa de los pueblos indígenas en los procesos de toma de decisiones a nivel internacional y nacional. Las Directrices Prácticas no exigen que se demuestre que los pueblos indígenas han dado su consentimiento libre, previo e informado para las propuestas de inscripción de sitios que los afectan, y esas propuestas no se hacen públicas antes de que se tome una decisión al respecto. El Reglamento del Comité del Patrimonio Mundial impide que los pueblos indígenas participen en la toma de decisiones del Comité sobre cuestiones que los afectan, como se establece en el artículo 41 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y no existe ningún mecanismo oficial a través del cual los pueblos indígenas puedan participar. En la práctica, los representantes de las organizaciones indígenas solo pueden dirigirse al Comité cuando este ya ha adoptado una decisión sobre los sitios³⁰.

45. Desde 2020, el Relator Especial ha planteado su preocupación por las presuntas violaciones de los derechos de los pueblos indígenas en varios sitios que se ha propuesto incluir o se han incluido en la Lista del Patrimonio Mundial o en sus alrededores, como en Tailandia, Kenya, Nepal, la República Unida de Tanzania, Botswana, Namibia, Dinamarca/Groenlandia y Suecia.

46. En Tailandia, los pueblos indígenas karenes desalojados por la fuerza del complejo forestal de Kaeng Krachan sufrieron sufriendo el acoso de las autoridades encargadas de la conservación por hacer valer sus derechos sobre la tierra, y hay constantes denuncias de acoso, criminalización y ejecuciones extrajudiciales de líderes y miembros de la comunidad karen por parte de empleados del parque nacional con total impunidad. El Relator Especial instó al Gobierno de Tailandia y al Comité del Patrimonio Mundial a que aplazaran la inclusión del parque en la Lista del Patrimonio Mundial porque no se habían protegido los derechos de los pueblos karenes, no se había consultado a esos pueblos ni obtenido su consentimiento libre, previo e informado para proponer la inscripción del sitio en la Lista, no se había permitido una supervisión independiente *in situ* y no se habían llevado a la justicia las violaciones cometidas por las autoridades encargadas de la conservación³¹. La UICN también recomendó lo mismo hasta que se resolvieran las violaciones de los derechos humanos. No obstante, el complejo forestal de Kaeng Krachan fue incluido

²⁸ Directrices Prácticas para la Aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial, párrs. 12, 14bis, 64, 111, 117, 119, 123, 211, 214bis y 239. Puede consultarse en <https://whc.unesco.org/en/documents/190976>.

²⁹ Presentación de la UNESCO al Relator Especial.

³⁰ Presentación del Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas al Relator Especial.

³¹ Comunicación AL OTH 209/2021 dirigida al Comité del Patrimonio Mundial, disponible en <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26517>; comunicación AL THA 4/2021 dirigida a Tailandia, disponible en <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26518>; www.ohchr.org/en/press-releases/2021/07/thailand-un-experts-warn-against-heritage-status-kaeng-krachan-national-park; y A/71/229, párr. 63.

en la Lista en julio de 2021³². A pesar de que el Relator Especial había solicitado formalmente hacer una declaración sobre la propuesta de inscripción del sitio, no se le dio la oportunidad hasta después de que el Comité hubo adoptado su decisión³³. La UNESCO sostiene que se seguirán de cerca las cuestiones relacionadas con los derechos de la comunidad karén a través del “mecanismo de seguimiento reforzado” de la Convención³⁴.

47. En Nepal, el Parque Nacional de Chitwan fue incluido en la Lista del Patrimonio Mundial en 1984 sin el consentimiento de los pueblos indígenas locales. En 2009, el entonces titular del mandato planteó su preocupación por el maltrato, la detención arbitraria y el abuso sexual de los pueblos indígenas en el Parque (A/HRC/12/34/Add.3 y A/HRC/9/9/Add.1, párrs. 326 a 338). En 2020, el Relator Especial envió una comunicación sobre nuevas denuncias de desalojo forzoso, tortura y malos tratos a los pueblos indígenas chepangs en el Parque. Los pueblos indígenas siguen siendo objeto de agresión por sus prácticas de subsistencia, y sus viviendas han sido destruidas en represalia por la recolección de recursos, como hierbas medicinales, dentro del Parque³⁵.

48. En la República Unida de Tanzania, los pastores masáis que residen en la zona de conservación de Ngorongoro han sido sistemáticamente excluidos de la gestión del área y confinados de manera progresiva a porciones cada vez más pequeñas de este sitio del Patrimonio Mundial reconocido en 1979, hasta tal punto que peligra su supervivencia física y cultural³⁶. Entre 2013 y 2021, el actual y los anteriores titulares del mandato enviaron siete comunicaciones en las que expresaban su preocupación porque el Gobierno de la República Unida de Tanzania no garantizaba el liderazgo y el consentimiento de los masáis en la gestión del sitio, así como por los reiterados casos de desalojo forzoso, agresión, intimidación y acoso al pueblo masái³⁷.

49. En Botswana y Namibia, el delta del Okavango, hogar de varios pueblos indígenas, entre ellos el pueblo san, fue declarado sitio del Patrimonio Mundial de la UNESCO en 2014. Los sanes fueron desalojados por la fuerza de sus tierras sin haber dado su consentimiento libre, previo e informado, y siguen privados de acceso a las zonas sagradas y a los terrenos de caza y pesca. En agosto de 2021, el Relator Especial planteó su preocupación por las licencias petrolíferas concedidas a una empresa canadiense, ya que las futuras exploraciones y extracciones podrían causar daños irrevocables al frágil ecosistema del que dependen los sanes para su supervivencia física y cultural. El delta del Okavango tiene una gran importancia ecológica, ya que

³² Comité del Patrimonio Mundial, decisión 44 COM 8, adoptada en la 44ª reunión del Comité, en julio de 2021; presentación de la UNESCO al Relator Especial.

³³ Su declaración puede consultarse en www.ohchr.org/sites/default/files/2022-03/SR%20statement%20WHC%20on%20KKFC%2026%20July%202021.docx.

³⁴ Presentación de la UNESCO al Relator Especial.

³⁵ Comunicación AL NPL 3/2020 dirigida a Nepal, disponible en <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25642>.

³⁶ Comunicación AL TZA 3/2021 dirigida a la República Unida de Tanzania, disponible en <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26938>.

³⁷ Comunicaciones TZA 3/2013, TZA 1/2014, TZA 1/2015, TZA 1/2016, TZA 1/2017, TZA 2/2019 y TZA 3/2021 dirigidas a la República Unida de Tanzania, disponible en <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=22007>, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=22743>, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=17993>, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=3343>, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=22948>, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24872> y <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26938>.

proporciona agua a millones de personas y animales, incluidas especies amenazadas y en peligro de extinción, como el elefante africano de la sabana³⁸.

50. En febrero de 2022, el Relator Especial instó a Suecia a no conceder una licencia para una mina de mineral de hierro en la región de Gallok, cerca del sitio del Patrimonio Mundial de Laponia, señalando que la mina a cielo abierto generaría grandes cantidades de contaminación y residuos tóxicos que afectarían a las tierras tradicionales de los samis y pondrían en peligro el ecosistema protegido, incluida la migración de renos³⁹.

51. El Relator Especial acoge con agrado que la UNESCO haya planteado su preocupación por el impacto negativo que podrían tener sobre los derechos de los pueblos indígenas las actividades extractivas previstas tanto en el delta del Okavango como en los alrededores de Laponia⁴⁰.

3. Iniciativas de REDD-plus

52. Las iniciativas de REDD-plus tienen el potencial de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y sostener los servicios ecosistémicos en beneficio de todos. Sin embargo, estas iniciativas, incluidos los proyectos de conservación forestal y de remediación de la deforestación, también pueden generar tensiones entre los derechos de los pueblos indígenas y los intereses de protección del medio ambiente, y dar lugar al acaparamiento de tierras y a desalojos en aras de la conservación forestal.

53. Los pueblos indígenas han expresado su preocupación por la falta de transparencia en la participación en los beneficios derivados de los proyectos de REDD-plus y de intervención indígena significativa en esos proyectos a nivel mundial. Algunos denuncian discriminación directa o estructural por parte de las autoridades nacionales, quienes, en ciertos casos, cuestionan la capacidad de esos pueblos para llevar a cabo estos proyectos o alientan a esos pueblos a alejarse de los bosques protegidos y renunciar a su estilo de vida tradicional (A/HRC/30/41/Add.1, párr. 52, y A/HRC/45/34/Add.1, párr. 22). Como señaló la anterior Relatora Especial, además de la discriminación, el hecho de que a nivel mundial no se reconozcan oficialmente los derechos de los pueblos indígenas sobre la tierra en sus respectivos territorios hace que sea mucho menos probable que esos pueblos reciban ningún tipo de beneficio derivado de los proyectos de REDD-plus (A/HRC/36/46, párr. 97).

54. En la región de América Latina, por ejemplo, no suele informarse a los pueblos indígenas de cuántos créditos de carbono se venden a través de los proyectos de REDD-plus ni a quién. En un informe de 2015 sobre el Paraguay (A/HRC/30/41/Add.1), la anterior titular del mandato destacó que prevalecían opiniones discriminatorias con respecto a la capacidad de los pueblos indígenas para desarrollar sus propias alternativas económicas, incluida la ejecución del programa de REDD-plus. En Costa Rica, algunos pueblos indígenas indicaron que el acceso a los pagos por servicios ambientales se veía obstaculizado por requisitos administrativos que eran culturalmente inadecuados y no tenían en cuenta la situación concreta en que se encontraban (A/HRC/51/28/Add.1, párr. 61).

³⁸ Comunicación AL BWA 3/2021 dirigida a Botswana, disponible en <https://spcommreports.ohchr.org/fr/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26804>; y comunicación AL NAM 2/2021 dirigida a Namibia, disponible en <https://spcommreports.ohchr.org/fr/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26802>.

³⁹ Comunicación AL SWE 2/2022 dirigida a Suecia, disponible en <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=27057>.

⁴⁰ Véanse <https://whc.unesco.org/en/news/2230/> y el documento interno citado en la comunicación AL SWE 2/2022.

55. En el informe sobre su visita al Congo (A/HRC/45/34/Add.1), la anterior titular del mandato señaló que el Ministerio de Economía Forestal había adherido a un enfoque del mecanismo de REDD-plus que alentaba a los pueblos indígenas a renunciar a su tradicional estilo de vida seminómada para establecerse en aldeas y desempeñar allí actividades que generaran ingresos. El Relator Especial advierte de las prácticas gubernamentales que impiden a los pueblos indígenas dedicarse a sus actividades tradicionales de subsistencia, en particular en las áreas protegidas, porque tales prácticas acabarán por provocar la pérdida de los conocimientos indígenas que durante tanto tiempo han mantenido las pocas áreas de alta biodiversidad que quedan.

56. Otra preocupación es que muchas iniciativas de REDD-plus carecen de mecanismos de denuncia adecuados. Cuando median fondos del Banco Mundial, en teoría las comunidades pueden presentar una queja al Panel de Inspección del Banco Mundial, pero es casi imposible acceder al Panel sin un considerable apoyo externo⁴¹.

57. Incluso en los casos anteriores en que los pueblos indígenas han acudido al Panel de Inspección del Banco Mundial para quejarse de las violaciones ocurridas en el contexto de la conservación, como el caso del pueblo indígena sengwer, en las colinas de Cherangany (Kenya), la experiencia lamentablemente ha demostrado que no hay garantías suficientes para protegerse de las violaciones recurrentes en los proyectos de conservación posteriores en la misma área⁴².

VII. Buenas prácticas en la promoción de la tenencia y la gestión de las tierras indígenas y la participación en los beneficios

58. Según la definición de la UICN, las áreas de conservación comunitaria e indígena son ecosistemas naturales o modificados que contienen una importante biodiversidad, así como considerables beneficios ecológicos y valores culturales, y que conservan de forma voluntaria pueblos indígenas y comunidades locales, tanto sedentarios como nómadas, a través de leyes consuetudinarias u otros medios eficaces⁴³. Para que se considere área de conservación indígena y comunitaria, el pueblo y el sitio deben tener una interrelación estrecha, y la gestión del lugar debe apuntar sobre todo a la conservación de la biodiversidad y la cultura. En 2016, la UICN adoptó una política sobre el reconocimiento y el respeto de las áreas de conservación comunitaria e indígena que coinciden con áreas protegidas en la que observó que las áreas protegidas designadas por los gobiernos y las administradas por el sector privado suelen superponerse a las áreas de conservación comunitaria e indígena sin que estas se reconozcan o respeten como corresponde⁴⁴. En el Caribe, África y América Latina existen áreas de conservación comunitaria e indígena que a menudo superan a las áreas protegidas que administra el Estado.

⁴¹ Presentación de la Rainforest Foundation al Relator Especial.

⁴² Comunicación UA KEN 1/2018 dirigida a Kenya, disponible en <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23570>; Acción Exterior de la Unión Europea, “EU suspends its support for Water Towers in view of reported human rights abuses”, 17 de enero de 2018, disponible en www.eeas.europa.eu/node/38343_en; y Panel de Inspección del Banco Mundial, “Kenya: national resource management project”, disponible en www.inspectionpanel.org/panel-cases/natural-resource-management-project.

⁴³ Grazia Borrini-Feyerabend, *Bio-cultural Diversity Conserved by Indigenous Peoples and Local Communities: Examples and Analysis* (Teherán, Consorcio de Territorios y Áreas Conservados por Pueblos Indígenas y Comunidades Locales y Centro de Desarrollo Sostenible, 2010); y www.iccaconsortium.org/index.php/es/descubra/.

⁴⁴ Presentación de la UICN al Relator Especial.

59. En el Perú, la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes, en coordinación con los pueblos indígenas y un organismo estatal, está aplicando planes de protección “sin contacto” a través de una red de puestos de vigilancia que rodea a los pueblos indígenas que viven en aislamiento voluntario y contacto inicial, incluidos puntos limítrofes con la Reserva Territorial Madre de Dios y los Parques Nacionales del Manu y Alto Purús. La red vigila las amenazas para los territorios de los pueblos indígenas que viven en aislamiento voluntario y contacto inicial, documenta los posibles indicios de su presencia y aplica medidas para evitar el contacto forzado y los conflictos⁴⁵.

60. En el Canadá, las Primeras Naciones anishinaabes desempeñaron una función destacada en la preparación de la propuesta de inscripción de Pimachiowin Aki en la Lista del Patrimonio Mundial proporcionando material informativo sobre el proceso en la lengua anishinaabemowin u ojibwe. Las Primeras Naciones de Bloodvein, Little Grand Rapids, Pauingassi y Polar River, en colaboración con los gobiernos provinciales, propusieron que se incluyera el lugar en la Lista para proteger sus territorios ancestrales, continuar con la administración comunitaria basada en los valores anishinaabe y crear nuevos medios de subsistencia. Pimachiowin Aki se incluyó en la Lista del Patrimonio Mundial en 2018 y está protegido y gestionado de forma cooperativa por las cuatro Primeras Naciones y dos gobiernos provinciales a través de una estructura de gobernanza consensuada y participativa y un marco de gestión fundado en la gobernanza consuetudinaria anishinaabe y en las leyes y políticas del gobierno provincial⁴⁶.

61. En los Estados Unidos de América, el Monumento Nacional Bears Ears se gestionará conjuntamente con cinco tribus indígenas de los Estados Unidos. Un oficial electo de cada tribu formará parte de la Comisión de Bears Ears, encargada de la planificación, la gestión, la conservación, la restauración y la protección de las tierras sagradas y de la protección de las ceremonias, los rituales y los usos tradicionales que forman parte del modo de vida de las naciones tribales⁴⁷. El Relator Especial se alegra especialmente con este avance, ya que la anterior titular del mandato expresó su preocupación por el sitio de Bears Ears en 2018⁴⁸.

62. En Australia, en el marco de un programa federal de guardaparques indígenas, se emplea a aborígenes e isleños del estrecho de Torres en la gestión de tierras y mares en todo el país. Hay unos 2.000 guardaparques indígenas empleados en más de 80 proyectos que los ayudan a combinar los conocimientos tradicionales con la formación en materia de conservación para proteger y gestionar su tierra, su mar y su cultura, incluso mediante la mitigación de incendios forestales y la protección de especies amenazadas⁴⁹.

63. En julio de 2019, el paisaje cultural de Budj Bim, en Victoria (Australia), fue incluido en la Lista del Patrimonio Mundial en reconocimiento de la importancia del complejo sistema de acuicultura desarrollado por el pueblo gunditjmara para atrapar, almacenar y capturar anguilas⁵⁰. La propuesta de inscripción en la Lista fue preparada por los mismos propietarios del sitio, que pertenece a los aborígenes y se gestiona respetando los derechos y las obligaciones de índole consuetudinaria y jurídica que

⁴⁵ Información recibida de los pueblos indígenas durante la visita académica del Relator Especial al Perú en 2022.

⁴⁶ Presentación del Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas al Relator Especial.

⁴⁷ Véase www.blm.gov/sites/blm.gov/files/docs/2022-06/BearsEarsNationalMonumentInter-GovernmentalAgreement2022.pdf.

⁴⁸ Comunicación OL USA 1/2018 dirigida a los Estados Unidos, disponible en <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23594>.

⁴⁹ Véase www.niaa.gov.au/indigenous-affairs/environment/indigenous-ranger-programs.

⁵⁰ Véanse www.budjbim.com.au/ y <https://whc.unesco.org/en/list/1577/>.

corresponden al pueblo gunditjmara. El sitio está protegido y gestionado mediante un marco adaptativo y participativo de enfoques consuetudinarios, de gobernanza, legislativos y políticos que se superponen e integran entre sí⁵¹.

64. En la Federación de Rusia, el Parque Nacional de Bikin se incluyó en la Lista del Patrimonio Mundial en 2018 tras años de que abogaran por ello los pueblos indígenas udege, nanai y oroqui. El marco legislativo que rige el Parque protege explícitamente los derechos de caza, recolección y uso de los recursos naturales de esos pueblos para actividades económicas tradicionales en casi el 60 % del Parque⁵².

65. En Suecia, la zona de Laponia es un ejemplo de sitio del Patrimonio Mundial cuyo valor universal excepcional se basa en el reconocimiento de los valores culturales indígenas, lo cual no solo garantiza que esos valores se tengan en cuenta en las decisiones relacionadas con la conservación, sino que también institucionaliza el papel principal de los pueblos indígenas en los procesos de toma de decisiones y gestión del sitio. Inicialmente, la zona se propuso como sitio natural, pero la solicitud fue denegada, por lo que luego se cambió la propuesta y, en 1996, el sitio fue designado como sitio mixto, en reconocimiento tanto de sus características naturales como de la importancia de la cultura sami de pastoreo de renos en la zona. Gracias a que los líderes samis promovieron la causa, en 2012 se creó una nueva organización de gestión de mayoría sami, Laponiatjuottjudus, que toma las decisiones por consenso, lo que permite una gestión integrada de los valores culturales indígenas y los valores naturales del sitio⁵³. Participan en la gestión las nueve localidades samis de Laponia, dos municipios (Gällivare y Jokkmokk), la Junta Administrativa del Condado de Norrbotten y la Agencia Sueca de Protección Ambiental.

VIII. Conclusiones y recomendaciones

66. La deforestación y el empeoramiento del cambio climático son motivos comprensibles para querer aumentar el número de áreas protegidas. Sin embargo, aumentar el número de áreas protegidas no sirve para atacar efectivamente las causas o consecuencias del cambio climático; en última instancia, se requieren grandes cambios en las culturas de consumo y enormes reducciones de las emisiones. Mientras tanto, no se debería hacer que los pueblos indígenas paguen los costos de la inacción ante el consumo y las emisiones de las sociedades no indígenas. En la búsqueda de la conservación sostenible y eficaz no puede haber atajos; hay que procurar ese objetivo junto con quienes han protegido estas áreas de biodiversidad única durante miles de años. En las iniciativas de conservación que se emprendan en sus tierras y territorios, los pueblos indígenas deben ser reconocidos no solo como partes interesadas, sino también como titulares de derechos. Hay que preservar y proteger su modo de vida y sus conocimientos, junto con las tierras que habitan. Lo que beneficiará en última instancia al planeta y a sus pueblos en su conjunto es que se respeten los derechos de los pueblos indígenas, y no que se excluya a esos pueblos de sus territorios en nombre de la conservación.

67. Desde que la anterior titular del mandato presentó su informe sobre este tema, en 2016, se han producido avances tangibles en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, y eso da esperanzas de que cobren aceptación universal nuevos enfoques de conservación con los cuales hacer valer esos derechos. Así y todo, el mejor reconocimiento de los derechos de los pueblos

⁵¹ Presentación del Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas al Relator Especial.

⁵² *Ibid.*

⁵³ Véanse <https://laponia.nu/om-oss/laponiatjuottjudus/> y https://laponia.nu/wp-content/uploads/2014/08/Laponia-forvaltningsplan-eng-web-150327_2.pdf.

indígenas tiene que llevarse urgentemente a la práctica. Los Estados y todos los demás agentes dedicados a la conservación, así como las instituciones financieras, deben aplicar nuevos modelos de conservación y, al mismo tiempo, resarcir de inmediato los agravios históricos y contemporáneos causados a los pueblos indígenas con los proyectos de conservación.

68. Es imperioso que en el marco mundial de la diversidad biológica posterior a 2020 se demuestre la verdadera adhesión al enfoque de la conservación basado en los derechos humanos reconociéndolo expresamente en el texto final que se apruebe en el 15º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

69. El Relator Especial reconoce todo lo que ha hecho la UNESCO, en particular la adopción de la política de colaboración con los pueblos indígenas y las revisiones de las Directrices Prácticas para la Aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial. Se trata de pasos concretos y acertados, pero hay que seguir trabajando para aplicar estas políticas en el seno del Comité del Patrimonio Mundial y en los sitios del Patrimonio Mundial. Como señaló la anterior titular del mandato (véase [A/71/229](#)), es posible proponer que se incluyan sitios e incluirlos efectivamente en la Lista del Patrimonio Mundial de forma constructiva y con el consentimiento de los pueblos indígenas afectados, con lo cual se garantizaría que, en la práctica, esos procedimientos supusieran una contribución efectiva a la conservación y la protección de los derechos humanos. Habría que dejar que los pueblos indígenas propusieran y gestionaran sus propios sitios y participaran de forma plena y efectiva en los procesos relacionados con los sitios del Patrimonio Mundial para que se respeten sus derechos, sus medios de vida y su desarrollo basado en la libre determinación.

70. El Relator Especial desea hacer las siguientes recomendaciones. Los Estados deberían:

a) Reconocer la condición jurídica especial y única de los pueblos indígenas;

b) Dar a los pueblos indígenas el reconocimiento jurídico de sus tierras, territorios y recursos; esto debería hacerse respetando debidamente los sistemas jurídicos, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas en cuestión;

c) Aplicar un estricto enfoque basado en los derechos para la creación de áreas protegidas o la ampliación de las existentes;

d) Ampliar las áreas protegidas para que coincidan con los territorios indígenas únicamente cuando los pueblos indígenas hayan dado su consentimiento libre, previo e informado;

e) Garantizar que los pueblos indígenas tengan derecho de acceso a sus tierras y recursos y realicen sus actividades de acuerdo con su visión del mundo, gracias a la cual se ha podido conservar el medio ambiente de manera sostenible durante generaciones, y detener la criminalización de los pueblos indígenas que realizan actividades sostenibles vinculadas a su modo de vida, actividades que pueden estar prohibidas para los pueblos no indígenas;

f) Proteger a los pueblos indígenas de la intrusión en sus tierras ancestrales y prohibir estrictamente la explotación forestal y las actividades extractivas en las áreas protegidas;

g) Acceder a las visitas oficiales que hagan los titulares de mandatos de los procedimientos especiales a su país para investigar presuntas violaciones de

los derechos humanos en los sitios del Patrimonio Mundial y en otras áreas protegidas.

71. Los Estados Miembros, los organismos de las Naciones Unidas, los donantes y todos los agentes implicados en la conservación deberían:

a) Asignar fondos a las entidades de conservación dirigidas por indígenas y crear canales de comunicación interculturales para fomentar la plena participación de los pueblos indígenas en la gestión de las áreas protegidas y la inclusión de los sistemas de conocimientos indígenas en la conservación;

b) Implementar medidas para que los pueblos indígenas, incluidas las mujeres indígenas, estén bien representados en los procesos de toma de decisiones, y adoptar un enfoque basado en los derechos en cada etapa del diseño, la aplicación y la evaluación de las medidas de conservación;

c) Aprender de los sistemas de conocimientos indígenas para determinar, junto con los pueblos indígenas, los protocolos de conservación relacionados con las áreas o espacios sagrados y las especies importantes;

d) Proteger y promover el papel de las mujeres indígenas en la preservación, la transmisión, la aplicación y el desarrollo de los conocimientos científicos indígenas relacionados con la conservación y la protección de la biodiversidad;

e) Incluir, en colaboración con los pueblos indígenas, los conocimientos y los derechos de esos pueblos en los planes de estudio relacionados con la conservación;

f) Establecer y poner en práctica preferencias de contratación indígena a la hora de contratar oficiales para la gestión de las áreas protegidas y la protección del medio ambiente;

g) En consulta con los pueblos indígenas, garantizar la participación transparente y equitativa en los beneficios por las contribuciones que hacen esos pueblos a la protección de la biodiversidad en sus tierras y territorios, y garantizar que los fondos destinados a los pueblos indígenas estén administrados por ellos mismos;

h) Apoyar el desarrollo de la capacidad de los pueblos indígenas para participar e influir en los procesos internacionales de conservación, en especial el marco mundial de la diversidad biológica posterior a 2020, las propuestas de inscripción de sitios del Patrimonio Mundial y su gestión, y la planificación y el seguimiento de proyectos de REDD-plus y otros proyectos de conservación y mitigación del cambio climático, así como la presentación de informes al respecto;

i) Adoptar un enfoque basado en los derechos humanos y culturalmente adecuado cuando se planifiquen y ejecuten proyectos de conservación, incluidas las iniciativas de REDD-plus, teniendo en cuenta la relación distinta y especial de los pueblos indígenas con la tierra, las aguas, los territorios y los recursos, y garantizar que los pueblos indígenas reciban fondos de manera culturalmente adecuada para invertir en oportunidades de financiación climática;

j) Establecer mecanismos de denuncia que sean independientes, accesibles y culturalmente adecuados para los pueblos indígenas o reforzar los existentes;

k) Proteger a los pueblos indígenas que viven en aislamiento voluntario y contacto inicial teniendo en cuenta su estilo de vida nómada y su aislamiento voluntario como derecho de los pueblos indígenas.

72. La UNESCO debería aplicar un sólido enfoque basado en los derechos humanos en la inclusión de sitios en la Lista del Patrimonio Mundial, que debería contemplar lo siguiente:

a) La realización de evaluaciones del impacto sobre los derechos humanos junto con los pueblos indígenas antes de que comience el proceso de propuestas de inscripción de sitios;

b) La revisión del Reglamento del Comité del Patrimonio Mundial para garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas y de expertos en derechos humanos de las Naciones Unidas en los procesos de toma de decisiones que afecten a los pueblos indígenas antes de que el Comité tome su decisión final;

c) La presentación de informes periódicos sobre la situación de los derechos humanos en los sitios del Patrimonio Mundial y el examen de esas situaciones, así como medidas para reconsiderar la condición de Patrimonio Mundial si no se cumplen los requisitos;

d) La creación de un mecanismo de denuncia independiente para las violaciones cometidas en los sitios del Patrimonio Mundial.
