



Consejo Económico y Social

Distr. general
1° de marzo de 2005
Español
Original: inglés

Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas

Cuarto período de sesiones

Nueva York, 16 a 27 de mayo de 2005

Tema 4 del programa provisional*

Prioridades y temas actuales

Información recibida del sistema de las Naciones Unidas

Nota de la Secretaría

En su informe sobre su tercer período de sesiones, celebrado en mayo de 2004, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas precisó las propuestas, los objetivos, las recomendaciones y las esferas de posible adopción de medidas en el futuro y, por conducto del Consejo Económico y Social, recomendó que los Estados, el sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones intergubernamentales, los pueblos indígenas y las organizaciones no gubernamentales prestaran asistencia en su realización. En el presente documento y sus adiciones se recoge la información recibida del sistema de las Naciones Unidas en relación con estas cuestiones.

* E/C.19/2005/1.

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos

Resumen

Las actividades del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) están encaminadas a mejorar las condiciones de vida, construir viviendas apropiadas para todos y desarrollar asentamientos humanos sostenibles, haciendo hincapié en las necesidades de los pobres y otros grupos vulnerables y desfavorecidos como los pueblos indígenas. La labor de ONU-Hábitat en materia de desarrollo de asentamientos humanos se guía por el Programa de Hábitat y otros instrumentos y marcos internacionales de desarrollo económico y social y de derechos humanos. Las principales actividades en curso de ONU-Hábitat pertinentes a las necesidades de los pueblos indígenas están relacionadas con iniciativas para promover la inclusión, la integración social y el ejercicio del derecho a la vivienda en los asentamientos humanos, por ejemplo, actividades relacionadas con la consecución de la meta 11 del objetivo 7 de los objetivos de desarrollo del Milenio, la campaña mundial sobre mejora de la gobernanza urbana, la campaña mundial de seguridad de la tenencia y el Programa de las Naciones Unidas sobre los derechos relacionados con la vivienda.

En respuesta a los resultados logrados y las solicitudes formuladas en los períodos de sesiones primero, segundo y tercero del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, en particular el párrafo 68 de las recomendaciones del tercer período de sesiones, ONU-Hábitat ha centrado la atención aún más en las cuestiones indígenas y las necesidades de los pueblos indígenas. Junto con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y como parte de la aplicación del Programa de las Naciones Unidas sobre los derechos relacionados con la vivienda, se ha emprendido un proyecto de investigación titulado “El derecho de los pueblos indígenas a una vivienda adecuada: panorama mundial”. El informe de esta investigación apunta al hecho de que pese a que un grupo de países ha aplicado algunas políticas y prácticas bien definidas en la materia, las condiciones de vida y de la vivienda de los pueblos indígenas son muy inferiores a las de la población en general. Las conclusiones del informe están agrupadas de acuerdo a las condiciones generales, las condiciones de vida y de la vivienda, las leyes y políticas pertinentes a la vivienda y los programas de vivienda.

Las recomendaciones se han agrupado en cuestiones generales como identidad y libre determinación, participación en los procesos de adopción de decisiones, discriminación y desigualdad, relación entre la tierra y la vivienda; condiciones de vida y de la vivienda incluidas la pobreza, los programas y políticas en materia de vivienda, las condiciones de vivienda adecuada, la violencia contra la mujer y los niños, y los desalojos forzosos y el marco legislativo e institucional. El informe, que abarcará casos observados en Australia, el Canadá, el Ecuador, Filipinas, Finlandia, la Federación de Rusia, Kenya, México, Noruega y Suecia, puede consultarse en <http://www.unhabitat.org>.

En la sección I del presente informe se incluye una reseña de las principales comprobaciones de la investigación, así como de las conclusiones y recomendaciones.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Respuestas a las recomendaciones dirigidas exclusivamente a ONU-Hábitat . . .	1–51	4
A. Conclusiones del proyecto de investigación de ONU-Hábitat y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el “El derecho de los pueblos indígenas a una vivienda adecuada: panorama mundial”	2–23	4
B. Recomendaciones del proyecto de investigación de ONU-Hábitat/ACNUDH sobre “El derecho de los pueblos indígenas a una vivienda adecuada: panorama mundial”	24–51	9
II. Respuesta de ONU-Hábitat a las recomendaciones dirigidas a una o más entidades e información relacionada con las políticas y actividades recientes sobre las cuestiones indígenas	52–55	16
III. Actividades de ONU-Hábitat relacionadas con los objetivos de desarrollo del Milenio y los pueblos indígenas.	56–57	17

I. Respuestas a las recomendaciones dirigidas exclusivamente a ONU-Hábitat

1. El presente informe se ha preparado en respuesta a las recomendaciones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, en su tercer período de sesiones¹ dirigidas exclusivamente a ONU-Hábitat, pertinentes al mandato y las actividades de la organización. El proyecto de investigación sobre el tema “El derecho de los pueblos indígenas a una vivienda adecuada: panorama mundial” emprendido en el marco del Programa de las Naciones Unidas sobre los derechos relacionados con la vivienda —que es un programa de iniciativa conjunta de ONU-Hábitat y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)— se ha ejecutado, entre otras cosas, en cumplimiento de esta recomendación y es la actividad más específica de ONU-Hábitat en relación con los pueblos y las cuestiones indígenas². A continuación figuran las conclusiones y recomendaciones de esta iniciativa de investigación.

A. Conclusiones del proyecto de investigación de ONU-Hábitat y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el “El derecho de los pueblos indígenas a una vivienda adecuada: panorama mundial”

Generalidades

2. Si bien los pueblos y las comunidades indígenas de todo el mundo tienen culturas diferentes, sus experiencias y condiciones de vivienda son extraordinariamente similares.

3. Como muestran los casos estudiados, los pueblos indígenas que viven dentro de las fronteras de un país no siempre son homogéneos. Cada comunidad y grupo étnicos tiene características específicas y una relación particular con el Gobierno y con el grupo predominante de la población. Además, cada comunidad indígena tiene una clara identidad cultural y formas muy propias de interactuar con su entorno natural.

4. Todos los pueblos indígenas comprendidos en el presente informe siguen luchando contra los efectos del colonialismo, el nacionalismo o la privatización o las tres cosas. En cada caso, la cultura dominante utilizó la fuerza para conquistar a los pueblos indígenas, y luego pasó a homogeneizarlos y a obligarlos a asimilarse en la cultura dominante. Por consiguiente, la vida de los pueblos indígenas quedó fundamentalmente alterada y amenazadas su propia existencia e identidad debido, en particular, a la falta de libre determinación y a la exclusión de los pueblos indígenas de las estructuras y procesos de adopción de decisiones. En cuanto a la vivienda, esto ha significado que los pueblos indígenas no han podido tener acceso a los recursos necesarios ni a su control para asumir por sí mismos el desarrollo y la gestión de su vivienda. Al mismo tiempo, los pueblos indígenas y sus comunidades no han participado de manera significativa en la formulación y aplicación de políticas y programas de vivienda.

5. Los pueblos indígenas son víctimas de discriminación y condiciones de desigualdad en casi todos los aspectos relacionados con la vivienda, como las leyes y políticas con efectos discriminatorios; la asignación discriminatoria de recursos para

vivienda, incluidos créditos y préstamos; y las prácticas discriminatorias de los arrendadores particulares en el mercado de viviendas para alquilar que no suelen permitir que los indígenas alquilen viviendas, ni siquiera los que están en las peores condiciones.

6. Las políticas y los programas relacionados con la vivienda suelen discriminar los pueblos indígenas de manera directa o tienen efectos discriminatorios. Esas condiciones inadecuadas y discriminatorias prevalecen incluso en países en que se han ratificado tratados internacionales de derechos humanos y en que existen leyes y mecanismos internos de promoción de la igualdad y de protección contra la discriminación en la vivienda, o leyes en que se reconocen los derechos de los pueblos indígenas a la titularidad de la tierra. Sencillamente, los derechos humanos de los pueblos indígenas con frecuencia parecen quedar relegados ante los intereses de desarrollo económico. Las mujeres indígenas son víctimas de discriminación por motivos de género con respecto a algunos derechos humanos, que afectan directa o indirectamente su capacidad para gozar del derecho a una vivienda adecuada.

Condiciones de vida y de la vivienda en la actualidad

7. En general, las comunidades indígenas tienen un nivel de vida muy inferior al del resto de la población. La pobreza es uno de los factores que mejor definen la vida de los pueblos indígenas en casi todas las regiones del mundo. La mayor incidencia de vivienda inadecuada y de carencia de vivienda entre los pueblos indígenas es una manifestación evidente de su pobreza relativa.

8. Algunos de los casos estudiados revelan que la pobreza, las desventajas y la discriminación de los pueblos indígenas con respecto al derecho a una vivienda adecuada están íntimamente relacionadas con el despojo de sus tierras. En muchos casos, tras ser despojados³ de sus tierras, se ven obligados a abandonarlas, lo que repercute de diversas maneras en los pueblos indígenas pues, al quedarse sin medios para mantenerse y ganarse la vida, con frecuencia no pueden construir sus propias viviendas. Como consecuencia de la pérdida de los medios de subsistencia y la falta de vivienda adecuada, las mujeres y los hombres indígenas se ven obligados a migrar, muchas veces a ciudades y pueblos en busca de ambas cosas.

9. Los casos estudiados muestran que los pueblos indígenas no suelen gozar de una vivienda adecuada conforme a los siguientes aspectos definidos en la observación general No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

a) **Seguridad de la tenencia:** Las familias y comunidades indígenas de diferentes regiones del mundo carecen de seguridad de la tenencia por diversas razones, por ejemplo, porque el Estado puede expropiarles las tierras para explotar los recursos; el Estado puede obligarlos a desplazarse para dar paso a proyectos de desarrollo; los particulares pueden invocar costumbres y tradiciones para despojar a una viuda o divorciada de su hogar y sus tierras; y raras veces se adoptan suficientes medidas contra las prácticas racistas de los propietarios y otros agentes;

b) **Asequibilidad:** En las ciudades, donde la tierra es escasa, la vivienda es cada vez más cara, lo que hace que comprar o incluso alquilar una vivienda sea prohibitivo, especialmente para los pueblos indígenas que suelen encontrarse entre los más pobres de casi todas las sociedades. A menos que los pueblos indígenas dispongan de viviendas subvencionadas, no les queda más remedio que vivir en viviendas que pagan alquileres excesivos —de las que pueden ser desalojados por no

pagar el alquiler— o vivir en barrios de tugurios, en asentamientos improvisados o en la calle;

c) **Habitabilidad:** Muchos de los estudios revelan que los pueblos indígenas suelen vivir en condiciones de hacinamiento. El hacinamiento tiende a acelerar el deterioro de las viviendas y a aumentar el riesgo de transmisión de enfermedades, la violencia en el hogar y otros tipos de abusos y violaciones. Los pueblos indígenas suelen vivir en viviendas que no los protegen contra la inclemencia del tiempo. Además, parece haber una estrecha relación entre las malas condiciones de la vivienda y la mala salud;

d) **Disponibilidad de servicios:** Muchos hogares indígenas carecen de servicios básicos como agua potable y electricidad. Esto parece ser cierto independientemente del nivel de desarrollo del país;

e) **Accesibilidad:** Los pueblos indígenas no siempre tienen acceso a una vivienda adecuada, especialmente en las zonas urbanas, como consecuencia de la actitud discriminatoria de los proveedores de viviendas, que oponen barreras en el mercado de alquiler de viviendas. Las mujeres indígenas enfrentan aún más barreras en cuanto al acceso a la vivienda como resultado de la discriminación por motivos de género en las leyes, costumbres y tradiciones, que les impiden comprar, alquilar y heredar tierras, bienes y viviendas, particularmente tras la disolución del matrimonio o el fallecimiento del esposo;

f) **Lugar:** Muchos pueblos indígenas viven en lugares remotos que carecen de hospitales o dispensarios y escuelas;

g) **Adecuación cultural:** Muchas personas indígenas viven en viviendas que no se ajustan a sus necesidades culturales. Las viviendas subvencionadas por lo general no están preparadas para alojar a sus familiares y, cuando esas personas migran hacia las ciudades, en su mayoría tienen que olvidarse de sus viviendas tradicionales ajustadas a su cultura.

10. Además de lo señalado anteriormente, ya sea en las zonas urbanas o rurales, las mujeres indígenas tropiezan con algunos obstáculos por motivo de género que les impiden gozar plenamente de su derecho a una vivienda adecuada. Puede decirse que la violencia, particularmente la violencia en el hogar, es uno de los obstáculos más graves y apremiantes. Las condiciones de vivienda malas o inadecuadas, caracterizadas por el hacinamiento, la falta de privacidad y de servicios sanitarios y otros servicios básicos, acrecientan la vulnerabilidad de la mujer a la violencia en el hogar. Otra razón es el hecho de que la mujer indígena no pueda adquirir una vivienda independientemente del hombre. En algunos casos, la sociedad aliena a la mujer que vive sola, ya sea divorciada, viuda, soltera, o casada pero separada del esposo. Además, muchas veces el derecho consuetudinario, las tradiciones y la cultura impiden que las mujeres tengan la oportunidad o la posibilidad de poseer, adquirir o heredar bienes.

11. Los casos estudiados revelan que la pobreza extrema, el deterioro y la expropiación de tierras, los desalojos forzosos, las oportunidades de empleo y la centralización de los servicios en las ciudades, unido al atractivo general de la vida en la ciudad, impulsan a muchos indígenas a migrar hacia pueblos y ciudades. En las ciudades, los indígenas sufren una pobreza extrema, una discriminación generalizada y la pérdida de vínculos espirituales, comunitarios y familiares y de su cultura y valores. Como no pueden ser propietarios de sus viviendas porque son prohibitivamente

caras, casi siempre las condiciones de su vivienda son muy pobres. Por consiguiente, muchos viven en asentamientos improvisados y barrios de tugurios y algunos terminan viviendo a la intemperie.

12. El desalojo forzoso es una de las violaciones al derecho a la vivienda que enfrentan más comúnmente los pueblos indígenas de todo el mundo, en los medios urbanos tanto como rurales. En la mayoría de los casos, los desalojos forzosos responden a proyectos de desarrollo, como las presas de centrales hidroeléctricas, la minería y la explotación forestal. En otros casos, las tierras indígenas son designadas por diversas razones, pues suelen ser ricas en recursos y estar ubicadas en zonas marginales o remotas, y con frecuencia se considera que los pueblos indígenas no son los propietarios legales.

13. Los efectos de los desalojos forzosos sobre las familias y comunidades indígenas a corto y largo plazos, independientemente de dónde ocurran, son graves. Además, los pueblos indígenas sufren espiritual y físicamente al verse desplazados de sus propias tierras, proceso que destruye su capacidad de autonomía económica, baja sus niveles de vida, ocasiona problemas sociales y de salud y menoscaba su tradición y cultura.

14. Los desalojos forzosos y la expropiación de las tierras tienen efectos especialmente graves para las mujeres indígenas ya que con frecuencia ocasiona un aumento de su carga de trabajo porque tienen que caminar grandes distancias para encontrar otras fuentes de agua o leña. Por otro lado, las mujeres pueden perder su importante papel en la producción agrícola, separándolas de las actividades de producción generadoras de ingresos y haciéndolas económicamente dependientes de los hombres.

Leyes y políticas pertinentes a la vivienda

15. En varios países examinados en esta iniciativa de investigación se ha establecido, o está en vías de establecerse, una base jurídica sólida y progresiva para los derechos de los pueblos indígenas. En muchas leyes se reconocen los derechos de esos pueblos a la tierra y se les protege de la reubicación forzosa. Sin embargo, en muchos casos las leyes no se aplican correctamente.

Derecho internacional

16. Los 10 Estados examinados más pormenorizadamente en esta iniciativa de investigación han ratificado los principales instrumentos internacionales de derechos humanos de aplicación general como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o se han adherido a ellos. Tres de esos Estados también han ratificado el Convenio No. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

17. Dadas las condiciones inadecuadas de vivienda que aún prevalecen entre los pueblos indígenas es evidente que la ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos de aplicación general por sí sola no se traduce necesariamente en el ejercicio y el goce del derecho a una vivienda adecuada y otros derechos por parte de los pueblos indígenas. Con todo, en las observaciones finales y los comentarios generales de los órganos de vigilancia del cumplimiento de los tratados se ha

potenciado jurídicamente a los pueblos indígenas en cuanto a la reivindicación de sus derechos humanos.

18. La ratificación del Convenio No. 169 de la OIT también ha sido importante para los pueblos indígenas. En primer lugar, los pueblos indígenas consideran que la ratificación del Convenio es un paso importante, práctico, simbólico y de buena fe por parte de sus gobiernos. En segundo lugar, en algunos casos ha proporcionado un marco jurídico para la elaboración de textos legislativos nacionales. En tercer lugar, podría haber un compromiso más perceptible por parte de esos Estados de incluir a los pueblos indígenas y sus órganos representantes en el diálogo y de elaborar leyes que reconozcan mejor los derechos de los pueblos indígenas.

Derecho interno

19. La iniciativa de investigación reveló que en muchos de los Estados examinados los derechos de los pueblos indígenas están protegidos en las constituciones nacionales o en leyes específicas sobre los pueblos indígenas. Algunas de esas leyes contienen disposiciones que podrían aplicarse para proteger ciertos aspectos del derecho de los pueblos indígenas a una vivienda adecuada.

20. Diversos Estados examinados también han consagrado en sus constituciones el derecho a una vivienda adecuada. En otros países en que ese derecho no está reconocido constitucionalmente, el Estado prevé aplicarlo mediante el establecimiento de leyes, políticas y programas concretos de vivienda.

21. En varios Estados los pueblos indígenas han recurrido a los tribunales para hacer valer sus derechos. Así y todo, en general, parece que no son muchos los que utilizan ese recurso. Los resultados de los litigios sobre cuestiones relacionadas con los derechos de los pueblos indígenas a la tierra y la vivienda han sido dispares. Por ejemplo, en Noruega, el Tribunal Supremo falló en dos casos en favor del reconocimiento del derecho a la tierra a los samis. En el Canadá, algunos arrendatarios indígenas impugnaron los comentarios discriminatorios de un propietario y ganaron. En Australia, en cambio, los arrendatarios indígenas han impugnado los desalojos impuestos por el Estado y los comentarios discriminatorios por parte de propietarios particulares, pero han perdido. En el Ecuador, los pueblos indígenas han presentado múltiples denuncias contra empresas que quieren explotar los yacimientos de petróleo, y a veces han ganado y otras perdido.

Programas de vivienda

22. En los casos estudiados se describe toda una serie de programas de vivienda, algunos destinados específicamente a los pueblos indígenas y otros a la población en general pero a los que al parecer los pueblos indígenas también tienen acceso.

23. Los programas y proyectos de mayor éxito suelen ser los que han contado con la participación de los pueblos indígenas de manera diversa y significativa. En algunas ciudades canadienses, las viviendas públicas o subvencionadas que son propiedad y están bajo el control de los pueblos indígenas, y diseñadas conforme a su cultura, han tenido gran aceptación entre los inquilinos indígenas. En Finlandia, el Gobierno puso en práctica un plan de préstamos y subsidios para los samis que les permite construir sus propias viviendas en su propia tierra, por lo que en sus comunidades hay un mayor porcentaje de propietarios de viviendas y un menor porcentaje de arrendamiento de viviendas subvencionadas. En Kenya, la mujer masai ha venido

participando en un proyecto que le permite utilizar las técnicas y los materiales de construcción indígenas para cambiar el diseño de las viviendas existentes de modo que se ajusten más a sus necesidades.

B. Recomendaciones del proyecto de investigación de ONU-Hábitat/ACNUDH sobre “El derecho de los pueblos indígenas a una vivienda adecuada: panorama mundial”

24. Las recomendaciones siguientes se basan en las conclusiones y propuestas de los investigadores para esta iniciativa. Las recomendaciones que tienen por objeto encarar las cuestiones más prominentes que enfrentan los hombres y las mujeres indígenas, en materia de vivienda, son básicamente para los gobiernos, aunque algunas también están dirigidas a otros interesados directos como instituciones financieras, comunidades y líderes indígenas y organizaciones no gubernamentales.

25. Sería muy útil que todas las entidades pertinentes de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales en especial ONU-Hábitat, el ACNUDH y el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas pudieran centrarse más en los derechos de los pueblos indígenas a la vivienda y elaboraran nuevas normas, programas y políticas adecuados, incluso resoluciones de sus órganos normativos, para influir en todos los interesados directos, en particular en los gobiernos, y conseguir que contribuyan más eficazmente a la realización plena y progresiva del derecho de los pueblos indígenas a una vivienda adecuada.

Generalidades

Identidad y libre determinación

26. El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación es un elemento importante para asegurar la preservación de sus culturas e identidades y también es un factor importante para el ejercicio del derecho a la vivienda, lo cual no quiere decir que estos derechos se excluyan mutuamente o dependan el uno del otro. Sin embargo, el ejercicio del derecho a la libre determinación podría ayudarles a gozar del derecho a una vida adecuada, puesto que facilitaría la gobernanza propia y la participación en los procesos de adopción de decisiones y elaboración de políticas que los afectan directamente.

27. Los derechos para grupos específicos de pueblos indígenas, en especial los derechos a la gobernanza propia, no deben utilizarse para excluir a miembros de las comunidades indígenas, como las mujeres y los jóvenes, ni para discriminarlos. Por consiguiente, las comunidades indígenas que ya ejercen su propia gobernanza también deben asegurar la participación en pie de igualdad de las mujeres y los jóvenes indígenas en todos los aspectos de la autogobernanza, especialmente la elaboración y aplicación de leyes, políticas y programas que afectan sus derechos a la tierra, los bienes y la vivienda.

Participación en los procesos de adopción de decisiones

28. Las mujeres y los hombres indígenas seguirán marginados si se les sigue excluyendo de los procesos de adopción de decisiones. Los gobiernos deben velar por que los pueblos indígenas participen como asociados en pie de igualdad en todos los procesos de adopción de decisiones, en particular sobre las cuestiones de interés e

importancia para las comunidades indígenas. Con respecto a la vivienda, los hombres y las mujeres indígenas deben participar libremente y en condiciones de igualdad en la elaboración de leyes, políticas o programas que puedan repercutir en sus condiciones de vivienda. Los hombres y las mujeres indígenas también deben participar como iguales en los debates, las negociaciones y las decisiones relacionadas con los proyectos de desarrollo que se realizarán en sus tierras. En todas las etapas del ciclo de los proyectos debe aplicarse el principio del consentimiento libre, previo y fundamentado. Esto significa tener en cuenta sus opiniones, exigencias y reclamaciones al adoptar decisiones importantes en relación con las prioridades de desarrollo y la asignación de recursos.

Discriminación y desigualdad

29. De acuerdo con las normas internacionales de derechos humanos, los Estados deben adoptar medidas urgentes para eliminar la discriminación, la desigualdad y las injusticias históricas que soportan los pueblos indígenas. Para ello es necesario interpretar los derechos y las leyes, y formular políticas y programas de manera que se tenga en cuenta la desventaja socialmente establecida de los hombres y las mujeres indígenas y que asegure la igualdad de acceso y resultados para las mujeres y los hombres indígenas.

30. Las comunidades indígenas deben velar por que la mujer indígena no sea objeto de discriminación o tratamiento desigual en sus propias comunidades, en particular como resultado del derecho consuetudinario y las prácticas tradicionales. Los principios de igualdad y no discriminación, en particular en lo que concierne a las perspectivas de la mujer indígena, han de guiar el proceso de incremento de la participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones.

Relación entre la tierra y la vivienda

31. Despojar a los pueblos indígenas de sus tierras tiene profundas consecuencias, pues se violan muchos otros derechos, como el derecho a una vivienda adecuada. La relación entre los derechos a la tierra y los derechos económicos, sociales y culturales merece mayor atención al nivel internacional. En particular, sería conveniente analizar si la lucha de los pueblos indígenas por sus derechos a la tierra podría beneficiarse de una incorporación de la perspectiva de los derechos a la vivienda. Para ello, ONU-Hábitat y el ACNUDH, por conducto de su Programa de Derecho a la Vivienda, y conjuntamente con el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, podrían celebrar un seminario sobre los pueblos indígenas y el derecho a una vivienda adecuada, en que se reúna a expertos indígenas y no indígenas, gobiernos y organizaciones no gubernamentales a fin de compartir las conclusiones del presente informe y elaborar recomendaciones sobre la forma de promover y proteger de manera más eficaz los derechos de los pueblos indígenas a una vivienda adecuada, incluidos los derechos a la tierra. Esas iniciativas también podrían basarse en nuevas normas, políticas y programas que no sólo tengan en cuenta sino que se centren en el principio del consentimiento libre, previo y fundamentado de los pueblos indígenas.

Condiciones de vida y de la vivienda

Eliminación de la pobreza

32. Un aspecto fundamental para mejorar las condiciones de vivienda de los pueblos indígenas es eliminar su pobreza, conforme al principio de que el

derecho a una vivienda adecuada es un elemento constitutivo del derecho a un nivel de vida adecuado, como se dice en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Los gobiernos deben crear las condiciones que permitan que los pueblos indígenas sean económicamente autosuficientes. Para lograrlo pueden adoptarse algunas medidas eficaces, y tal vez la más importante sea asegurar que los pueblos indígenas sigan teniendo acceso a sus tierras y a otros recursos productivos como créditos y préstamos, educación y capacitación. Los gobiernos también deben elaborar políticas económicas específicas que estimulen las oportunidades de empleo en las zonas urbanas y el desarrollo en las zonas rurales teniendo en cuenta las necesidades, los derechos y los modos de producción de los pueblos indígenas.

33. Los gobiernos también tienen que prestar servicios adecuados (en términos de cultura y calidad) a todas las comunidades indígenas a fin de eliminar otras desventajas socioeconómicas de los pueblos indígenas como la mala salud y los bajos niveles de educación.

Programas y políticas en materia de vivienda

34. En el marco general de políticas y estrategias de fomento de la vivienda, los gobiernos y los proveedores de viviendas deben adoptar medidas, aprovechando al máximo los recursos disponibles, para lograr la realización plena y progresiva del derecho a una vivienda adecuada. Es preciso elaborar y aplicar programas y proyectos de vivienda creativos que garanticen la disponibilidad y accesibilidad de vivienda asequible para los sectores más pobres de la sociedad, en especial los pueblos indígenas. Por ejemplo, en el contexto urbano, los gobiernos podrían buscar la forma de seguir desarrollando y mejorando las opciones de viviendas de alquiler a fin de atender las necesidades de los indígenas que habitan en las zonas urbanas. Análogamente, tal vez los gobiernos tengan que formular medidas especiales provisionales en favor de los pueblos indígenas y de las mujeres indígenas concretamente como forma de acelerar el proceso, de modo que gocen de los mismos derechos de vivienda de que disfrutaban las personas no indígenas. Los gobiernos también deberían invertir en el desarrollo de los pueblos indígenas en las diversas competencias técnicas que les permitan asumir eficazmente la formulación, ejecución y administración de programas de vivienda.

Garantía de una vivienda adecuada

35. Para que los pueblos indígenas gocen del derecho a una vivienda adecuada, los gobiernos deben adoptar medidas en las siguientes esferas:

a) **Seguridad de la tenencia:** los gobiernos deben velar por la seguridad jurídica de la tenencia de los pueblos indígenas, que debe incluir la protección eficaz contra desalojos forzosos y podría incluir la legalización de los asentamientos improvisados, lo que suele lograrse mediante la promulgación y aplicación de leyes. Los pueblos indígenas cuya seguridad de la tenencia esté amenazada también deben tener acceso a procedimientos de recurso, tomando en cuenta el derecho consuetudinario cuando sea pertinente;

b) Asequibilidad y habitabilidad:

i) Los gobiernos deben tomar medidas encaminadas a prestar asistencia a las personas indígenas que no puedan afrontar los precios de la vivienda debido a su permanente posición desfavorecida en la sociedad, lo que podría lograrse asegurando un suministro adecuado de viviendas públicas o subvencionadas destinadas específicamente a los pueblos indígenas. También podría lograrse si los gobiernos apoyaran y estimularan a los pueblos indígenas a construir sus propias viviendas;

ii) Los gobiernos también podrían proporcionar subsidios y prestaciones de vivienda a los hogares indígenas muy pobres. Esas prestaciones se darían a la persona, y no a una vivienda concreta, y podrían utilizarse para pagar por viviendas adecuadas en el mercado privado de viviendas de alquiler;

iii) Los gobiernos también podrían ofrecer incentivos a los proveedores de viviendas del sector privado para que construyan y proporcionen viviendas a precios razonables y ajustadas a las necesidades culturales;

iv) Los gobiernos también deberán apoyar otros arreglos de construcción y gestión de viviendas, como cooperativas, en particular las organizadas por los propios pueblos indígenas;

v) Para mejorar la habitabilidad de las viviendas existentes, los pueblos indígenas deberían tener igual acceso a los planes de subvenciones o préstamos existentes para ayudarlos a mejorar o renovar las viviendas.

c) Accesibilidad:

i) Los gobiernos, las autoridades locales y los dirigentes indígenas deberían encarar inmediatamente la discriminación y la desigualdad de que son víctima los pueblos indígenas en el sector de la vivienda, en especial las mujeres indígenas. Se requerirá que los gobiernos, entre otras cosas, revoquen las leyes y políticas directa o indirectamente discriminatorias y que promulguen y hagan cumplir leyes que prohíban la discriminación;

ii) Los gobiernos podrían proporcionar asistencia destinada específicamente a los moradores indígenas y, al propio tiempo, mejorar las condiciones de vida en los asentamientos improvisados y en otras viviendas que están en malas condiciones;

iii) Los gobiernos también deberían tomar iniciativas para que se comprenda mejor qué es lo que constituye discriminación contra los pueblos indígenas, y muy en especial contra las mujeres indígenas, en el sector de la vivienda. Esa labor debería estar encaminada a sensibilizar a los proveedores de viviendas y al público en general. Los gobiernos, junto con las comunidades indígenas, deberían asegurar que las costumbres y las tradiciones se interpreten y evolucionen de modo tal que se garantice que las mujeres indígenas tengan los mismos derechos que los hombres a poseer, alquilar, arrendar y tener acceso a tierras y vivienda, independientemente de su estado civil y otras cuestiones;

d) **Lugar:** los gobiernos también deben velar por que al prestar servicios de salud, educación y otros, se respeten y promuevan los idiomas y las culturas indígenas y que esos centros estén cerca de las comunidades indígenas;

e) **Disponibilidad de servicios:** uno de los obstáculos a la vivienda adecuada en las zonas rurales es la falta de acceso a la infraestructura y a servicios esenciales como agua y electricidad. Es preciso incorporar redes y tecnologías sostenibles en todas las comunidades indígenas a fin de garantizar que siempre tengan acceso a agua potable y electricidad;

f) **Adecuación cultural:** para asegurar que la vivienda se ajuste a la cultura de los pueblos indígenas, es preciso que éstos participen en el diseño, el desarrollo y la ejecución de los proyectos de vivienda.

Violencia contra la mujer y los niños

36. Los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y las comunidades indígenas deberían garantizar específicamente albergue, servicios y medios de vida alternativos para las mujeres indígenas víctimas de violencia en el hogar, que se ven obligadas a abandonar su vivienda. Es imprescindible que esos servicios sean apropiados desde el punto de vista cultural, lo que incluye asegurar que el personal sea indígena o esté capacitado para trabajar eficazmente con mujeres indígenas. Análogamente, hay que resolver la situación de los niños indígenas que hayan tenido que separarse de su familia por motivos de abuso sexual o de otro tipo, teniendo en cuenta sus necesidades específicas.

Desalojos forzados

37. Los gobiernos, el sector privado y las instituciones financieras deberían hacer todo lo posible por evitar el desalojo de las personas indígenas de sus hogares y tierras como, por ejemplo:

a) Antes de emprender proyectos de desarrollo en zonas indígenas, los gobiernos, conjuntamente con las instituciones financieras internacionales y otros prestamistas, deberían evaluar, junto con las comunidades indígenas, los efectos en materia de derechos humanos a fin de asegurar que se cumpla el principio de consentimiento libre, previo y fundamentado. Si la evaluación revela que podrían violarse los derechos de los pueblos indígenas, deben volver a negociarse esos proyectos;

b) Las instituciones financieras y otras organizaciones internacionales, regionales y nacionales desempeñan una función vital que facilita la ejecución de importantes proyectos de desarrollo al proporcionar diversas formas de apoyo financiero y técnico. Es imprescindible que las políticas internas de esas instituciones, relacionadas con los proyectos de desarrollo y los pueblos indígenas, se revisen y apliquen de manera que se respeten las normas internacionales contemporáneas de derechos humanos de aplicación general como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, así como las leyes internacionales relativas a los pueblos indígenas como el Convenio No. 169 de la OIT y cualesquiera leyes nacionales, tratados o acuerdos pendientes pertinentes relativos a los derechos de los pueblos indígenas.

38. Cuando el desalojo y la reubicación resulten inevitables, deberá procederse conforme a las normas internacionales de derechos humanos que figuran en la observación general No. 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y las directrices de las Naciones Unidas sobre derechos humanos relativas a los desalojos forzados a que dan lugar a los desplazamientos causados por el desarrollo.

Marco legislativo e institucional

A nivel internacional

39. Se insta a los Estados Miembros a que ratifiquen el Convenio No. 169 de la OIT y otros tratados internacionales de derechos humanos pertinentes como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, así como los instrumentos regionales pertinentes.

40. Al examinar el cumplimiento por los Estados Partes de las obligaciones contraídas en virtud de tratados, todos los órganos de supervisión del cumplimiento de tratados deberían asegurarse de que se preste la debida atención a la situación de las mujeres y los hombres indígenas. Los órganos de supervisión deberían propiciar que las organizaciones no gubernamentales indígenas asistan a esas sesiones o proporcionen información sobre su situación en materia de derechos humanos.

41. Las cuestiones indígenas, en especial las relativas a las mujeres indígenas, deberían incorporarse en los procesos intergubernamentales pertinentes de todo el sistema de las Naciones Unidas.

42. Los Estados deberían promover la rápida finalización del proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y su adopción.

43. En vista de que esta iniciativa de investigación ha revelado que las condiciones de vivienda de los pueblos indígenas de todo el mundo, en los países industrializados y en desarrollo por igual, son inadecuadas, el Programa de las Naciones Unidas sobre los derechos relacionados con la vivienda debe continuar promoviendo los derechos de los pueblos indígenas a la vivienda.

A nivel nacional

44. Una vez ratificados, los instrumentos jurídicos internacionales mencionados deberían incorporarse en la jurisprudencia y el derecho internos y asegurar su aplicación en el ámbito nacional.

45. Los Estados que han ratificado los instrumentos internacionales de derechos humanos de aplicación general deberían interpretar y cumplir las obligaciones jurídicas contraídas en virtud de esos instrumentos teniendo en cuenta las necesidades y circunstancias específicas de los pueblos indígenas.

46. En el derecho interno pertinente, como la constitución nacional y las leyes sobre derechos humanos, así como en la interpretación del derecho consuetudinario y civil, los Estados deberían garantizar la aplicación del principio de no discriminación y que las mujeres y los hombres indígenas puedan ejercer y gozar por igual de los derechos a la vivienda.

47. Los principios de no discriminación e igualdad sólo tendrán sentido para los pueblos indígenas si se interpretan y ejecutan mediante políticas y programas que tengan en cuenta la desventaja estructural y la injusticia histórica que han padecido. Para determinar si las leyes y políticas encaran la desigualdad de que son víctimas los pueblos indígenas con respecto a los derechos a la vivienda y la tierra, los Estados deben evaluar los efectos de esas leyes y programas o políticas.

48. Deben existir instituciones nacionales de derechos humanos que protejan los derechos humanos y los derechos específicos de los pueblos indígenas. Esto es particularmente importante cuando se discrimina contra una persona indígena en su propia comunidad.

49. En estos momentos muchos pueblos indígenas no utilizan los mecanismos judiciales o cuasijudiciales para reivindicar sus derechos. Los Estados deben evaluar el grado de acceso a los mecanismos de ejecución existentes que tienen las mujeres y los hombres indígenas, teniendo en cuenta factores como el desconocimiento de la disponibilidad de esos mecanismos, y otros factores como los gastos, la localidad y las barreras culturales y lingüísticas que pudieran impedir el acceso. Para superar esos obstáculos, tal vez haya que reestructurar los mecanismos existentes o crear otros nuevos o tal vez sea necesario que los propios pueblos indígenas creen y dirijan esos mecanismos.

50. Los gobiernos y los líderes comunitarios indígenas deben promulgar y aplicar leyes y políticas que protejan jurídicamente el derecho de todas las mujeres a la vivienda, incluida la mujer indígena, tras la disolución del matrimonio o el fallecimiento del cónyuge. Esto debería incluir leyes que aseguren que las mujeres, en especial las mujeres indígenas, puedan permanecer en su hogar tras la disolución del matrimonio o el fallecimiento del cónyuge. Además, hay que tratar de asegurar que las costumbres, tradiciones y leyes se interpreten de manera que asegure que las mujeres tengan el mismo derecho que los hombres a heredar la tierra, los bienes y la vivienda, independientemente de su estado civil u otra condición.

Otros asuntos

51. En muchos países hay escasez de datos concretos sobre las condiciones de vivienda de los pueblos indígenas. Además, las organizaciones de mujeres indígenas suelen estar marginadas y mal financiadas y, por consiguiente, no pueden participar en el diálogo y los debates dentro de sus propias comunidades ni con representantes gubernamentales y otros interesados directos. Las recomendaciones siguientes están encaminadas a responder a esas cuestiones:

a) Las organizaciones internacionales, los Estados, las universidades, las instituciones de investigación y las organizaciones no gubernamentales deberán reunir información cualitativa y cuantitativa detallada y precisa sobre las condiciones de la vivienda y las experiencias de los pueblos indígenas. Esta información debería reunirse en estrecha colaboración con las organizaciones de los pueblos indígenas. Toda la información debería desglosarse por género y basarse en los derechos y, siempre que sea posible, deberían establecerse comparaciones con los pueblos no indígenas. También deberían recogerse las diferencias entre los habitantes indígenas de las zonas urbanas y las rurales. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha elaborado directrices para la presentación de informes que podrían resultar útiles en la reunión de

estos datos. Debería darse a conocer a los pueblos indígenas pertinentes toda la información de que se disponga;

b) Los Estados y otras fuentes de financiación deberían aportar recursos a las organizaciones indígenas, incluidos los grupos urbanos y de mujeres, a fin de ayudarlos a realizar investigaciones y participar en actividades que promuevan sus condiciones de vida y de vivienda.

II. Respuesta de ONU-Hábitat a las recomendaciones dirigidas a una o más entidades e información relacionada con las políticas y actividades recientes sobre las cuestiones indígenas

52. En esta sección de su informe ONU-Hábitat da respuesta a la mayoría de las cuestiones planteadas en el tercer período de sesiones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, en particular las recomendaciones que figuran en los párrafos 5, 8 y 16 del informe del Foro⁴ sobre las mujeres indígenas y la educación en el ámbito de las actividades generales del Foro encaminadas a mejorar las condiciones de vida de los grupos pobres, vulnerables y desfavorecidos, en especial los pueblos indígenas. En ese marco, la labor de ONU-Hábitat sobre la seguridad de la tenencia da cabida a una alianza estratégica con los pueblos indígenas para encarar las cuestiones relacionadas con la tierra en toda su complejidad. Todos los pueblos indígenas tienen un firme sentido de identidad cultural, y la característica más sobresaliente es la relación especial con la tierra. Gracias a la labor de ONU-Hábitat de mitigación de la pobreza y la relacionada con los objetivos de desarrollo del Milenio es posible establecer vínculos directos con los medios de vida de los pueblos indígenas. ONU-Hábitat procura promover la participación de la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales, en el desarrollo de los asentamientos humanos y en los procesos relacionados con la adopción de decisiones. Este elemento también es pertinente a las necesidades y problemas de los pueblos indígenas. Pese a que los asentamientos urbanos tienen un enorme potencial como motor del desarrollo económico y social, al mismo tiempo también pueden generar e intensificar la exclusión social y negar los beneficios de la vida urbana a los pobres, las mujeres, los jóvenes y los pueblos indígenas, las minorías religiosas o étnicas y otros grupos marginados.

53. El segundo período de sesiones del Foro Urbano Mundial, que formó parte del Foro Universal de Culturas celebrado en Barcelona en septiembre de 2004, congregó a interesados directos de todo el mundo en el desarrollo de los asentamientos humanos. El Foro también proporcionó vías para la participación de las comunidades indígenas.

54. La política de ONU-Hábitat en materia de género, encaminada a la aplicación efectiva de sus normativas de género y a la reafirmación del compromiso del Programa de Hábitat⁵ de lograr la igualdad entre los géneros, persigue los tres objetivos siguientes:

a) Promover la igualdad de derechos de las mujeres y potenciar el papel de la mujer a nivel internacional en el desarrollo de los asentamientos humanos;

b) Prestar apoyo a los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y otros colaboradores en las actividades de fomento de la capacidad y desarrollo, a fin de incorporar el objetivo de la igualdad entre los géneros en el desarrollo de asentamientos humanos;

c) Incorporar la perspectiva de género en todas las actividades de ONU-Hábitat.

55. En su empeño por lograr esos objetivos, ONU-Hábitat hace especial hincapié en las necesidades de los grupos de mujeres más vulnerables y desfavorecidos, incluidas las mujeres indígenas. La mejor forma de difundir la potenciación del papel de la mujer en los asentamientos humanos es mediante las redes mundiales de mujeres que forman parte de la Comisión Huairou. El grupo de tareas sobre cuestiones de género (órgano interno de ONU-Hábitat) tiene por objeto incorporar la perspectiva de género en todos los aspectos de la labor del programa.

III. Actividades de ONU-Hábitat relacionadas con los objetivos de desarrollo del Milenio y los pueblos indígenas

56. Como se explicó en la información proporcionada al grupo de trabajo encargado especialmente del tema, la participación de ONU-Hábitat en la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio, en particular las metas 10 y 11 del objetivo 7, son pertinentes para las cuestiones y necesidades de los pueblos indígenas.

57. Como se explicó en la sección I *supra*, la investigación mundial realizada sobre las condiciones de vivienda de los pueblos indígenas en las zonas rurales y urbanas, y sobre la situación de la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada consagrado en los instrumentos internacionales, revela que en la mayoría de los países los pueblos indígenas viven en condiciones inferiores a las del resto de la población. Además, en la investigación también se hizo hincapié en la vulnerabilidad de los grupos indígenas, que suelen verse afectados por el desplazamiento, la inseguridad de la tenencia de sus tierras tradicionales y las alternativas culturalmente inapropiadas de vivienda que les ofrecen las autoridades. La meta 11 del objetivo 7 de los objetivos de desarrollo del Milenio, que prevé haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugorios, es muy pertinente a la situación y las necesidades de los pueblos indígenas de las zonas urbanas y rurales, y también se le da prioridad en el contexto de la Declaración de Estambul y el Programa de Hábitat. Análogamente, la meta 10 del objetivo 7 de los objetivos de desarrollo del Milenio, que prevé reducir a la mitad, para el año 2020, el porcentaje de personas que carecen de acceso a agua potable es sumamente pertinente al mandato y las diversas actividades de ONU-Hábitat.

Notas

¹ *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2004 Suplemento No. 23 (E/2004/43), cap. I, párr. 68.*

² Véase *ibíd.*, 2002, *Suplemento No. 23 (E/2002/43/Rev.1)*, cap. I, apartados a) a c) del párrafo 3, el apartado a) del párrafo 6, el párrafo 8, el apartado e) del párrafo 25, el párrafo 24 y el apartado b) del párrafo 28; véase también *ibíd.*, 2003, *Suplemento No. 23 (E/2003/43)*, cap. I, párr. 32, y resolución 57/191 de la Asamblea General, párr. 5.

³ Para los fines del presente informe, el despojo de tierras puede ser resultado de los procesos iniciales de colonización, cambios a planes de tenencia de tierras o al desalojo forzoso para la realización de proyectos de desarrollo privados o la explotación de los recursos naturales.

⁴ *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2004, Suplemento No. 23 (E/2004/43), cap. I.*

⁵ Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II), Estambul, 3 a 14 de junio de 1996 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.97.IV.6), cap. I, resolución I, anexo II.