



Consejo Económico y Social

Distr. general
19 de marzo de 2007
Español
Original: inglés

Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas

Sexto período de sesiones

Nueva York, 14 a 25 de mayo de 2007

Tema 3 del programa provisional*

Tema especial: “Territorios, tierras y recursos naturales”

Informe del Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones Indígenas en relación con el tema especial: “Territorios, tierras y recursos naturales”**

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Políticas y prácticas en algunas organizaciones intergubernamentales en materia de territorios, tierras y recursos naturales	1–3	2
II. Documentación	4–5	3
III. Enfoques generales respecto de dos pueblos indígenas	6–9	3
IV. Derecho a los territorios, las tierras y los recursos naturales	10–15	5
V. Reasentamiento involuntario	16–18	8
VI. Derecho a indemnización y reparación	19–21	9
VII. Derechos ambientales	22–28	11
VIII. Derecho al desarrollo	29–34	13
IX. Derecho a la consulta, la participación y el consentimiento	35–42	15

* E/C.19/2007/1.

** La publicación de este informe se retrasó para incluir la información más reciente.



I. Políticas y prácticas de algunas organizaciones intergubernamentales en materia de territorios, tierras y recursos naturales

1. El Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones Indígenas decidió preparar un documento comparativo sobre instrumentos, políticas y experiencia en relación con el tema especial del sexto período de sesiones del Foro: “Territorios, tierras y recursos naturales”. A continuación figura una selección de las contribuciones hechas de las organizaciones participantes presentada, con arreglo a las principales disposiciones del proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas.

2. Por varios motivos no se trata de un estudio exhaustivo de la manera en que las distintas partes del sistema internacional comparten los objetivos expresados en el proyecto de declaración. En primer lugar, no todas las organizaciones interesadas presentaron información pertinente para el presente documento. En segundo lugar, con frecuencia los informes recibidos eran muy detallados y no se pudieron reproducir *in extenso* en el limitado espacio del presente informe. En tercer lugar, no todas esas organizaciones tienen políticas explícitas; es necesario recurrir a su experiencia, pero es difícil relacionar la experiencia de las distintas instituciones con esas políticas de tal manera que se presente su efecto total.

3. Aún así, se pueden extraer importantes conclusiones de este análisis:

a) Las organizaciones que integran el Grupo de Apoyo Interinstitucional ya han adoptado políticas explícitas o prácticas sistemáticas compatibles con las principales disposiciones del proyecto de declaración respecto de las tierras, territorios y recursos. Esto refleja un consenso sobre los objetivos de las políticas de desarrollo que ha sido aceptado por los Estados miembros de esas organizaciones y por los países que piden y aceptan asistencia internacional para esos fines.

b) Aunque existen diferencias de enfoque, se trata de pequeñas variaciones dentro de una misma pauta. La descripción del alcance, como, por ejemplo, qué grupos de población se consideran “indígenas”, “indígenas y tribales”, “minorías vulnerables” u otros, varía entre esas organizaciones en función de las prioridades de cada una de ellas y del momento en que se aprobaron sus políticas u otros instrumentos rectores. De modo parecido, se advierten diferencias en relación con el consentimiento/la consulta libre, previo/a e informado/a, que, en la práctica, no han de influir de manera sustancial en las actividades sobre el terreno. Las organizaciones interesadas tienen métodos de trabajo diferentes, según si su propósito es fijar normas internacionales, conceder préstamos u otro tipo de asistencia financiera, impartir capacitación o prestar asistencia en relación con la capacidad para organizarse, y cada vez son más conscientes de que existen maneras de trabajar conjunta o paralelamente entre ellas y con los pueblos indígenas. La experiencia adquirida durante los más de 25 años de colaboración entre esas organizaciones en la materia demuestra que no hay diferencias sustanciales en cuanto al alcance o el enfoque.

II. Documentación

4. A continuación se incluyen sólo algunos pasajes de las aportaciones recibidas de organismos y, sin duda, no se recogen todo el espectro ni los matices de convenios, políticas y prácticas más detallados, que pueden consultarse íntegramente en el sitio web de la secretaría (<http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/index.html>). Los documentos oficiales a que se hace referencia en el presente documento son:

a) Organización Internacional del Trabajo (OIT): Convenio No. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes;

b) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): “El PNUD y los pueblos indígenas: Una política de compromiso” (2001);

c) Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO): Comunicado de La Habana sobre la cartografía cultural, 2006;

d) Banco Mundial: Política Operacional OP 4.10, enero de 2005 (esta política debe examinarse conjuntamente con otras políticas pertinentes del Banco Mundial, en particular las relativas a la evaluación ambiental (OP 4.01), hábitat naturales (OP 4.04), control de plagas (OP 4.09), recursos culturales físicos (OP 4.11), reasentamiento involuntario (OP 4.12), bosques (OP 4.36) y seguridad de las represas (OP 4.37);

e) Banco Interamericano de Desarrollo (BID): Política operativa sobre pueblos indígenas (OP 765) y sobre el reasentamiento involuntario (OP 710).

5. Además, en el presente documento se citan declaraciones relativas a políticas o pasajes de evaluaciones de las actividades por las organizaciones.

III. Enfoques generales respecto de los pueblos indígenas

6. Las políticas y prácticas de varias de las organizaciones no se centran en los pueblos indígenas directamente, o abarcan cuestiones sin referencia expresa a grupos de población mencionados. No obstante, con frecuencia descubren que al centrar su atención en las poblaciones más pobres y más vulnerables gran parte de su labor afecta directamente a los pueblos indígenas. A continuación figuran pasajes de comunicaciones de esas organizaciones.

A. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos

7. Dada la naturaleza de su mandato, a saber, promover ciudades y pueblos sostenibles desde el punto de vista social y ambiental con el fin de proporcionar una vivienda adecuada para todos, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) trabaja en pro del mejoramiento de las condiciones de vida, la vivienda adecuada para todos y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, a la vez que centra su atención en las necesidades de los pobres y otros grupos vulnerables y desfavorecidos, entre ellos los pueblos indígenas. El Programa de Hábitat y otros instrumentos y marcos internacionales

relacionados con el desarrollo económico y social y con los derechos humanos orientan la labor de ONU-Hábitat. Las principales actividades en curso de ONU-Hábitat que atañen a las necesidades de los pueblos indígenas están relacionadas con las iniciativas para promover la inclusión, la integración social y la realización del derecho a la vivienda en los asentamientos humanos, como, por ejemplo, las actividades encaminadas a la consecución de la meta 11 del séptimo objetivo de desarrollo del Milenio, el Programa de las Naciones Unidas para el Derecho a la Vivienda y la Red mundial de instrumentos relacionados con la tierra.

B. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

8. El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) está elaborando actualmente una política que sirva para orientar sus actividades en relación con las cuestiones relativas a las tierras y que le ayude a ocuparse de las cuestiones del acceso a las tierras y el control de las tierras, entre los diversos grupos de la población rural pobre. De ningún modo será una política normativa sobre las tierras en general, sino un enfoque y principios para la acción centrados en las personas y los medios de vida, a la luz de la dinámica específica y diversa de los distintos grupos de la población pobre y las distintas realidades de los países o lugares. De ese modo, incorporará las cuestiones que interesan a los pueblos indígenas, ya que son uno de los grupos principales para los que trabaja, en particular en algunas regiones del mundo.

C. Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones

9. El Programa de formación para mejorar la capacidad de prevención de conflictos y consolidación de la paz de los representantes de minorías y pueblos indígenas del Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR) se centra en el fortalecimiento de la capacidad de análisis de conflictos y de negociación de los representantes de los pueblos indígenas de todo el mundo. Puesto que los conflictos por cuestiones de tierras y recursos y la marginación de los procesos políticos y económicos son dos de los problemas que más afectan a los pueblos indígenas, la mayor parte de los casos y las simulaciones utilizados en el programa tratan de esas cuestiones. El programa examina los procesos de negociación basados en los derechos y orientados a resolver problemas con el fin de fortalecer la capacidad de los representantes indígenas para analizar las causas básicas de los conflictos y dialogar constructivamente con los gobiernos, el sector privado y otras comunidades a fin de llegar a una solución de los conflictos mutuamente beneficiosa y sostenible.

IV. Derecho a los territorios, las tierras y los recursos naturales

Texto del proyecto de declaración

Artículo 25

Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado de otra forma (...)

Artículo 26

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido.
2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma.
3. Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate.

A. Organización Internacional del Trabajo

10. El Convenio No. 169 de la OIT dice lo siguiente:

“Artículo 13

1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.

2. La utilización del término ‘tierras’ en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.

Artículo 14

1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.

2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.

3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.”

B. Banco Mundial

11. La Política Operacional OP 4.10 del Banco Mundial dice lo siguiente:

“2. El Banco reconoce que las identidades y culturas de los Pueblos Indígenas están inseparablemente vinculadas a las tierras que habitan y a los recursos naturales de los que dependen. (...)

16. Los Pueblos Indígenas están estrechamente vinculados a la tierra, los bosques, el agua, la vida silvestre y demás recursos naturales, por lo que es necesario aplicar ciertas consideraciones especiales si el proyecto afecta a estos vínculos. En esta situación, durante la evaluación social y la preparación del PPI o el MPPI, el prestatario presta particular atención a lo siguiente:

a) Los derechos consuetudinarios de los Pueblos Indígenas, tanto individuales como colectivos, sobre las tierras o territorios que poseían tradicionalmente, o que usaban u ocupaban habitualmente, en los que el acceso a los recursos naturales resulta vital para la sostenibilidad de sus culturas y sus medios de vida;

b) La necesidad de proteger dichas tierras y recursos frente a la intrusión o usurpación ilegal;

c) Los valores culturales y espirituales que los Pueblos Indígenas atribuyen a dichas tierras y recursos; y

d) Sus prácticas de gestión de los recursos naturales y la sostenibilidad de dichas prácticas a largo plazo.

17. Si el proyecto implica a) actividades que dependen del reconocimiento jurídico de derechos sobre las tierras y los territorios que los Pueblos Indígenas han poseído tradicionalmente, o que han usado u ocupado habitualmente (como los proyectos de adjudicación de títulos de propiedad de las tierras), o b) la adquisición de dichas tierras, en el PPI se establece un plan de acción para el reconocimiento jurídico de la propiedad, la ocupación o el uso. Normalmente, el plan de acción se lleva a cabo antes de la ejecución del proyecto; no obstante, en algunos casos puede ser necesario llevarlo a cabo al mismo tiempo que el propio proyecto. El reconocimiento jurídico puede requerir una de las siguientes modalidades:

a) El pleno reconocimiento jurídico de los sistemas consuetudinarios existentes de tenencia de la tierra por parte de los Pueblos Indígenas, o

b) La transformación de los derechos consuetudinarios de uso en derechos de propiedad comunal o individual.

Si la legislación nacional no permite ninguna de estas opciones, en el PPI se incluyen medidas para el reconocimiento jurídico de derechos de uso o custodia renovables, perpetuos o a largo plazo.”

C. Banco Interamericano de Desarrollo

12. La Política operativa OP 765 del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) dice lo siguiente:

“Las operaciones que afecten directa o indirectamente el estatus legal, la posesión o la gestión de los territorios, las tierras o los recursos naturales tradicionalmente ocupados o aprovechados por los pueblos indígenas incluirán salvaguardias específicas, consistentes con las normas de derechos aplicables incluyendo el marco normativo sobre protección de tierras y ecosistemas. Ello incluye respetar los derechos reconocidos de acuerdo a las normas de derecho aplicable.”

13. La Política operativa OP 765 del BID dice lo siguiente:

“Teniendo en cuenta la naturaleza excepcional de los pueblos no contactados, también denominados ‘pueblos en aislamiento voluntario’, así como su especial vulnerabilidad y la imposibilidad de aplicar mecanismos de consulta previa y negociación con relación a ellos, el Banco sólo financiará proyectos que respeten el derecho de dichos pueblos de permanecer en dicha condición y vivir libremente de acuerdo a su cultura. Con fines de salvaguardar la integridad física, territorial y cultural de estos pueblos, los proyectos que puedan potencialmente impactar a estas personas, sus tierras y territorios, o su forma de vida deberán incluir las medidas socioculturalmente adecuadas para reconocer, respetar y proteger sus tierras y territorios, medio ambiente, salud y cultura; y evitar contacto con ellos como consecuencia del proyecto.”

D. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

14. Las actividades del PNUD en relación con los pueblos indígenas y sus organizaciones tienen dos objetivos generales:

a) Fomentar un medio ambiente propicio que fomente la participación de los pueblos indígenas en todos los niveles de la toma de decisiones, asegure la coexistencia de sus sistemas económicos, culturales y sociopolíticos con otros y desarrolle la capacidad de los gobiernos para establecer políticas y programas de mayor inclusión;

b) Integrar las perspectivas y los conceptos del desarrollo de los pueblos indígenas en la labor del PNUD.

E. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

15. En el documento sobre oportunidades estratégicas nacionales del Ecuador, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola señala que el traspaso de tierras en zonas protegidas y ecológicamente frágiles exige modificar el marco jurídico para ajustarlo a la posibilidad singular de las comunidades indígenas con condiciones de acceder a esas tierras, atendiendo a sus derechos ancestrales.

V. Reasentamiento involuntario

Texto del proyecto de declaración

Artículo 8

2. Los Estados establecerán mecanismos eficaces para la prevención y el resarcimiento de:

(...)

b) Todo acto que tenga por objeto o consecuencia enajenarles sus tierras, territorios o recursos;

c) Toda forma de traslado forzoso de población que tenga por objeto o consecuencia la violación o el menoscabo de cualquiera de sus derechos;

(...)

Artículo 10

Los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios. No se procederá a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso.

A. Organización Internacional del Trabajo

16. El Convenio No. 169 de la OIT dice lo siguiente:

“Artículo 16

1. A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan.

2. Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberán tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados.

3. Siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su traslado y reubicación.”

B. Banco Mundial

17. La Política Operacional OP 4.10 del Banco Mundial dice lo siguiente:

“20. Debido a la particular complejidad del desplazamiento físico de los Pueblos Indígenas, que puede tener importantes efectos negativos sobre su identidad, su cultura y sus medios de vida habituales, el Banco requiere que el

prestatario estudie otros posibles diseños del proyecto que permitan evitar el desplazamiento físico de Pueblos Indígenas. Cuando, en circunstancias excepcionales, no sea posible evitar el desplazamiento, el prestatario se abstendrá de llevarlo a cabo hasta obtener amplio apoyo al mismo por parte de las comunidades indígenas afectadas, en el contexto del proceso de consulta previa, libre e informada. En tales casos, el prestatario elabora un plan de reasentamiento, de conformidad con la OP 4.12., *Reasentamiento involuntario*, que sea compatible con las preferencias culturales de los Pueblos Indígenas e incluya una estrategia de reasentamiento basada en el acceso a la tierra.”

C. Banco Interamericano de Desarrollo

18. El párrafo 4 de la Sección IV de la Política operativa OP 710 del BID dice lo siguiente:

“Por lo tanto, el Banco sólo respaldará operaciones que conlleven el reasentamiento de comunidades indígenas o de otras minorías étnicas de bajos ingresos en áreas rurales, si el Banco puede comprobar que:

- El componente de reasentamiento beneficiará directamente a la comunidad afectada en relación con su situación anterior;
- Los derechos consuetudinarios de la comunidad se reconocerán plenamente y se recompensarán en forma equitativa;
- Las opciones de indemnización incluirán reasentamiento basado en la compensación de tierra por tierra; y
- Las comunidades afectadas hayan otorgado su consentimiento fundamentado a las medidas de reasentamiento y compensación.”

VI. Derecho a indemnización y reparación

Texto del proyecto de declaración

Artículo 28

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una indemnización justa, imparcial y equitativa, por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado de otra forma y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado.

2. Salvo que los pueblos interesados hayan convenido libremente en otra cosa, la indemnización consistirá en tierras, territorios y recursos de igual calidad, extensión y condición jurídica o en una indemnización monetaria u otra reparación adecuada.

Artículo 32

3. Los Estados establecerán mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa por esas actividades y se adoptarán medidas adecuadas para mitigar sus consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual.

A. Organización Internacional del Trabajo

19. El Convenio No. 169 de la OIT dice lo siguiente:

“Artículo 16

(...)

3. Siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su traslado y reubicación.

4. Cuando el retorno no sea posible, tal como se determine por acuerdo o, en ausencia de tales acuerdos, por medio de procedimientos adecuados, dichos pueblos deberán recibir, en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Cuando los pueblos interesados prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie, deberá concedérseles dicha indemnización, con las garantías apropiadas.

5. Deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento.”

B. Banco Mundial

20. El párrafo 20 de la Política Operacional OP 4.10 del Banco Mundial dice lo siguiente:

“Siempre que sea posible, el plan de reasentamiento debe prever el retorno de los Pueblos Indígenas afectados a las tierras y los territorios que poseían tradicionalmente, o que usaban u ocupaban habitualmente, en caso de que dejen de existir las razones que motivaron su desplazamiento.”

C. Banco Interamericano de Desarrollo

21. La Política operativa OP 765 del BID dice lo siguiente:

“En caso de que la protección jurídica o administrativa sea insuficiente para asegurar que el proyecto no resulte directa o indirectamente en el deterioro de la integridad física o del estatus legal de las tierras, territorios o recursos, el proyecto incluirá las restricciones o medidas correctivas o compensatorias pertinentes. (...)”

VII. Derechos ambientales

Texto del proyecto de declaración

Artículo 29

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos. Los Estados deberán establecer y ejecutar programas de asistencia a los pueblos indígenas para asegurar esa conservación y protección, sin discriminación alguna.
2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para garantizar que no se almacenen ni eliminen materiales peligrosos en las tierras o los territorios de los pueblos indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado.
3. Los Estados también adoptarán medidas eficaces para garantizar, según sea necesario, que se apliquen debidamente programas de control, mantenimiento y restablecimiento de la salud de los pueblos indígenas afectados por esos materiales, programas que serán elaborados y ejecutados por esos pueblos.

A. Organización Internacional del Trabajo

22. El Convenio No. 169 de la OIT dice lo siguiente:

“Artículo 7

(...)

3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.”

B. Banco Mundial

23. Para más información, véase la Política Operacional OP 4.10 del Banco Mundial anteriormente citada.

C. Banco Interamericano de Desarrollo

24. La Política operativa OP 765 del BID dice que el Banco procurará abordar el desarrollo con identidad, entre otras cosas mediante:

“e) El fortalecimiento de los procesos de legalización y administración física de los territorios, las tierras y los recursos naturales tradicionalmente ocupados o aprovechados por los pueblos indígenas, de conformidad con las normas

de derecho aplicables, así como con los objetivos de protección del medio ambiente. Estos procesos incluyen el fomento de la sostenibilidad de los usos culturales de la tierra, la promoción de la inversión en bienes comunitarios y proyectos productivos en áreas indígenas y la gestión ambiental indígena en el ámbito de sus tierras y territorios.”

D. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

25. El PNUD reconoce la profunda relación que vincula a los pueblos indígenas con su medio ambiente, sus tierras y sus recursos. Las tierras indígenas se encuentran cada vez más bajo la amenaza del desarrollo y de la introducción de nuevas políticas y leyes que no reconocen los derechos consuetudinarios indígenas. El PNUD también respeta los medios de subsistencia basados en el pastoreo, la caza y la recolección, y los estilos de vida fundados en los cultivos de roza.

26. Con respecto al conocimiento indígena, los pueblos indígenas suman más de 300 millones de personas, y representan más de 4.000 idiomas y culturas. Las culturas indígenas abarcan un patrimonio de diversos conocimientos y distintas ideas que constituyen un recurso disponible para todo el mundo. Habida cuenta de que el PNUD persigue un desarrollo humano sostenible, se ha prestado atención a los pueblos indígenas debido en gran parte a sus prácticas de desarrollo sostenible. Esto ha despertado el interés en los modos de vida, las culturas, las ciencias, la gestión de las tierras y los recursos, la gobernabilidad, los sistemas políticos y de justicia y los conocimientos y las prácticas en materias de salud propios de los pueblos indígenas. El reconocimiento del acervo y el conocimiento tradicional de los pueblos indígenas puede ayudar al desarrollo nacional e internacional. La continua existencia de los pueblos indígenas es un testimonio de la sostenibilidad y la viabilidad de los sistemas indígenas de producción económica y de las prácticas sociales y de gobernabilidad que deben apoyarse y mejorarse e incorporarse a las prácticas usuales de desarrollo.

E. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

27. En su documento estratégico regional sobre Asia y el Pacífico, el FIDA señala que uno de los valores más importantes de las zonas altas son sus bosques y su diversidad biológica. Los pueblos indígenas siempre han conocido esta riqueza de recursos, pero rara vez se han reconocido su buena gestión de la biodiversidad y sus técnicas e interés en la ordenación de este recurso. Dado que el objetivo del FIDA es la reducción de la pobreza, existe la urgente necesidad de lograr que quienes habitan los bosques sean copropietarios de éstos y, como se señalaba más arriba, de recompensarlos por los servicios ambientales que prestan.

28. La experiencia adquirida en proyectos financiados por el FIDA indica que el concepto de ordenación integrada de los recursos naturales se adapta bien al enfoque holístico de los pueblos indígenas respecto del desarrollo. Desde mediados de la década de 1990, la mayor parte de los proyectos han conseguido mejorar la cantidad y la calidad de la producción agraria mediante el desarrollo de prácticas de cultivo ecológicamente sostenibles. Un ejemplo es el Proyecto de Manejo de los Recursos Naturales en la Sierra Sur en el Perú (1997-2005), en el que la atención se centró en los pueblos indígenas, y especialmente en su percepción de la familia y la

comunidad, puesto que la ordenación de los recursos naturales empieza en los hogares, los jardines y los establos de cada persona y progresivamente va incluyendo el entorno natural. Ese enfoque tuvo un efecto muy positivo en la ordenación de los recursos naturales.

VIII. Derecho al desarrollo

Texto del proyecto de declaración

Artículo 32

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos.

(...)

3. Los Estados establecerán mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa por esas actividades y se adoptarán medidas adecuadas para mitigar sus consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual.

A. Organización Internacional del Trabajo

29. El Convenio No. 169 de la OIT dice lo siguiente:

“Artículo 7

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.”

B. Banco Mundial

30. La Política Operacional OP 4.10 del Banco Mundial dice lo siguiente:

“22. En cumplimiento de los objetivos de esta política, el Banco puede, a petición de un país miembro, prestarle apoyo en la planificación de su desarrollo y en sus estrategias de lucha contra la pobreza facilitándole ayuda financiera para diversas iniciativas encaminadas a los siguientes fines: (...)

b) Favorecer la inclusión de los Pueblos Indígenas en el proceso de desarrollo mediante la incorporación de sus puntos de vista en el diseño de los programas de desarrollo y las estrategias de reducción de la pobreza, y brindándoles oportunidades de beneficiarse aún más de los programas de desarrollo mediante reformas legales y normativas, capacitación y consulta y participación previas, libres e informadas;

c) Apoyar las prioridades de desarrollo de los Pueblos Indígenas mediante programas (como los programas de desarrollo impulsado por la comunidad y los fondos sociales administrados localmente) llevados a cabo por los gobiernos en cooperación con los Pueblos Indígenas; (...)

e) Elaborar, en forma participativa, perfiles de los Pueblos Indígenas para documentar su cultura, su estructura demográfica, sus relaciones intergeneracionales y de género, su organización social, sus instituciones, sus sistemas de producción, sus creencias religiosas y sus patrones de uso de los recursos;

f) Fortalecer la capacidad de las comunidades y organizaciones de Pueblos Indígenas para elaborar, ejecutar, supervisar y evaluar programas de desarrollo;

g) Fortalecer la capacidad de los organismos públicos responsables de la prestación de servicios de desarrollo a los Pueblos Indígenas;

h) Proteger los conocimientos indígenas, incluso fortaleciendo los derechos de propiedad intelectual, y

i) Facilitar las alianzas entre el gobierno, las organizaciones de Pueblos Indígenas, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado para promover programas de desarrollo de los Pueblos Indígenas.”

C. Banco Interamericano de Desarrollo

31. La Política operativa OP 765 del BID requiere que el Banco emplee sus mejores esfuerzos para apoyar el desarrollo con identidad de los pueblos indígenas.

32. La Política operativa OP 765 del BID dice lo siguiente:

“El desarrollo con identidad de los pueblos indígenas se refiere a un proceso que comprende el fortalecimiento de los pueblos indígenas, la armonía [...] con su medio ambiente, la buena administración de los territorios y recursos naturales, la generación y el ejercicio de autoridad y el respeto a los valores y derechos indígenas, incluyendo los derechos culturales, económicos, sociales e institucionales de los pueblos indígenas, de acuerdo a su propia cosmovisión y gobernabilidad.”

33. La Política operativa OP 765 del BID dice lo siguiente:

“La inclusión de temas específicamente indígenas en las agendas de desarrollo mediante operaciones independientes. El Banco buscará apoyar las iniciativas de los gobiernos y de los pueblos indígenas diseñadas para promover el desarrollo social, económico, político y organizacional de dichos pueblos mediante actividades y operaciones socioculturalmente apropiadas y mecanismos innovadores.”

D. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

34. La política de derechos humanos del PNUD reconoce el derecho de los pueblos diferentes que viven en regiones diferenciadas al desarrollo y al control de sus tierras ancestrales, basándose en la libre determinación. Esto abarca un concepto del desarrollo que incorpora las propias aspiraciones, la espiritualidad, la cultura y los objetivos sociales y económicos de los pueblos indígenas.

IX. Derecho a la consulta, la participación y el consentimiento

Texto del proyecto de declaración

Artículo 26

3. Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate.

Artículo 27

Los Estados establecerán y aplicarán, conjuntamente con los pueblos indígenas interesados, un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se reconozcan debidamente las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras, territorios y recursos, comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma. Los pueblos indígenas tendrán derecho a participar en este proceso.

Artículo 32

2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de sus recursos minerales, hídricos o de otro tipo.

A. Organización Internacional del Trabajo

35. El Convenio No. 169 de la OIT dice lo siguiente:

“Artículo 6

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

- a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

b) Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

c) Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.”

B. Banco Interamericano de Desarrollo

36. La Política operativa OP 765 del BID dice que el Banco procurará abordar el desarrollo con identidad, entre otras cosas mediante:

“f) En proyectos de manejo o extracción de recursos naturales o gestión de áreas protegidas, *la promoción de mecanismos apropiados de consulta, de participación en la gestión de los recursos naturales y de participación en los beneficios de los proyectos* por parte de los pueblos indígenas en cuyas tierras y territorios los proyectos se desarrollen.”

C. Banco Mundial

37. La Política Operacional OP 4.10 del Banco Mundial dice lo siguiente:

“10. *Consulta y participación.* Cuando el proyecto afecta a Pueblos Indígenas, el prestatario celebra consultas previas, libres e informadas con dichos pueblos. Para asegurar el éxito de la consulta, el prestatario:

a) Establece un marco apropiado que favorezca la inclusión intergeneracional y de género y brinde, en cada etapa de la preparación y ejecución del proyecto, oportunidades de consulta entre el prestatario, las comunidades indígenas afectadas, las organizaciones de Pueblos Indígenas, si las hubiera, y otras organizaciones de la sociedad civil que señalen las comunidades indígenas afectadas;

b) Emplea métodos de consulta adecuados a los valores sociales y culturales de las comunidades indígenas afectadas y a sus condiciones locales y, en el diseño de estos métodos, presta especial atención a las inquietudes de las mujeres, los jóvenes y los niños indígenas y a que todos ellos puedan acceder a las oportunidades y ventajas del desarrollo, y

c) En cada etapa de la preparación y ejecución del proyecto, facilita a las comunidades indígenas afectadas toda la información pertinente sobre el proyecto (incluida una evaluación de los posibles efectos negativos del proyecto en las comunidades indígenas afectadas) de una manera apropiada desde el punto de vista cultural.

11. Para decidir si sigue adelante con el proyecto, el prestatario determina, sobre la base de la evaluación social y las consultas previas, libres e informadas, si las comunidades indígenas afectadas prestan amplio apoyo al proyecto.”

D. Banco Interamericano de Desarrollo

38. La Política operativa OP 765 del BID dice lo siguiente:

“Las operaciones que afecten directa o indirectamente el estatus legal, la posesión o la gestión de los territorios, las tierras o los recursos naturales tradicionalmente ocupados o aprovechados por los pueblos indígenas incluirán salvaguardias específicas, consistentes con las normas de derecho aplicables, incluyendo el marco normativo sobre protección de tierras y ecosistemas. Ello incluye respetar los derechos reconocidos de acuerdo a las normas de derecho aplicables e incluir en los proyectos de extracción y de manejo de recursos naturales y gestión de áreas protegidas: i) mecanismos de consulta previa para salvaguardar la integridad física, cultural y económica de los pueblos afectados y la sostenibilidad de las áreas o los recursos naturales protegidos; ii) mecanismos para la participación de dichos pueblos en la utilización, administración y conservación de dichos recursos; iii) compensación justa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado del proyecto; y iv) siempre que sea posible, participación en los beneficios del proyecto.”

E. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

39. Al incorporar el “derecho al desarrollo” en su labor, el PNUD fomenta la participación plena de los pueblos indígenas en sus procesos de desarrollo e incorpora los puntos de vista indígenas en la planificación del desarrollo y en la toma de decisiones. Este derecho tiene importancia particular para los pueblos indígenas porque, en su experiencia, el desarrollo ha tendido a ser impuesto a sus comunidades desde el exterior, a menudo con el resultado de violar su “derecho al desarrollo” al dañar tierras, aguas y recursos naturales ancestrales. De conformidad con las convenciones de las Naciones Unidas, el PNUD promueve y apoya el derecho de los pueblos indígenas al consentimiento libre e informado respecto de los planes y programas de desarrollo que puedan afectarlos.

F. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

40. Con respecto al acceso a la tierra y los derechos de propiedad en América Latina y el Caribe, el FIDA sostiene que para mejorar la base productiva de la población rural pobre de América Latina y el Caribe es necesario solucionar los problemas de acceso a la tierra. Aunque la reforma agraria basada en la expropiación de la tierra ya no es viable, el establecimiento de mercados de arrendamiento de la tierra, las nuevas formas de aparcería y los acuerdos contractuales para explotar los bosques comunales o los territorios indígenas ofrecen nuevas oportunidades de acceso a la tierra.

41. El FIDA mantiene que, en Asia y el Pacífico, la seguridad en la tenencia de la tierra, de aplicarse debidamente, incentiva la inversión a largo plazo. La experiencia del FIDA en muchos países lo corrobora. El principal éxito obtenido en la India consistió en el levantamiento y la distribución de tierras de las zonas montañosas, que habían estado ocupadas sin títulos legales. El sentimiento de propiedad resultante trajo consigo una notable mejora de la ordenación de los recursos naturales, lo cual demuestra que las poblaciones tribales están dispuestas a sustituir la agricultura de roza por la agrosilvicultura cuando constatan que el rendimiento es mayor.

42. En Asia, la marginación está vinculada a la falta de acceso a la tierra y a los derechos de utilización de la tierra, lo que produce desigualdad de ingresos y heterogeneidad social. El FIDA promoverá programas que mejoren el acceso de los agricultores marginales y las personas sin tierra a recursos productivos como tierras, agua y bosques. También promoverá el empleo por cuenta propia mediante planes de microfinanciación, y el empleo asalariado, mediante programas de obras públicas rurales que beneficien a los agricultores marginales y las personas sin tierra.
