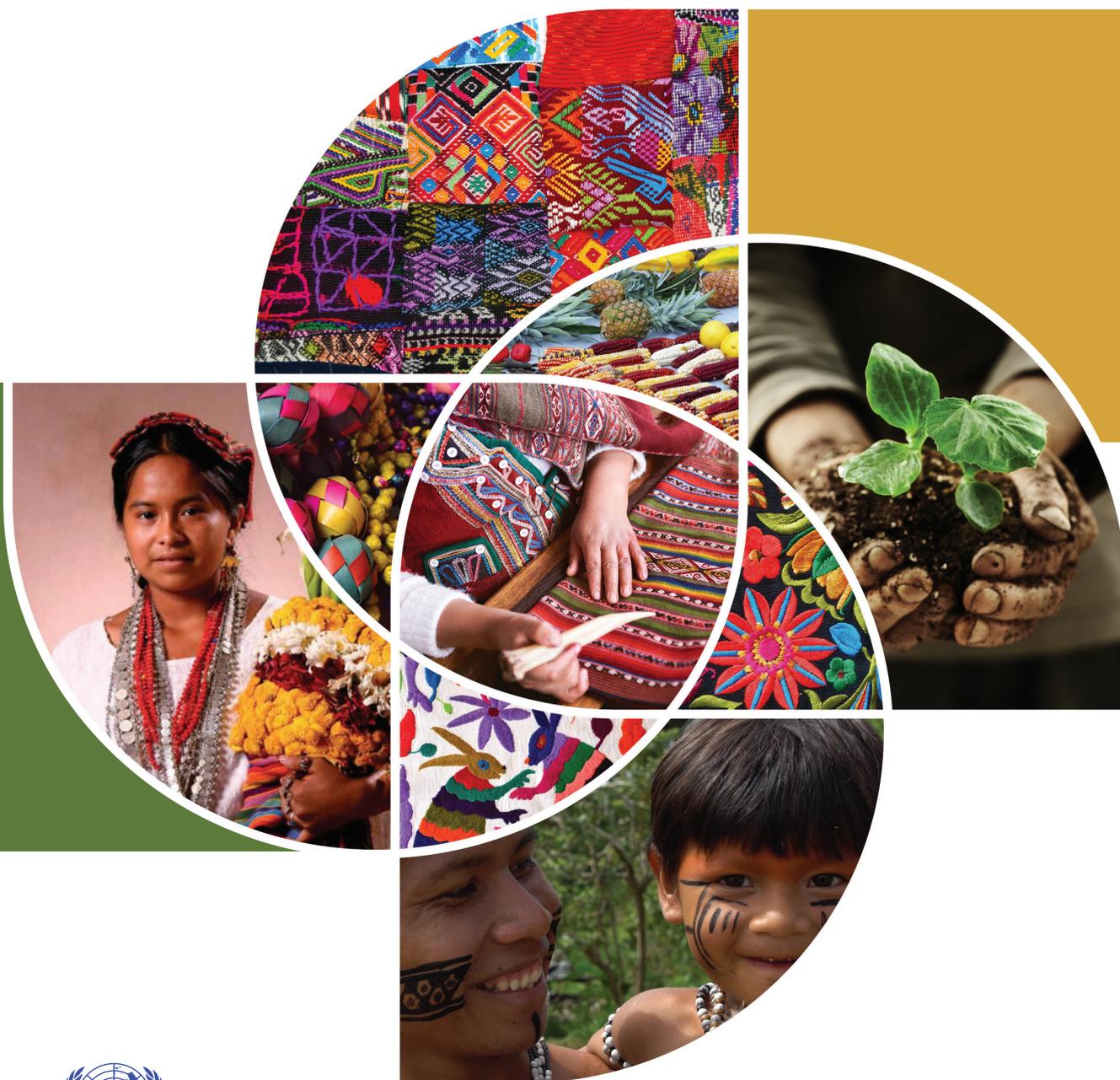


Los pueblos indígenas de América Latina – Abya Yala y la **Agenda 2030** para el **Desarrollo Sostenible**

Tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial



NACIONES UNIDAS

CEPAL



FORD
FOUNDATION

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

Este documento fue preparado por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), bajo la dirección de Paulo Saad, Director del Centro, y por el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (FILAC), bajo la dirección de Myrna Cunningham, Presidenta del Fondo, y contó con el apoyo de la Fundación Ford. Asimismo, colaboraron la División de Desarrollo Social y la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL. La coordinación estuvo a cargo de Fabiana Del Popolo, Jefa del Área de Demografía e Información sobre Población del CELADE-División de Población de la CEPAL, y Álvaro Pop, Secretario Técnico del FILAC. La redacción del documento estuvo a cargo de Malva-marina Pedrero Sanhueza, Consultora del CELADE-División de Población de la CEPAL, quien, bajo la supervisión técnica de Fabiana Del Popolo, contó con insumos sustantivos elaborados por Lorena Arce, José Aylwin, Mikel Berraondo, Fabiana Del Popolo, Jean Paul Guevara, Wilson Herrera y Nancy Yáñez, y con la colaboración de Laura García, Joselin Leal, Ximena Martínez, Francisco Olivares y Paula Sivori. El procesamiento de la información censal estuvo a cargo de Laura García y Alexandra Martínez, con apoyo de Mario Acuña, y el de las encuestas de hogares a cargo de Vivian Milosavljevic. Se agradecen la colaboración y los aportes de Valeria Torres y José Javier Gómez, de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL; Mauricio Mireles y David Kaimowitz, de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), y de los siguientes especialistas indígenas y no indígenas, quienes participaron en la revisión del documento a través del foro virtual del FILAC: Silvia Dalí Ángel, Cecilia Rayen Caniuman, Ricardo Changala, Rayanne Cristine, Ivanna Fernández, Máximo França, Salma Jailenne Hernández López, Irene Katherine Jayariyu Ipuana, Daniel Domingo López, Dennis Mairena, Gabriel Mariaca, Amparo Morales, Cándido Pastor y Helmer Velásquez.

Las opiniones expresadas en este documento pueden no coincidir con las de las organizaciones que lo publican.

Los límites y los nombres que figuran en los mapas de esta publicación no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Esta publicación contiene un anexo digital con mapas temáticos que ofrecen información sociodemográfica sobre pueblos indígenas.

Puede accederse a esa información presionando sobre este ícono  en la versión pdf. del documento, que puede descargarse en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45664/17/S2000125_es.pdf.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2020/47
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2020
Copyright © FILAC, 2020
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.20-00125

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (FILAC), “Los pueblos indígenas de América Latina - Abya Yala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/47), Santiago, 2020.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Prólogo	11
Introducción	13
Capítulo I	
Garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas para asegurar que no se queden atrás en el desarrollo sostenible	15
A. La necesidad de releer los Objetivos de Desarrollo Sostenible a la luz de los derechos de los pueblos indígenas	15
B. El “buen vivir”: trayectoria y disputas semánticas	21
1. Discursos sobre el “buen vivir” en el área andina durante los últimos 20 años	24
2. El desafío de avanzar hacia la medición del “buen vivir”	27
Capítulo II	
Reconocimiento y protección jurídica de los derechos territoriales de los pueblos indígenas en América Latina - Abya Yala	29
A. Estándar internacional de reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas	30
1. Contenidos normativos mínimos	30
2. Obligaciones de los Estados en materia de derechos territoriales de los pueblos indígenas	31
B. Derechos territoriales de los pueblos indígenas en el derecho interno: reconocimiento jurídico, políticas públicas, avances y retrocesos en su implementación	37
1. Tratados internacionales de derechos humanos y su estatus en el derecho interno	37
2. Derechos territoriales de los pueblos indígenas en las Constituciones latinoamericanas	39
3. Demarcación y titulación de tierras: derechos territoriales en la práctica	44
4. A modo de síntesis	74
C. Consentimiento libre, previo e informado, y consulta previa como mecanismo para resguardar los derechos de los pueblos indígenas sobre sus territorios, tierras y recursos naturales	75
1. Avances nacionales en materia de consulta previa a los pueblos indígenas	77
2. Los protocolos autonómicos de consulta	89
3. Principales tendencias en la implementación de los procesos de consulta previa	90
Capítulo III	
Pueblos indígenas en los bosques de América Latina - Abya Yala: sus aportes a la diversidad biocultural y a la mitigación del cambio climático	93
A. La importancia de los bosques para los pueblos indígenas que los habitan	94
B. Pueblos indígenas en tres áreas de bosque en América Latina - Abya Yala	98
1. Antecedentes contextuales	98
2. Pueblos indígenas en bosques tropicales amazónicos	99
3. Pueblos indígenas en los bosques subtropicales mesoamericanos	107
4. El pueblo mapuche en los bosques lluviosos templados	111

C. Contribuciones de los pueblos indígenas a la mitigación del cambio climático	115
1. Reconocimiento de los aportes de los pueblos indígenas a la mitigación del cambio climático	118
2. Reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (REDD) y REDD+: ¿oportunidad o amenaza?	120
D. Acuerdos internacionales y directrices aplicables para la protección de los derechos de los pueblos indígenas sobre los bosques de posesión tradicional	125
1. Convenio sobre la Diversidad Biológica de las Naciones Unidas (1992): los conocimientos tradicionales de pueblos indígenas y su contribución a la biodiversidad	125
2. Directrices sobre áreas protegidas y pueblos indígenas	126
3. Otras directrices relevantes del sistema de las Naciones Unidas	129
4. Directrices regionales relevantes	130
E. A modo de síntesis	132

Capítulo IV

Procesos de criminalización de las demandas territoriales de los pueblos indígenas:

un fenómeno generalizado en los países latinoamericanos.....	133
A. El contexto de la criminalización de los movimientos sociales indígenas.....	133
1. ¿Por qué prestar atención al proceso de criminalización de las acciones emprendidas por los pueblos indígenas en defensa de sus derechos territoriales?	133
2. ¿Qué se entiende por criminalización de la defensa de los derechos de los pueblos indígenas?	135
B. Los estándares internacionales	137
C. Panorama en los países de la región	140
1. Conflictos asociados a la desprotección de los derechos territoriales de los pueblos indígenas que están en la base de los procesos de criminalización	140
2. El asesinato de líderes indígenas que defienden sus territorios: la evidencia más dramática de la violencia y la criminalización que afecta a los pueblos indígenas	143
D. ¿Es posible promover la consolidación de sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible sin erradicar la criminalización de los defensores de la vida y los territorios indígenas?	150

Capítulo V

La demografía de los pueblos indígenas y sus dinámicas diversas

La demografía de los pueblos indígenas y sus dinámicas diversas	151
A. Magnitud de la población indígena en América Latina - Abya Yala	151
B. Distribución de la población de los pueblos indígenas por edad y sexo: diversas etapas de la transición demográfica	155
C. Algunos patrones en la distribución territorial.....	160

Capítulo VI

Nuevos aportes para el seguimiento del derecho al bienestar de los pueblos indígenas

Nuevos aportes para el seguimiento del derecho al bienestar de los pueblos indígenas	167
A. El contexto de las desigualdades en América Latina - Abya Yala	167
B. Erradicación de la pobreza y promoción del trabajo decente y seguro entre los pueblos indígenas en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)	169
1. Persistencia de los niveles de pobreza por ingreso entre los pueblos indígenas	170
2. Los pueblos indígenas en el mercado de trabajo	174
3. Trabajo infantil en los pueblos indígenas	189
C. Las desigualdades territoriales agudizan las brechas en el ejercicio de los derechos	194
1. Aproximación a las desigualdades territoriales en el acceso a la educación	195
2. La salud de los pueblos indígenas: ampliación de la información sobre la mortalidad infantil.....	206
3. El acceso a una vivienda adecuada: patrones extendidos de exclusión.....	216

Capítulo VII

Principales hallazgos y recomendaciones.....227

A. Reconocimiento y protección jurídica de los derechos territoriales de los pueblos indígenas en América Latina - Abya Yala	227
B. Pueblos indígenas en los bosques de América Latina - Abya Yala: sus aportes a la diversidad biocultural y a la mitigación del cambio climático	229
C. Procesos de criminalización de las demandas territoriales de los pueblos indígenas	230
D. Nuevos aportes al monitoreo del derecho al bienestar de los pueblos indígenas	232
1. Garantizar los derechos territoriales para proteger la vida y la continuidad cultural de los pueblos indígenas	234
2. Garantizar la protección de los bosques de posesión tradicional de los pueblos indígenas.....	236
3. Poner freno a los procesos de criminalización de los defensores y las defensoras de la vida y los territorios de los pueblos indígenas	237
4. Garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas en materia de salud	238
5. Garantizar una educación inclusiva, reducir las inequidades y promover la integridad cultural de los pueblos indígenas	239
6. Asegurar el derecho de los pueblos indígenas a una vivienda adecuada	239
7. Asegurar el pleno empleo de los pueblos indígenas	240

Bibliografía.....241

Anexos.....257

Anexo A1.....	257
Anexo A2.....	263

Cuadros

I.1	Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) seleccionados: relectura de las metas desde la perspectiva de los derechos colectivos de los pueblos indígenas sobre el territorio.....	17
I.2	Propuesta de indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) del Grupo Principal de las Poblaciones Indígenas.....	20
I.3	Ejes y dimensiones para la medición operativa del “buen vivir” en el Ecuador	28
II.1	América Latina (17 países): ratificación de tratados internacionales en que se sustenta el estándar de derechos territoriales de los pueblos indígenas	38
II.2	América Latina (17 países): reconocimiento constitucional de los derechos territoriales de los pueblos indígenas	40
II.3	Argentina (2019): distribución de comunidades indígenas por provincia, según situación del proceso de relevamiento territorial	45
II.4	Estado Plurinacional de Bolivia: proceso de titulación de tierras indígenas	46
II.5	Brasil: tierras indígenas identificadas por la Fundación Nacional del Indio (FUNAI), según fase del procedimiento de titulación, 2019.....	48
II.6	Brasil: tierras indígenas tituladas o en proceso de titulación, según modalidad, 2019	48
II.7	Chile: evolución de la compra de tierras indígenas, artículo 20b, 1995-2018	51
II.8	Chile: evolución de la compra de tierras indígenas, artículo 20a, 1995-2018	51
II.9	Colombia: evolución del reconocimiento de los resguardos indígenas	53
II.10	Costa Rica: propiedad de la tierra en territorios indígenas.....	54
II.11	Guatemala: declaratoria administrativa de tierra comunal, 2014-2018	57
II.12	Honduras: evolución de la titulación de tierras indígenas por pueblo, 1993-2015	60
II.13	Nicaragua: tierras indígenas tituladas, 2007-2017	63
II.14	Panamá: tierras colectivas tituladas fuera de las comarcas indígenas.....	66
II.15	Panamá: tierras indígenas tituladas y en proceso de titulación	67
II.16	Paraguay: situación jurídica de las tierras de las comunidades indígenas por departamento, 2019.....	68

II.17	Perú: titulación de tierras de comunidades campesinas indígenas y nativas identificadas por departamento, 2019	72
II.18	Perú: superficie de tierras tituladas a comunidades campesinas indígenas y nativas identificadas por departamento, 2019	72
II.19	Perú: solicitudes de creación de reservas indígenas en virtud de la Ley núm. 28.736.....	73
II.20	América Latina (17 países): marco normativo del derecho a la consulta previa.....	78
II.21	Colombia: procesos de consulta implementados, 1995-2019	84
III.1	América Latina: superficie de bosques en 2015 y cambio de las áreas de bosques entre 1990 y 2015.....	99
III.2	Amazonía (9 países o territorios): superficie de bosques en 2015 y variación anual entre 1990 y 2015	100
III.3	Amazonía (9 países y territorios): territorios indígenas y áreas protegidas	102
III.4	Amazonía (4 países): distribución de bosques y deforestación por categorías de territorio, período 2000-2015.....	103
III.5	Principales amenazas a los bosques de la Amazonía, 2018	103
III.6	Mesoamérica (8 países): población total, población indígena, superficie de bosques y variación anual de la superficie de bosques, 1990-2015.....	108
III.7	América Latina (20 países y territorios): almacenamiento de carbono en bosques colectivos de los pueblos indígenas y las comunidades locales	117
III.8	América Latina (21 países y territorios): iniciativas de reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal y función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo (REDD+)	123
III.9	Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) relevantes para la relación entre bosques y pueblos indígenas	130
III.10	Disposiciones del Acuerdo de Escazú de particular relevancia para los pueblos indígenas	131
V.1	América Latina (17 países): población que se autoidentifica como indígena, según último censo y estimaciones a 2018	153
V.2	América Latina (11 países): distribución territorial de la población indígena a nivel municipal.....	164
VI.1	América Latina (9 países): población indígena y no indígena en situación de pobreza, por sexo	171
VI.2	América Latina (9 países): población indígena y no indígena en situación de pobreza extrema, por sexo	172
VI.3	América Latina (10 países): participación económica de la población indígena y no indígena de 15 años y más, por sexo	176
VI.4	América Latina (10 países): tasa de desocupación de la población indígena y no indígena de 15 años y más, por sexo.....	180
VI.5	América Latina (10 países): ocupados que trabajan por cuenta propia, según condición indígena y no indígenas, por sexo	181
VI.6	América Latina (9 países): trabajadores indígenas y no indígenas que no cotizan o no están afiliados a un sistema previsional	185
VI.7	América Latina (7 países): niños indígenas y no indígenas de 5 a 14 años en el mercado de trabajo, por sexo	191
VI.8	América Latina (9 países): participación en el mercado de trabajo de la población indígena y no indígena de 14 a 17 años, por sexo	193
VI.9	América Latina (12 países): población indígena y no indígena de 20 a 29 años que terminó la educación secundaria, por área de residencia.....	198
VI.10	América Latina (10 países): población indígena y no indígena de 20 a 29 años que terminó la educación secundaria, por nivel de predominio de la población indígena a nivel municipal.....	198
VI.11	Argentina: municipios con las más bajas proporciones de jóvenes indígenas de 20 a 29 años que completaron la educación secundaria, 2010.....	200
VI.12	Chile: variabilidad territorial en el acceso a la educación superior de la población indígena de 20 a 29 años	202
VI.13	América Latina (9 países): promedio de años de estudio de la población indígena y no indígena de 20 a 34 años y de 35 a 39 años de edad	204

VI.14	Costa Rica: promedio de años de estudio de la población indígena y no indígena de 20 a 34 años de edad, 2010.....	205
VI.15	América Latina (17 países): marco normativo del derecho a la salud de los pueblos indígenas.....	209
VI.16	América Latina (12 países): políticas de salud de los pueblos indígenas.....	210
VI.17	América Latina (11 países): porcentaje de hijos fallecidos de mujeres de 25 a 34 años según condición indígena y no indígena, mediana y rangos en los deciles municipales con mayores niveles de mortalidad.....	214
VI.18	América Latina (11 países): población indígena y no indígena que reside en viviendas que no son propias, por área de residencia.....	218
VI.19	América Latina (9 países): población indígena y no indígena sin acceso a la propiedad de la vivienda, según proporción de población indígena en municipios.....	219
VI.20	América Latina (9 países): población indígena y no indígena con privaciones de acceso a agua potable en la vivienda.....	223
VI.21	América Latina (9 países): población indígena y no indígena con privaciones de acceso a energía eléctrica en la vivienda.....	225
A1.1	Relación entre los derechos reconocidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).....	257
A2.1	América Latina (16 países): marcos normativos relativos a derechos de los pueblos indígenas en materia de consulta previa, agosto de 2019.....	263

Gráficos

II.1	Honduras: evolución de la titulación de tierras indígenas.....	60
II.2	Bolivia (Estado Plurinacional de): procesos de consulta del sector minero, 2018.....	82
III.1	Amazonía: evolución de la titulación de tierras indígenas y de la declaración de áreas protegidas.....	102
IV.1	América Latina (13 países): conflictos derivados de la afectación de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, 2015-2019 (primer semestre).....	141
IV.2	América Latina (9 países): líderes indígenas defensores de la vida y de los derechos colectivos sobre los territorios asesinados entre 2015 y el primer semestre de 2019.....	144
V.1	América Latina (12 países): pirámides de población según población indígena y no indígena.....	156
V.2	Guatemala: pirámides de población de la población indígena y de comunidades lingüísticas mayas seleccionadas, 2018.....	160
V.3	América Latina (16 países): población indígena según zona de residencia urbano-rural, último censo disponible.....	161
V.4	Chile: distribución de la población aymara, 2017.....	163
V.5	Chile: distribución de la población mapuche, 2017.....	163
VI.1	América Latina (9 países): población indígena y no indígena en situación de pobreza, por área de residencia.....	173
VI.2	América Latina (10 países): distribución relativa de la población indígena y no indígena por quintil de ingreso per cápita del hogar.....	174
VI.3	América Latina (10 países): tasa de participación económica de la población indígena y no indígena, por área de residencia.....	177
VI.4	América Latina (10 países): tasa de participación económica de la población indígena, por sexo y zona de residencia.....	178
VI.5	América Latina (7 países): tasa de participación económica de la población indígena y no indígena, por grandes grupos de edad.....	179
VI.6	América Latina (7 países): tasa de desocupación de la población indígena y no indígena de 15 años y más, por área de residencia.....	180
VI.7	América Latina (10 países): trabajadores indígenas por cuenta propia, por grupos de edad seleccionados.....	182
VI.8	América Latina (7 países): trabajadores familiares no remunerados indígenas y no indígenas.....	183
VI.9	América Latina (7 países): jóvenes indígenas de 15 a 24 años que son trabajadores familiares no remunerados y total para la población indígena.....	183

VI.10	América Latina (6 países): población indígena y no indígena de 60 años y más que recibe pensiones contributivas y no contributivas	185
VI.11	América Latina (3 países): población económicamente activa indígena y no indígena ocupada que no cuenta con un sistema previsional de salud	186
VI.12	América Latina (9 países): ingresos laborales por hora de los asalariados indígenas y no indígenas, por nivel de escolaridad	187
VI.13	América Latina (9 países): ingresos laborales por hora de los asalariados indígenas, por sexo.....	188
VI.14	América Latina (5 países): niños indígenas y no indígenas de 5 a 14 años en el mercado del trabajo, por área de residencia	192
VI.15	América Latina (6 países): participación en el mercado de trabajo de la población indígena y no indígena de 14 a 17 años, por área de residencia	194
VI.16	América Latina (12 países): población indígena y no indígena de 20 a 29 años que terminó la educación secundaria	197
VI.17	América Latina (10 países): población indígena de 20 a 29 años que terminó la educación secundaria, por nivel de predominio de población indígena a nivel municipal	199
VI.18	América Latina (12 países): población indígena y no indígena de 20 a 29 años que accedió a educación superior	201
VI.19	América Latina (12 países): población indígena y no indígena de 20 a 29 años que accedió a educación superior, por área de residencia.....	202
VI.20	Chile: hablantes de lenguas indígenas por nivel de escolaridad, según grandes grupos de edad, 2017	203
VI.21	América Latina (10 países): tasa de mortalidad infantil de la población indígena y no indígena	212
VI.22	América Latina (10 países): tasa de mortalidad en la niñez de la población indígena y no indígena	213
VI.23	América Latina (12 países): población indígena y no indígena que reside en viviendas con privaciones de acceso a agua potable.....	221
VI.24	América Latina (11 países): población indígena y no indígena que reside en viviendas con privaciones de acceso a agua potable, por área de residencia	221
VI.25	América Latina (11 países): población indígena y no indígena que reside en viviendas sin acceso a electricidad	224
VI.26	América Latina (11 países): población indígena y no indígena que reside en viviendas sin acceso a electricidad, por área de residencia	224

Recuadros

I.1	Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo: indicadores para el seguimiento de la implementación de las medidas del capítulo H “Pueblos indígenas: interculturalidad y derechos”	21
I.2	<i>Suma qamaña</i> : la relación con el agua.....	23
II.1	Superposición de áreas nacionales protegidas en territorios indígenas	36
II.2	Honduras: Política Pública contra el Racismo y la Discriminación Racial para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas y Afrohondureños, objetivo estratégico 6	59
II.3	Honduras: sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos relativas a los derechos territoriales de los pueblos indígenas	61
II.4	América Latina (4 países): reconocimiento constitucional del derecho a la consulta previa	78
II.5	Brasil: el caso de la represa hidroeléctrica de Belo Monte	80
II.6	Estado Plurinacional de Bolivia: criterios para la observación y el acompañamiento de los procesos de consulta previa	82
III.1	Extracto de la Declaración Kawsak Sacha (selva viviente) del pueblo <i>kichwa</i> de Sarayaku.....	95
III.2	<i>Kunsamu kunkunu Junazey</i> , Ley de la Vegetación del pueblo arhuaco de Colombia.....	96
III.3	El bosque comunal María Tecún del pueblo k'iche' de Totonicapán, en Guatemala	109
III.4	Territorios indígenas de conservación en Chile: la experiencia de la comunidad de Quinquén y de la Asociación Mapu Lahual.....	114
III.5	Objetivos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y del Acuerdo de París	115

III.6	Plataforma de las Comunidades Locales y los Pueblos Indígenas	120
III.7	REDD+ Indígena Amazónico (RIA).....	124
III.8	Principios de derecho internacional para enfrentar los riesgos del mecanismo de reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal y función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo (REDD+) en contextos indígenas	125
III.9	Territorios indígenas de conservación	127
III.10	Resoluciones de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) para la protección de tierras y territorios conservados por pueblos indígenas, 2016	128
IV.1	Los medios de comunicación y la criminalización de los pueblos indígenas	136
IV.2	Recomendaciones a los Estados de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas para garantizar la labor de los defensores de la vida y los territorios indígenas	139
IV.3	Caso Catrillanca: informe de la Comisión Especial Investigadora de la Cámara de Diputados de Chile.....	145
IV.4	Medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en favor de comunidades y personas indígenas, 2018-2019.....	146
V.1	Colombia: consulta libre, previa e informada aplicada al Censo Nacional de Población y Vivienda 2018	152
V.2	Guatemala: el doble desplazamiento forzado de la comunidad de Laguna Larga en el Petén	162
VI.1	El concepto quechua de pobreza.....	170
VI.2	Chile: evolución de la pobreza entre la población indígena y no indígena, 2006-2017.....	171
VI.3	La importancia de las actividades económicas tradicionales de los pueblos indígenas para las economías nacionales y mundiales	175
VI.4	Intercambio de productos en la Amazonia colombiana: un caso de “indigenización” del mercado.....	184
VI.5	Recomendaciones de políticas para el abordaje del trabajo infantil en el contexto migratorio en poblaciones indígenas y afrohondureñas (extracto).....	190
VI.6	Reconocimiento del derecho a la educación de los pueblos indígenas en América Latina	196
VI.7	Contenido de la Política sobre Etnicidad y Salud de la Organización Panamericana de la Salud (OPS)	207
VI.8	El desplazamiento forzado de los pueblos indígenas: dos casos ilustrativos	220

Diagramas

II.1	Brasil: proceso de regularización de tierras indígenas	48
II.2	Nicaragua: etapas del proceso de titulación de tierras indígenas	63
II.3	Perú: procedimiento de demarcación y titulación de comunidades campesinas	70
II.4	Perú: procedimiento de demarcación y titulación de comunidades nativas	71
II.5	Estado Plurinacional de Bolivia: procedimiento de consulta previa (Ley de Hidrocarburos)	81
VII.1	América Latina: reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas	227
VII.2	Procesos de criminalización de las demandas territoriales de los pueblos indígenas	231
VII.3	Incidencia de la pobreza en pueblos indígenas.....	232

Mapas

II.1	América Latina (17 países): modelos de inclusión de los pueblos indígenas a nivel constitucional	39
II.2	América Latina (17 países): reconocimiento de derecho a la consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas en las Constituciones	77
II.3	Chile: procesos de consulta implementados entre 2008 y 2019, Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).....	88
III.1	Límites de la Amazonía.....	100
III.2	Amazonía: presiones y amenazas sobre los territorios indígenas y áreas naturales protegidas.....	104
III.3	Centroamérica: mapa de pueblos indígenas, áreas protegidas y ecosistemas naturales.....	110
III.4	Chile y Argentina: bosques lluviosos templados	111
III.5	Chile y Argentina: áreas naturales protegidas de la región mapuche norpatagónica	113

V.1	América Latina (17 países): población que se autoidentifica como indígena, según último censo y estimaciones a 2018.....	154
V.2	Chile y México: distribución de la población indígena por municipios	165
VI.1	Guatemala: población indígena y gasto público social por municipio, 2015	168
VI.2	Costa Rica: promedio de años de estudio de la población indígena, 2010	205
VI.3	Panamá y Ecuador: población indígena con privaciones de acceso a agua potable en la vivienda, 2010	222
VI.4	Honduras y Panamá: población indígena con privaciones de acceso a energía eléctrica en la vivienda	226

Anexo digital

Mapas por tema

Demografía [🔗](#)

Educación [🔗](#)

Salud [🔗](#)

Vivienda [🔗](#)

Mapas por país

Argentina [🔗](#)

Bolivia (Estado Plurinacional de) [🔗](#)

Brasil [🔗](#)

Chile [🔗](#)

Costa Rica [🔗](#)

Ecuador [🔗](#)

Honduras [🔗](#)

México [🔗](#)

Panamá [🔗](#)

Uruguay [🔗](#)

Venezuela (República Bolivariana de) [🔗](#)

Transcurridas tres décadas desde que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptara el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) y más de 12 años desde que se aprobara la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, los países de América Latina no solo han reconocido plenamente la existencia de estos pueblos con sus particularidades, sino que han consolidado además un catálogo de derechos colectivos e individuales en consonancia con estos y otros tratados internacionales, superándose así su invisibilización histórica en la constitución de los Estados-nación. Parecía que, por fin, se saldaba el debate de Valladolid de 1550. Sin embargo, los pueblos indígenas continúan siendo uno de los colectivos con mayor rezago en materia económico-social, aun cuando la región ha presentado en las últimas décadas grandes avances en este ámbito.

En este contexto, uno de los más importantes retos que enfrentan los países de la región es la construcción de sociedades institucionalmente diversas, inclusivas, equitativas y no discriminatorias, en que los derechos de los pueblos indígenas estén efectivamente reconocidos y garantizados. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por las naciones del mundo en 2015, puede constituir una gran oportunidad para ello, si en los próximos diez años se presta la debida y adecuada atención a la armonización de sus Objetivos y las correspondientes metas con los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Con ese fin, tienen que generarse condiciones legislativas, institucionales, políticas y económicas que reflejen la diversidad existente y materialicen el compromiso asumido por los países del mundo en 2014 —en el marco de la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas— de reconocer, respetar, promover, impulsar y no menoscabar en modo alguno los derechos de los pueblos indígenas y de defender los principios de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En este proceso, los más de 800 pueblos indígenas presentes en América Latina deben tener un rol protagónico en los espacios de toma de decisiones, en los niveles nacional, regional y global, no solo para resguardar su derecho a la autodeterminación, sino también por los grandes aportes que pueden hacer en la reformulación de los modelos de desarrollo, a partir de sus propias conceptualizaciones del buen vivir, de sus maneras particulares de relacionarse con la naturaleza en cuanto ser vivo y de sus conocimientos y técnicas relativos al cuidado y preservación de la biodiversidad, que cada vez más y con mayor énfasis son considerados fundamentales para el diseño e implementación de medidas de adaptación y mitigación del cambio climático.

Desde hace ya varias décadas, dar visibilidad a la situación de los derechos de los pueblos indígenas ha sido una tarea prioritaria de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), además de ser el sentido de la existencia del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (FILAC) desde su creación. Este compromiso y esta razón de ser se refuerzan hoy con la necesidad de producir información desagregada sobre los pueblos indígenas para medir los avances en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y de otros compromisos regionales que los han establecido como grupo prioritario. Con este nuevo estudio, se da continuidad a este proceso, poniendo a disposición de los Gobiernos y de las organizaciones de los pueblos indígenas conocimiento actualizado relativo a los derechos territoriales, la demografía y el derecho al bienestar en los países de la región. Esperamos que ello contribuya a la definición de políticas más adecuadas para garantizar la igualdad en la diversidad.

Alicia Bárcena

Secretaría Ejecutiva

Comisión Económica para América Latina
y el Caribe (CEPAL)

Myrna Cunningham

Presidenta

Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
de América Latina y el Caribe (FILAC)

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (FILAC), asumiendo su obligación de promover el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, han venido produciendo de forma sistemática información para el seguimiento de los derechos de los pueblos indígenas y, particularmente en los últimos años, para apoyar la realización de tales derechos en la aplicación y el examen de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, como se establece en el plan de acción para todo el sistema a fin de asegurar un enfoque coherente para lograr los fines de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Con este estudio se da continuidad a este proceso, en particular aportando insumos que contribuirán a que los países de la región puedan avanzar en la inclusión de los derechos de los pueblos indígenas en los planes nacionales relativos a la Agenda 2030. Asimismo, en el ámbito regional, el estudio será una contribución sustantiva para orientar el desarrollo del Plan de Acción de Iberoamérica para la Implementación de los Derechos de los Pueblos Indígenas, que fue aprobado en abril de 2018 en el Encuentro de Altas Autoridades de Iberoamérica con Pueblos Indígenas y que recibió el compromiso de respaldo de la XXVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en noviembre del mismo año, en La Antigua (Guatemala). Este Plan de Acción es impulsado por el FILAC con la finalidad de generar condiciones propicias para la efectiva realización de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, con enfoque intercultural e intergeneracional y con igualdad de género. Junto con ello, este estudio pretende aportar a la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, aprobado en la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, realizada en agosto de 2013, que constituye la hoja de ruta para la definición de acciones relativas a los asuntos de población y desarrollo sostenible para los próximos años y que incluye un capítulo dedicado en particular a los pueblos indígenas.

Dado que la participación de estos pueblos es imprescindible para que sus intereses y necesidades sean adecuadamente incorporados, los avances del estudio se presentaron en la Reunión Iberoamericana: La Institucionalidad Relacionada con los Derechos de los Pueblos Indígenas, realizada en La Antigua (Guatemala) los días 12 y 13 de noviembre de 2018; en el taller Consulta y Consentimiento Previo, Libre e Informado: Desafíos para la Autonomía y la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas en el Contexto de la Actividad Empresarial, realizado en Santiago el 2 de septiembre de 2019, y en la reunión de trabajo “Discusión del documento Pueblos Indígenas en América - Abya Yala y su inclusión en la Agenda 2030”, realizada en Lima el 2 de diciembre de 2019. Complementariamente, el FILAC puso a disposición de especialistas y representantes de los pueblos indígenas un foro virtual, a través del cual durante seis semanas se recibieron sus aportes al documento final.

En el capítulo “Garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas para asegurar que no se queden atrás en el desarrollo sostenible”, se presentan argumentos que sustentan la interrelación existente entre los derechos de los pueblos indígenas y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), enfatizando en la necesidad de considerar sus propias concepciones de bienestar en las estrategias que se implementen tanto a nivel nacional como global. Para ello, se exponen los elementos fundamentales que han estado presentes en el debate público sobre el concepto de “buen vivir” de los pueblos indígenas de América Latina - Abya Yala.

En el capítulo “Reconocimiento y protección jurídica de los derechos territoriales de los pueblos indígenas en América Latina - Abya Yala”, se analizan los avances observables en 17 países de la región, identificando las brechas normativas existentes entre los estándares internacionales y los marcos normativos nacionales. Se presentan también los avances en materia de demarcación y titulación de las tierras indígenas, exponiendo las tensiones y contradicciones del proceso, que es necesario enfrentar para que los pueblos indígenas no se queden atrás en el desarrollo sostenible. Dada la importancia de los procesos de consulta previa para proteger los derechos territoriales de los pueblos indígenas, también se describen los avances normativos y reglamentarios en este ámbito y se ponen de relieve las áreas críticas de los procesos de consulta que se han implementado.

La situación de los bosques de posesión histórica es analizada en el capítulo “Pueblos indígenas en los bosques de América Latina - Abya Yala: sus aportes a la diversidad biocultural y a la mitigación del cambio climático”, que se centra en la importancia de los bosques para la subsistencia y la sobrevivencia de estos pueblos, así como en sus contribuciones para enfrentar la crisis ambiental y climática global. En particular, se describe la situación en tres áreas, los bosques tropicales amazónicos, los bosques subtropicales mesoamericanos y los bosques lluviosos templados, identificando las principales amenazas que enfrentan los pueblos indígenas para su conservación. Se detallan, además, las principales normas y directrices internacionales aplicables para la protección de los derechos de los pueblos indígenas sobre los bosques de posesión tradicional, así como las normas y políticas nacionales de conservación, todo lo cual debería orientar la implementación de los ODS relevantes en relación con estos asuntos.

En el capítulo “Procesos de criminalización de las demandas territoriales de los pueblos indígenas: un fenómeno generalizado en los países latinoamericanos” se analizan los sistemáticos hechos de violencia y procesos de criminalización que afectan a los pueblos indígenas. Para ello, se examinan los conflictos territoriales que los originan en 13 países de la región, así como el asesinato de defensores del derecho a la vida y a los territorios indígenas, la expresión más dramática de estos conflictos. Por último, se plantea la urgente necesidad de erradicar la criminalización que afecta a los pueblos indígenas a fin de lograr la consolidación de sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible.

En el capítulo “La demografía de los pueblos indígenas y sus dinámicas diversas”, se brindan antecedentes actualizados sobre la magnitud de la población indígena en América Latina - Abya Yala, su estructura y los principales patrones de distribución territorial observables en los países de la región, destacando la alta heterogeneidad existente entre los países y dentro de ellos.

En el capítulo “Nuevos aportes para el seguimiento del derecho al bienestar de los pueblos indígenas” se presentan indicadores útiles para contextualizar las políticas relativas a la erradicación de la pobreza y la promoción del trabajo decente y seguro entre los pueblos indígenas en el marco de los ODS. Además, se ofrece un panorama general de la situación de los pueblos indígenas en algunos ámbitos de la salud, la educación y la vivienda a escala nacional y en las áreas urbanas y rurales, y se profundiza en el cruce entre desigualdades sociales y étnicas a escalas territoriales menores (municipios o comunas).

Por último, se plantean un conjunto de recomendaciones para avanzar hacia mayores garantías de los derechos de los pueblos indígenas y para su armonización con las acciones dirigidas a la implementación y el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas para asegurar que no se queden atrás en el desarrollo sostenible

A. La necesidad de releer los Objetivos de Desarrollo Sostenible a la luz de los derechos de los pueblos indígenas

Cuando en 1989 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptó el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), los pueblos celebraron: por fin los siempre invisibles eran titulares de derechos. Cuando en 2007 un total de 143 naciones del mundo reconocieron normas mínimas para su supervivencia, dignidad y bienestar, a través de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, los pueblos celebraron: tras tantas luchas, habían conquistado su derecho a la autodeterminación. Cuando en 2014 —en el marco de la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas— esas mismas naciones reafirmaron en el documento final su “solemne compromiso de respetar, promover, impulsar y no menoscabar en modo alguno los derechos de los pueblos indígenas y de defender los principios de la Declaración”, los pueblos celebraron: en toda Abya Yala¹ los derechos postergados se implementarían.

Entre tanto, los países de la región progresivamente fueron avanzando hacia mayores grados de reconocimiento y protección jurídica de los derechos de los pueblos originarios, movilizaron recursos, abrieron espacios de participación y consulta, y diseñaron e implementaron políticas públicas, entre otras acciones. No obstante, los pueblos indígenas son hasta hoy uno de los sectores de la población más postergados y excluidos social, política y económicamente en América Latina, por lo que parece imprescindible intensificar los esfuerzos y enfrentar las causas estructurales de esa exclusión y postergación.

Tras la gran notoriedad que alcanzaron los pueblos indígenas y sus postergados derechos a fines del siglo XX y en la primera década del siglo XXI, otras urgencias concitaron la atención de la comunidad internacional. Sin embargo, ante la amenaza global del cambio climático, los pueblos indígenas adquirieron una remozada visibilidad: la contribución que pueden hacer a su mitigación y a la conservación de la biodiversidad es cada vez más reconocida. Como resultado de ello, la protección de los territorios de los pueblos indígenas ha comenzado a transformarse en una cuestión fundamental no solo para ellos, sino para toda la humanidad. No

¹ En el título del presente documento se optó por incluir la denominación Abya Yala para referirse al continente americano, tomando en consideración que las organizaciones e instituciones de los pueblos indígenas han adoptado esa denominación común para referirse a él, recogiendo el nombre que le dio el pueblo kuna, de Panamá y Colombia, antes de la llegada de Cristóbal Colón y los europeos. Literalmente, esa expresión significa tierra en plena madurez o tierra de sangre vital, tierra noble que acoge a todos. A partir del Primer Encuentro Continental de Pueblos Indios, celebrado en Ecuador en 1990, ha comenzado a ser adoptada progresivamente por todos los pueblos indígenas de la región como parte de un proceso de elaboración de un proyecto político común y de descolonización epistémica que cuestiona las denominaciones de origen foráneo de sus territorios. El contenido del documento se refiere en particular a los pueblos indígenas de América Latina.

obstante, continúa siendo el componente más rezagado de sus derechos en todos los países de la región. Por ejemplo, como afirmaba la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en 2017, en el Brasil, Colombia, el Ecuador y Nicaragua una proporción significativa de las tierras indígenas no cuenta con reconocimiento legal (Del Popolo, 2017) y en el Perú se mantiene pendiente el aseguramiento jurídico de 35 millones de hectáreas reivindicadas por comunidades indígenas (Notess y otros, 2018). A ello se suma que diversas investigaciones (RRI, 2018; Oxfam, 2016; Notess y otros, 2018; RAISG, 2017) han evidenciado que los procesos de reconocimiento y protección jurídica de los derechos de propiedad de la tierra de los pueblos indígenas se han desacelerado en los últimos años, en el marco de políticas económicas extendidas en los países de la región que promueven la inversión privada nacional y transnacional para el desarrollo de proyectos de explotación de los recursos naturales (minerales, hidrocarburos y recursos hídricos para la generación de energía eléctrica, entre otros), lo que se ha traducido en una desprotección de sus derechos y los ha sometido a nuevas amenazas ambientales, como aquellas derivadas de la irrupción de la industria minera en el área amazónica, entre las que destacan: i) la deforestación, producida por la tala indiscriminada de los bosques para acceder a los recursos minerales; ii) la acumulación de residuos en la superficie; iii) el consumo y contaminación de aguas de ríos y aguas subterráneas, y iv) la apertura de caminos y la instalación de enclaves industriales (CIDH, 2019).

Como consecuencia de ello, la violencia y la conflictividad se acrecientan en los territorios afectados. Así se constata en los informes de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, el Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina y múltiples otras organizaciones que trabajan en el ámbito de los derechos humanos. La real magnitud de estos conflictos es difícil de dimensionar. La Universidad de Arizona realizó un mapeo sobre industrias extractivas (minería e hidrocarburos) en la región, que permitió identificar al menos 226 conflictos socioambientales en territorios indígenas durante el período comprendido entre 2010 y 2013 (véase Del Popolo, 2017). Solo en Colombia, en 2013, de 73 conflictos socioambientales identificados, 23 se localizaban en territorios indígenas (Pérez-Rincón, 2014) y, en 2017, 22 concesiones mineras afectaban 5.677.366,51 hectáreas de los resguardos indígenas. En Chile, el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH, 2015) informó sobre 102 conflictos, de los cuales un 39,2% involucraban a territorios indígenas, asociados principalmente a proyectos extractivos mineros de empresas nacionales y transnacionales y a proyectos energéticos.

Otra amenaza para la integridad de los territorios de los pueblos indígenas —y, por lo tanto, para su supervivencia como pueblos— es la expansión de la frontera agrícola hacia sus territorios para la producción de los llamados cultivos “flexibles” (soja, palma aceitera, caña de azúcar y otros), que han tenido un crecimiento sin precedentes en la región en las últimas dos décadas, llegando a ocupar la mayor parte de la superficie de cultivos en una proporción importante de los países de la región, particularmente en América del Sur. Un efecto directo del desarrollo de estos agronegocios para muchas comunidades indígenas ha sido la reducción de sus territorios históricos y el desplazamiento de la población hacia los enclaves de pobreza de las ciudades (Palau, 2018).

Recientemente, el mundo fue testigo del efecto combinado de condiciones climáticas extraordinariamente adversas y del modelo extractivista en la Amazonía y otras áreas boscosas: los incendios de grandes extensiones de bosques en el Brasil y el Estado Plurinacional de Bolivia. Solo en este país, hasta agosto de 2019, los incendios en la Amazonía, la Chiquitania y el Chaco Boreal afectaron 678.934 hectáreas de tierras de posesión ancestral de comunidades indígenas que no cuentan con reconocimiento legal y otras 204.945 hectáreas de tierras indígenas legalmente reconocidas (CPTA/CEJIS, 2019).

Ante este adverso panorama, cobra fuerza el planteamiento que hiciera en 2013 el entonces Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, en cuanto a la necesidad de generar “modelos de extracción de los recursos que sean diferentes del modelo hasta ahora predominante para que la extracción de recursos dentro de los territorios de los pueblos indígenas se lleve a cabo de forma compatible con sus derechos” (Naciones Unidas, 2013), principio que también debe resguardarse en la implementación de la

Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015², cuyos 17 Objetivos están relacionados con esos derechos³. Es por eso por lo que los planes nacionales para su implementación pueden constituir una gran oportunidad para saldar las deudas históricas que los Estados mantienen con los pueblos indígenas, si se respetan, promueven, impulsan y no se menoscaban los derechos consagrados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Solo así el compromiso de asegurar “que nadie se quede atrás”, expresado en la Agenda 2030, será una realidad para los pueblos indígenas.

En efecto, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas es la hoja de ruta para su inclusión en la Agenda 2030. Se han realizado diversos análisis para establecer los vínculos existentes entre los 17 Objetivos de la Agenda 2030 y los derechos consagrados en dicha Declaración⁴. No cabe duda de que los principios rectores en este proceso son el derecho a disfrutar sin discriminación de todos los derechos humanos (artículos 1 y 2), el derecho a la libre determinación (artículos 3 y 4), el derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo (artículo 23), incluida la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos (artículo 32), y la obligación de los Estados de celebrar consultas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado (artículo 19), derechos que son transversales a todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (véase, a modo de ejemplo, el cuadro I.1). Se debe considerar que el consentimiento libre, previo e informado —como expresión básica de la autodeterminación— es el mecanismo principal para otorgar nuevo significado al concepto de “desarrollo sostenible” y dar cabida a los modelos autónomos de desarrollo de los pueblos, enraizados en sus propias cosmovisiones y epistemologías, que para hacerse efectivos requieren como base material los derechos territoriales y políticos. Tales modelos se inscriben en las nociones de “buen vivir” de cada uno de estos pueblos, que han sido profusamente discutidas en foros y publicaciones, pero que continúan siendo difíciles de operacionalizar para su materialización en políticas públicas.

Cuadro I.1

Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) seleccionados: relectura de las metas desde la perspectiva de los derechos colectivos de los pueblos indígenas sobre el territorio

Objetivo	Meta seleccionada	Relectura desde la perspectiva de los derechos de los pueblos indígenas
Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo	Meta 1.4: De aquí a 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación	De aquí a 2030, garantizar la seguridad jurídica de la propiedad colectiva de las tierras indígenas, a través de mecanismos de demarcación, titulación y saneamiento acordes a los estándares internacionales
Objetivo 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible	Meta 2.3: De aquí a 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los ganaderos y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos e insumos de producción y a los conocimientos, los servicios financieros, los mercados y las oportunidades para añadir valor y obtener empleos no agrícolas	De aquí a 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los pueblos y comunidades indígenas, entre otras cosas mediante la titulación de sus tierras colectivas, la protección y el fomento de las técnicas y conocimientos tradicionales, el acceso a otros recursos e insumos de producción, a servicios financieros culturalmente apropiados, a los mercados y las oportunidades para añadir valor y obtener empleos no agrícolas
Objetivo 5: Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas (meta 5.a, que requiere una reinterpretación similar)	Meta 5.a: Emprender reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales	Emprender reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y los recursos naturales en el marco de las garantías al derecho originario y colectivo de propiedad de la tierra indígena, así como asegurar su acceso a otros tipos de bienes, a servicios financieros y a la herencia, de conformidad con las leyes nacionales

² Surgida a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), celebrada en 2012, en la que se decidió establecer un grupo de trabajo de composición abierta, dentro de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que debería presentar una propuesta de objetivos y metas para el desarrollo sostenible, que fue elaborada con una importante participación de la sociedad civil.

³ Véase [en línea] <https://www.indigenouspeoples-sdg.org/index.php/spanish/quienes-somos/acerca-del-ipmg>.

⁴ En el anexo A1 se presenta detalladamente la relación existente entre los artículos de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y los 17 Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Cuadro I.1 (conclusión)

Objetivo	Meta seleccionada	Relectura desde la perspectiva de los derechos de los pueblos indígenas
Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos	Meta 6.2: De aquí a 2030, lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad	En los territorios de los pueblos indígenas garantizar su acceso a servicios de suministro de agua potable gestionados de manera segura y controlados por ellos y lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos de aquí a 2030
	Meta 6.3: De aquí a 2030, mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos, reduciendo a la mitad el porcentaje de aguas residuales sin tratar y aumentando considerablemente el reciclado y la reutilización sin riesgos a nivel mundial	De aquí a 2030, mejorar la calidad del agua en los territorios indígenas, adoptando medidas legislativas, administrativas y de cualquier otra índole que prohíban, sancionen y reparen la contaminación producto del avance de las industrias extractivas en sus tierras
	Meta 6.b: Apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento	Garantizar la participación de los pueblos indígenas en la gestión de servicios de suministro de agua potable y favorecer su control autónomo de estos en los territorios indígenas
Objetivo 9: Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación (meta 9.1)	Meta 9.1: Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, haciendo especial hincapié en el acceso asequible y equitativo para todos	Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, garantizando el derecho al consentimiento libre, previo e informado cuando esa infraestructura se desarrolle en territorios indígenas, resguardando, asimismo, los derechos de los pueblos indígenas transfronterizos
Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos	Meta 13.2: Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales	Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales, garantizando la participación de los pueblos indígenas y, cuando estas afecten sus derechos territoriales, el consentimiento libre, previo e informado Incorporar a los pueblos indígenas y sus territorios de conservación, debidamente demarcados y titulados, con su consentimiento libre, previo e informado, a las estrategias de adaptación al cambio climático y su mitigación.
Objetivo 14: Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible	Meta 14.2: De aquí a 2020, gestionar y proteger sosteniblemente los ecosistemas marinos y costeros para evitar efectos adversos importantes, incluso fortaleciendo su resiliencia, y adoptar medidas para restaurarlos a fin de restablecer la salud y la productividad de los océanos	De aquí a 2020, gestionar y proteger sosteniblemente los ecosistemas marinos y costeros de los pueblos indígenas, asegurando el consentimiento libre, previo e informado y la participación en los mecanismos de protección y gestión
	Meta 14.4: De aquí a 2020, reglamentar eficazmente la explotación pesquera y poner fin a la pesca excesiva, la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y las prácticas pesqueras destructivas, y aplicar planes de gestión con fundamento científico a fin de restablecer las poblaciones de peces en el plazo más breve posible, al menos alcanzando niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible de acuerdo con sus características biológicas	La reglamentación eficaz de la pesca en los territorios indígenas debe contar con su consentimiento libre, previo e informado Los planes de gestión en los territorios indígenas deben resguardar y promover las técnicas y conocimientos tradicionales
Objetivo 15: Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad	Meta 15.1: De aquí a 2020, asegurar la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los ecosistemas interiores de agua dulce y sus servicios, en particular los bosques, los humedales, las montañas y las zonas áridas, en consonancia con las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales	De aquí a 2020, asegurar la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los ecosistemas interiores de agua dulce y sus servicios en los territorios indígenas, mediante la garantía de la seguridad jurídica de sus tierras e incorporando —con su consentimiento libre, previo e informado— sus territorios a las categorías de conservación
Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas (meta 16.6)	Meta 16.3: Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos Meta 16.7: Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades	Aunque pareciera que la relación es forzada, como se verá más adelante, en la base de la violencia que se aborda en esta meta se encuentra el incumplimiento de los derechos territoriales Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones que incluyan el consentimiento libre, previo e informado

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (A/RES/70/1), Nueva York, 2015.

El desafío es altamente complejo, por diversos factores. Por un lado, pese a que los pueblos indígenas fueron convocados a participar en la elaboración de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, sus principales intereses no quedaron expresados en los ODS (FILAC, 2018) y solo fueron incluidos de forma explícita en el Objetivo 2 (hambre cero), específicamente en la meta 2.3, relativa a duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, y en el Objetivo 4 (educación de calidad), a través de la meta 4.5, sobre la eliminación de las disparidades de género en la educación y el acceso igualitario a todos los niveles de enseñanza. La Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas planteó insistentemente la necesidad de armonizar esta agenda de desarrollo con los derechos colectivos de esos pueblos. De no hacerlo —advertía— no solo se reeditaría el escaso impacto que tuvieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio sobre sus condiciones de vida, sino que ello también implicaría un retroceso en lo referente a los derechos conquistados por los pueblos indígenas⁵. Por otra parte, los exámenes voluntarios presentados hasta ahora por los países de la región incluyen escasas referencias a los pueblos indígenas, que, por un lado, están ausentes de los mecanismos formales para su elaboración y, por otro, aún tienen un acceso limitado a información sobre los ODS, de modo que “la participación de los Pueblos indígenas en el Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible continúa siendo un desafío debido a la falta de acceso a la información, espacios para la participación plena y efectiva, y recursos pertinentes” (FILAC, 2018).

En este contexto, los desafíos son múltiples. En primer lugar, es necesario redoblar los esfuerzos para que los Estados incorporen a los pueblos indígenas y sus derechos en las estrategias y mecanismos nacionales, lo que requiere como medida ejemplar que estén representados en el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible, que —por lo demás— es una de las medidas lógicas derivadas del reafirmado compromiso con los derechos establecidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Igualmente, se requiere asegurar la incorporación formal de indicadores relativos a los derechos colectivos de los pueblos indígenas, al menos en los ODS y metas priorizados por los propios pueblos, lo que implica desarrollar o fortalecer los sistemas de información para su seguimiento y examen, así como fortalecer los acuerdos regionales que pueden contribuir a estos procesos, entre los elementos más relevantes.

Tanto en el ámbito global como regional, los pueblos indígenas han desplegado esfuerzos para subsanar su invisibilidad en los ODS, sus metas e indicadores. Para ello han comenzado a desarrollar indicadores complementarios y metodologías de construcción participativa de exámenes nacionales voluntarios. Un paso sustantivo es la propuesta de indicadores del Grupo Principal de las Poblaciones Indígenas relativa a la armonización de los ODS con los derechos de los pueblos indígenas, específicamente en materia de derechos territoriales, ocupaciones tradicionales, educación, legislación discriminatoria, participación, acceso a la justicia y salud (véase el cuadro I.2).

Un avance regional importante en el ámbito del monitoreo de los derechos de los pueblos indígenas que puede coadyuvar al seguimiento de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fue la inclusión de un capítulo específico sobre ellos en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo⁶, que considera medidas relativas al respeto y aplicación de los derechos de los pueblos indígenas de acuerdo con los estándares del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En dicho documento se expresa también el acuerdo de considerar la dinámicas demográficas de los pueblos indígenas en el diseño e implementación de políticas públicas; garantizar los derechos territoriales y la implementación del deber estatal de desarrollar procesos de consulta previa, libre e informada en los asuntos que los afecten; garantizar el derecho a la salud, con especial énfasis en la salud sexual y reproductiva, y la reducción de la mortalidad materna e infantil; adoptar las medidas necesarias para garantizar que mujeres, niños, niñas y adolescentes y jóvenes indígenas gocen de protección y garantías plenas contra todas las formas de violencia y discriminación, y garantizar el derecho a la comunicación y la información de los pueblos indígenas, en particular su incorporación en las estadísticas nacionales de acuerdo con el principio de autoidentificación, así como la generación de conocimiento e

⁵ Véase [en línea] <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/index.php/es/entrevistas-y-prensa/67-opinion-sdg>.

⁶ Aprobado en la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, celebrada en Montevideo, del 12 al 15 de agosto de 2013.

información confiable y oportuna sobre los pueblos indígenas, a través de procesos participativos, atendiendo a sus requerimientos y a las recomendaciones internacionales en la materia⁷. Los procesos de implementación de estas medidas serán monitoreados a partir de un conjunto de indicadores que ya han sido consensuados por los países partes (véase el recuadro I.1), cuya medición se iniciará una vez que se hayan establecido las notas técnicas para ello, que están en proceso de elaboración.

Cuadro I.2

Propuesta de indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) del Grupo Principal de las Poblaciones Indígenas

Materia	Meta de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)	Indicadores propuestos
Derechos territoriales	Meta 1.4, que aborda la igualdad de derechos de propiedad y control sobre la tierra Meta 2.3, que aborda la seguridad del acceso a la tierra para los pueblos indígenas	Porcentaje de mujeres, hombres, pueblos indígenas y comunidades con derechos de propiedad de la tierra y los recursos naturales asegurados, medidos por: <ul style="list-style-type: none"> – Porcentaje de tierras y recursos naturales asegurados legalmente documentado o reconocido y protegido – Porcentaje que percibe que sus derechos están reconocidos y protegidos – Número de países que cuentan con marcos normativos que incluyen medidas especiales para garantizar los derechos de los pueblos indígenas sobre las tierras y los recursos naturales
Ocupaciones tradicionales	Meta 2.3, que se refiere específicamente a los productores de alimentos en pequeña escala, incluidos los pueblos indígenas, los ganaderos y los pescadores Meta 2.4, relativa a la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y la aplicación de prácticas agrícolas resilientes Meta 14.b, que se refiere al acceso de los pescadores artesanales a los recursos marinos y los mercados	Estado y tendencias de las ocupaciones tradicionales
Educación	Meta 4.5, que se refiere a asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidos los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad Meta 4.7, referente a asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos necesarios para promover el desarrollo sostenible	Los principios para la elaboración de los indicadores de paridad debe incluir un índice de paridad de los sectores indígenas de la sociedad respecto de los sectores no indígenas de la sociedad
Leyes discriminatorias	Metas 5.c, 10.3 y 16.b, que se refieren a la aprobación y fortalecimiento de políticas y leyes para promover la igualdad de género; la eliminación de leyes, políticas y prácticas discriminatorias, y la promoción y aplicación de leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible	Ratificación por parte de los Estados de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, el Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), 1958 (núm. 111) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la OIT e implementación de las recomendaciones de los mecanismos de supervisión
Participación e instituciones responsables	Metas 5.5, 6.b y 16.7, que abordan la participación plena, efectiva e igualitaria en la toma de decisiones, y meta 16.6, que se refiere a la creación de instituciones eficaces, transparentes y responsables	Los datos generados para las metas 5.5. y 16.7 deberían ser desagregados para pueblos indígenas Indicador adecuado para la meta 6.b: políticas nacionales de gestión de recursos hídricos y saneamiento que contienen disposiciones y procedimientos para la participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales Indicador adecuado para las metas 16.6. y 16.7: reconocimiento en la legislación nacional del deber del Estado de consultar a los pueblos indígenas y obtener su consentimiento libre, previo e informado antes de adoptar o implementar medidas administrativas o legislativas que puedan afectarlos y antes de aprobar cualquier proyecto que afecte sus tierras, territorios y recursos
Acceso a la justicia	Meta 16.3, que promueve el acceso igualitario a la justicia para todos	Indicador adecuado para la meta 16.3: reconocimiento de la jurisdicción de las instituciones de derecho consuetudinario en la legislación nacional Un indicador adecuado de salida sería: proporción de quienes han experimentado una disputa en los últimos 12 meses y han accedido a un mecanismo de resolución de disputas formal, informal, alternativo o tradicional justo
Cuidado de la salud	Meta 3.1, referente a la reducción de la mortalidad materna en todo el mundo	Un indicador adicional sería: proporción de nacimientos atendidos por un equipo intercultural (incluida la atención tradicional del parto)

Fuente: Grupo Principal de las Poblaciones Indígenas, "Position paper on proposed SDG indicators" [en línea] <https://www.iwgia.org/en/resources/publications/306-briefings/3203-indigenous-peoples-major-group-position-paper-on-proposed-sdg-indicators>.

⁷ Véase [en línea] <https://cepal.org/es/publicaciones/21835-consenso-montevideo-poblacion-desarrollo>.

Recuadro I.1

Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo: indicadores para el seguimiento de la implementación de las medidas del capítulo H "Pueblos indígenas: interculturalidad y derechos"

- H.1 Ratificación del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- H.2 Existencia de leyes, decretos u otros documentos jurídicos en que se reconozcan los derechos incluidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- H.3 Existencia de instrumentos de planificación nacional para integrar los asuntos de población y de pueblos indígenas en los planes de desarrollo, de conformidad con los estándares de derecho de los pueblos indígenas.
- H.4 Existencia de espacios de participación institucionalizados entre el Estado y los pueblos indígenas que incluyan los asuntos de población, de conformidad con los estándares internacionales.
- H.5 Porcentaje de proyectos de industrias extractivas u otras de grandes inversiones sujetos a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas y que cuentan con la anuencia de los mismos.
- H.6 Porcentaje del gasto público destinado a acciones dirigidas a garantizar los derechos de los pueblos indígenas (y ejecutado), por sectores.
- H.7 Número de pueblos o comunidades indígenas en peligro de desaparición.
- H.8 Porcentaje de población indígena desplazada de sus territorios.
- H.9 Existencia de una política o programas de salud acordes a los estándares internacionales del derecho a la salud de los pueblos indígenas, incluidos los derechos sexuales y reproductivos.
- H.10 Existencia de servicios de salud sexual y reproductiva interculturales, e implementación de acciones de prevención e información con pertinencia cultural y lingüística (indicador 5 de la medida prioritaria 87 de la *Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*).
- H.11 Porcentaje de fuentes de datos pertinentes que incluyen la autoidentificación indígena, considerando censos, encuestas y registros administrativos de los diferentes sectores.
- H.12 Existencia de mecanismos que garantizan la plena participación de los pueblos indígenas en la producción de estadísticas oficiales.
- H.13 Número y porcentaje de expertas y expertos indígenas que trabajan en la producción y el análisis de información en espacios estatales.
- H.14 Existencia de sistemas de información con pertinencia cultural y lingüística.
- H.15 Presencia de representantes de pueblos indígenas en las delegaciones nacionales que participan en espacios intergubernamentales de decisión pertinentes.
- H.16 Proporción de escaños ocupados por indígenas en los parlamentos nacionales y los gobiernos locales.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Propuesta de indicadores y sus metadatos para el seguimiento regional del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/CRPD.3/DDR/1), Santiago, 2018.

B. El "buen vivir": trayectoria y disputas semánticas

Ya se señalaba antes que el concepto de "desarrollo sostenible" debe ser releído desde la perspectiva de las epistemologías indígenas. En esta sección se analizan los principales elementos que han atravesado el debate, la movilización social y la acción política en torno al y desde la perspectiva del "buen vivir", procurando evitar caer en reduccionismos y homogeneizaciones que terminan invisibilizando las particularidades de cada pueblo. El análisis se realiza en relación con un área específica, el área andina, aunque muy probablemente estas tendencias se expresan también en el resto de la región.

A través de los conceptos de *sumak kawsay* (quechua), *suma qamaña* (aymara), *kume mongen* (mapuche), *utz k'aslemaal* (maya), *ñande reko* (guaraní), *lekil kuxlejal* (tzeltal) y *shiir waras* (achuar), entre muchos otros, los pueblos indígenas hacen referencia a sus propias nociones de bienestar o “buen vivir”. En las últimas dos décadas, estos conceptos han ganado popularidad entre diversos actores sociales y políticos, incorporándose a campos discursivos aparentemente muy disímiles —políticas públicas, programas sociales, agendas antineoliberales y antiglobalización, y programas para la sostenibilidad, entre otros— y llegando incluso a adquirir carácter constitucional (en el Ecuador en 2008 y el Estado Plurinacional de Bolivia en 2009).

En el “buen vivir” converge una gran variedad de intereses y significados; se trata tanto de una narrativa como de una opción política cargada de fricciones, que nacen cuando las representaciones de los pueblos indígenas construidas en los discursos globales en torno al medio ambiente y el capitalismo se confrontan con las aspiraciones e intereses que movilizan a estos pueblos. Así, el concepto es modelado por las particularidades de cada contexto social, geográfico y político donde surge y responde a las contingencias políticas, económicas —y, más recientemente, ambientales— que atraviesan el escenario neoliberal de América Latina en la actualidad.

El “buen vivir”, en su versión andina, ha sido extensamente teorizado por intelectuales indígenas y no indígenas. Se ha planteado que este concepto denota una forma de organización social que comprende la interrelación de tres dominios del vivir, cosmológico, ecológico y relacional, a cuyo sentido más profundo solo es posible aproximarse desde las propias lenguas indígenas. Así, por ejemplo, en la noción aymara⁸ *suma qamaña*, la voz *qamaña* se refiere al lugar físico que protege a los pastores de los fuertes vientos característicos de las zonas altiplánicas mientras cuidan sus rebaños de alpacas y llamas; su forma verbal —*qamasiña*— significa tanto vivir con alguien como convivir con la naturaleza, la madre tierra o Pachamama. Es por eso que *qamaña* significa tanto vivir, habitar y descansar como cuidar y compartir con los demás, lo que se hace evidente en la voz *qamiri* (rico), con la que se denomina a una persona que posee la riqueza para compartir y festejar con la comunidad. A través de la palabra *suma*, en tanto, no solo se alude a lo bello, lo grato, lo bueno y lo amable, sino también a lo precioso, excelente, acabado y perfecto; vale decir, a lo pleno. Atendiendo a ello, *suma qamaña* remite a la noción de buen vivir en términos comunitarios, no individuales, y no solo involucra a la comunidad de las personas, sino también a la comunidad de los ancestros y a la naturaleza, dado que se sostiene sobre la particular relación e interdependencia de los seres humanos con su territorio material y simbólico (Albó, 2011).

Así, en la noción de “buen vivir” subyace la idea de la dependencia mutua entre los seres humanos, su entorno natural y los seres ancestrales, así como la concepción de las culturas como realidades múltiples y plurales (véase el recuadro I.2). En este sentido, esta noción implica una ruptura con las ideologías occidentales y su pretendido universalismo, y no es homologable a la noción occidental de progreso o desarrollo continuo —con un horizonte de futuro— como condición para alcanzar el bienestar. Se trata, más bien, de un bienestar presente, construido a partir de la convivencia armónica de humanos y no humanos, reconociendo las diferencias y propiciando las complementariedades entre todos los seres que moran en el universo indígena. Se trata, entonces, de un concepto sistémico, ecocéntrico o biocéntrico (Vanhulst, 2015).

Como ha propuesto Choquehuanca (2012), existirían cuatro principios fundamentales del *suma qamaña*: i) saber escuchar: escucharse entre los seres humanos, escuchar a la *Pachamama* y a la naturaleza; ii) saber compartir, que implica poder distribuir la riqueza de manera equilibrada entre todos, como alternativa a la competencia; iii) saber vivir en armonía y complementariedad como seres humanos y, especialmente, con la Madre Tierra, y iv) saber soñar para defender la identidad y para alcanzar la complementariedad. Entre los principales contenidos descritos del “buen vivir” destacan: i) llevar una vida de equilibrio con todos los seres dentro de una comunidad, lo que puede entenderse como construir relaciones sociales equitativas y sin exclusión; ii) considerar y tratar a la tierra como madre y no como mercancía o como medio de producción o materia de especulación; iii) usar y distribuir racionalmente los recursos naturales, y iv) priorizar los derechos cósmicos antes que los derechos humanos (Puente, 2011).

⁸ Si bien, de acuerdo con el sistema ortográfico español, la grafía apropiada es *aimara*, en lugar de *aymara*, la segunda es la forma más comúnmente usada por este pueblo para autodenominarse, por lo que es la que se utilizará en este documento.

Recuadro 1.2

Suma qamaña: la relación con el agua

Los pueblos andinos conciben el mundo como una totalidad orgánica, viva y completa, en que coexisten —en una relación siempre tensionada, pero de mutua dependencia— la naturaleza, la comunidad de los seres humanos y la comunidad de los ancestros y seres tutelares. Precisamente por la permanente tensión existente entre estas dimensiones del universo, así como entre los elementos que forman parte de cada una de ellas, en la cosmovisión aymara la propiciación del *tinku* (esto es, equilibrio y complementariedad entre elementos opuestos y en conflicto) es un ejercicio permanente del *jaq'i* (el ser humano que se constituye socioculturalmente en comunidad). La búsqueda y realización del *tinku* supone vivir de acuerdo con los principios del *suma qamaña* (buen vivir), vale decir, propiciando la complementariedad y reciprocidad en la relación entre los seres humanos y entre estos, la naturaleza y la comunidad de los ancestros.

En esta totalidad orgánica, tiempo y espacio confluyen en el concepto de *pacha*, noción que está presente en *nayrapacha* (el tiempo antiguo, el tiempo conocido, que el *jaq'i* tiene frente a sus ojos), *jutirpacha* (el tiempo que viene, desconocido para el *jaq'i*) y *jichapacha* (el aquí y el ahora); en la organización del ciclo climático anual, el concepto se hará *awtipacha* en la extensa temporada seca y *jallupacha* en los épocas de lluvia; en la organización simbólica del espacio, será *arakpacha* (mundo de arriba), *manqhapacha* (mundo de abajo, mundo de adentro) y *akapacha* (este mundo), el espacio vital del *jaq'i*. *Akapacha* contiene el espacio semantizado de los aymaras, su territorio, que comparten con la *Pachamama* (la naturaleza personificada) y los *Mallku*, los espíritus tutelares que moran en los *collo* (cerros). Además, dada la naturaleza antinómica de *manqhapacha* y *arakpacha*, *akapacha* es el *taypi* (centro mitad) donde el *jaq'i*, a través de actividades productivas y rituales, favorece la realización del *tinku* entre ellos.

En *akapacha*, *uma* (el agua) nace en los *phuju* (ojos de agua) localizados en las cumbres de los *collo*, que son sus dueños; desde allí desciende y es acogida por la *Pachamama* en ríos, lagos, lagunas y humedales, para que luego *Katari* (o *Amaru*, la serpiente), que surge del subsuelo, la distribuya por las terrazas y cultivos. Es decir, a través de *uma*, los *Mallku*, la *Pachamama* y *Katari* establecen una interrelación que les permite criar al *jaq'i* y su comunidad. Este, a su vez, en reciprocidad, trabajará la tierra, abrirá surcos que permitirán ampliar los bofedales y limpiará los canales precordilleranos. Conjuntamente, celebrará rituales propiciatorios y de agradecimiento en los *phuju*, retribuirá a la *Pachamama* saciando su sed y hambre a través de múltiples ceremonias del calendario ritual andino (pero con mayor intensidad en el mes de agosto) y agradecerá y alimentará a *Katari* en los ritos de agua, todo en un ciclo que se renueva anualmente.

En esta concepción del territorio contenido en *akapacha* (como espacio construido socioculturalmente, que no guarda ninguna relación con la noción restringida de tierras) *uma* no es el acuífero que surte un predio, sino uno de los tantos medios a los que recurren los *Mallku* (sus dueños) y la *Pachamama* (su contenedora) para criar (*uywaña*) la vida de las comunidades. Es, claro está, el agua para el consumo humano y la que se usa para el riego, pero la denominación connota más que eso. El *jaq'i* no es el dueño de *uma*; es más bien su cuidador, su protector y, a través del ciclo ceremonial asociado a ella, es también criador de los *Mallku* y de la *Pachamama*.

Fuente: M. Pedrero, "Protección de las aguas de las comunidades aymara: balance de un proceso. La gestión del Programa de Aguas de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena en la Región de Arica y Parinacota", *Documento de Trabajo*, Arica, Estudio y Promoción del Desarrollo Indígena (Uraqi)/Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), 2014.

La importancia que ha adquirido el "buen vivir" en el contexto de América Latina, especialmente en países como el Ecuador y el Estado Plurinacional de Bolivia, debe situarse en las transformaciones socioeconómicas, políticas y culturales que ocurrieron en los Estados y la sociedad civil durante las últimas décadas, que han implicado la adopción estatal de "formas alternativas de modernización" y —complementariamente— el despliegue de estrategias de los movimientos sociales en la búsqueda de "posibilidades radicales hacia formas sociales posliberales, posdesarrollistas y poscapitalistas" (Escobar, 2010). En efecto, el impacto del fenómeno de globalización y de los fieros intentos de modernizar América Latina a través de políticas neoliberales desde la década de 1990 se transformó en un terreno fértil para el surgimiento y el fortalecimiento de discursos identitarios entre los pueblos indígenas que buscaban control territorial, autonomía y afirmación cultural para enfrentar la amenaza que esos fenómenos representaban para su sobrevivencia como pueblos (Bengoa, 2016). Esto, además, se ha visto reforzado por la expansión global del discurso del desarrollo sostenible, como la nueva cara del capitalismo, y la popularización de las representaciones de los indígenas como sujetos ambientales, en el marco de diversas filosofías (o ideologías) de carácter ecológico.

Durante la década de 1990, los conceptos indígenas del “buen vivir” adquirieron una importancia sin precedentes, primero en el Estado Plurinacional de Bolivia y el Ecuador, y se expandieron luego a través de toda la región. Sin embargo, esta popularización no estuvo exenta de controversias. En primer lugar se produjeron animados debates que ponían en duda su carácter auténticamente indígena (Zimmerer, 2012; Viola, 2014), que —una vez disipados los reparos— abrieron paso a discusiones sobre sus implicaciones políticas para los pueblos indígenas, así como sobre sus consecuencias para el medio ambiente y el desarrollo (Vanhulst y Beling, 2013 y 2014; Waldmüller, 2014; Zimmerer, 2012). De ese modo, conceptos cuyo uso estaba limitado 20 años atrás a trabajos sobre agroecología, tecnologías andinas tradicionales y justicia alimentaria (Zimmerer, 2012) se instalaron con fuerza en la agenda dirigida a contrarrestar las crisis que presentan el capitalismo global, el cambio climático y la sobreexplotación de recursos naturales, y comenzaron a utilizarse en áreas tan diversas como la filosofía, el desarrollo, los movimientos sociales, políticas y programas de Gobierno e incluso estrategias de *marketing*.

1. Discursos sobre el “buen vivir” en el área andina durante los últimos 20 años

Sobre la base del creciente cuerpo de literatura referente a las perspectivas indígenas acerca del bienestar, se puede sostener que —tanto en sus acepciones tradicionales como en sus versiones “modernizadas”— el “buen vivir”, más que un concepto y una teoría, constituye un campo discursivo donde han sido capaces de acomodarse varios sistemas de conocimientos (indígenas y no indígenas) provenientes de distintas tradiciones o disciplinas y de variadas raigambres ideológicas. Cuando se alude al “buen vivir”, resulta fácil identificar tres subcampos discursivos que, si bien se conectan, difieren en cuanto a su alcance y a los sujetos o grupos que les dan forma. El primero de ellos está constituido por las nociones tradicionales de los pueblos indígenas; el segundo se manifiesta en la esfera política, donde transita entre la noción tradicional indígena y su reinterpretación en lógica occidental, y el tercero es construido por una élite cultural (o *intelligentsia*) localizada tanto dentro como fuera de América Latina. La observación de estos subcampos, así como de sus puntos de confluencia y divergencia, permite evidenciar las diversas transformaciones que el constructo “buen vivir” ha experimentado en las últimas dos décadas.

Desde mediados de la década de 1990 la noción tradicional de “buen vivir” comenzó a emerger en las discusiones y posiciones políticas indígenas relativas a la soberanía alimentaria, de la mano del uso de técnicas productivas tradicionales para su consecución. Al mismo tiempo, surgía tímidamente en textos en que se examinaban dinámicas de género o temas de educación intercultural o se desarrollaban estudios lingüísticos, que —si bien abordaban diferentes áreas del conocimiento— tenían en común un tono de afirmación cultural profusamente sostenido por los movimientos indígenas.

En el caso del Ecuador, el *sumak kawsay* desempeñó un rol central en discursos reivindicatorios de los movimientos sociales indígenas que abrazaron una “ideología indigenista” anclada en el carácter relacional de las filosofías indígenas. En la práctica funcionó como una fuerza cohesionadora de las demandas políticas de diversos movimientos indígenas que demandaban la constitución de un Estado plurinacional en el que se garantizara el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas, se valoraran sus lenguas, se promoviera una relación respetuosa con la *Pachamama* y se respetaran las tradiciones de los pueblos indígenas y sus formas de organización comunitaria (Hidalgo-Capitán, Guillén y Deleg, 2014).

En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, el *suma qamaña* cobró gran fuerza en el movimiento político antineoliberal y anticolonial que llevó por primera vez a un indígena a la Presidencia de la República en 2006 y que denunciaba la concentración de la tierra y la pobreza que experimentaban comunidades campesinas indígenas, al mismo tiempo que criticaba el racismo arraigado en el Estado, así como la discriminación y la marginación de los pueblos indígenas en el país. En medio del conflicto político de ese periodo, los pueblos indígenas levantaron un nuevo discurso de identidad cultural y política que apuntaba a la preparación de la “revolución india” (Delgado, 2014), en cuya agenda se establecía una clara división entre los campesinos indígenas (nosotros) y los blancos mestizos (ellos) y se ponía al centro la demanda por la restitución y el control territorial, la autonomía, el anticolonialismo y la participación política en el Estado (Yampara, 2005, 2008 y 2011).

Una vez iniciado el nuevo milenio, la noción de “buen vivir” ya gozaba de gran visibilidad y aceptación y había llegado a posicionarse dentro de la esfera política —el segundo de los subcampos mencionados— como parte de una propuesta de desarrollo alternativo que promovía la nación indígena. Tal propuesta era impulsada por organizaciones políticas autodefinidas de izquierda, que convocaban a los movimientos indígenas a sumarse a una transformación estructural de la sociedad (Macas, 2002, 2005 y 2010; Escobar, 2010). En este contexto, los movimientos sociales indígenas que contaban con agendas antineoliberales fueron gravitantes en los procesos que llevaron al poder político a estos movimientos indigenistas y de izquierda. Ejemplos del fenómeno descrito son los Gobiernos de Rafael Correa (2007-2017) en el Ecuador y Evo Morales (2006-2019) en el Estado Plurinacional de Bolivia (Vanhulst y Beling, 2013).

De la mano de esos movimientos políticos y sus líderes, las epistemologías indígenas —y, en particular, aquellas englobadas bajo los conceptos tradicionales de “buen vivir”— comenzaron a entrecruzarse con varias ideologías antiglobalización y movimientos medioambientalistas de alcance internacional que resaltaban la crisis de la modernidad eurocéntrica (Vanhulst y Beling, 2013; Hidalgo-Capitán, Arias y Ávila, 2014). Muy representativo de este momento fue el encendido discurso que pronunció el Presidente del Ecuador en las Naciones Unidas en 2007, en que anunciaba que su país —adoptando los principios del “buen vivir” como alternativa al desarrollo capitalista, lo que ya se debatía en el proceso constitucional en curso en el Ecuador— estaba dispuesto a sacrificar la explotación petrolera del Yasuní para contrarrestar los efectos del calentamiento global, al mismo tiempo que exhortaba a las naciones desarrolladas a comprometerse con la mitigación del impacto económico y social de esta decisión. Un año más tarde, la noción de “buen vivir” y los derechos de la naturaleza serían incluidos en la constitución ecuatoriana (Gudynas, 2011). Con la constitucionalización del *sumak kawsay*, el uso del término se popularizó y comenzó a estar presente en una gran cantidad de documentos académicos y políticos que fueron elaborados principalmente por intelectuales indígenas. Con ello, se profundizó y amplió el alcance conceptual del término, que terminó expandiéndose más allá de la región andina (Hidalgo-Capitán y otros, 2012). Concluida la primera década del nuevo siglo, la distinción entre el “buen vivir” y los términos indígenas desaparecía y las distintas expresiones comenzaban a usarse de forma intercambiable. La traducción de los términos de las lenguas indígenas al español no fue solo lingüística; también implicó una transformación semántica. Así, dentro de la esfera política, los principios del “buen vivir” pasaron a formar parte de un amplio espectro de posiciones que hacían referencia al discurso del desarrollo sostenible (véanse, por ejemplo, Tuttilo, 2002, y Tibán, 2000).

En la segunda década del siglo XXI, la noción de “buen vivir” comenzó a vincularse explícitamente al socialismo, como ocurrió en el Ecuador, cuyos Gobiernos entre 2007 y 2017 se autodefinieron como tales e impulsaron —al menos formalmente— el “buen vivir” como la respuesta a los desafíos, sobre todo medioambientales y de justicia social, que el nuevo milenio presentaba a la sociedad en general y a América Latina en particular. Esta vinculación era ampliamente difundida en documentos editados por el Gobierno en los que se afirmaba la similitud de valores de ambos “modelos” o explícitamente se postulaba el “buen vivir” como un tipo de socialismo latinoamericano o, al menos, como una posibilidad para su renovación a través de la incorporación de un paradigma indígena propio del contexto regional.

Un proceso similar puede observarse en el Estado Plurinacional de Bolivia, cuya constitución que entró en vigencia en 2009, junto con declarar el carácter plurinacional del Estado incorporó el “buen vivir” (expresamente, a través del artículo 8, el Estado asume y promueve como principios ético-morales de la sociedad plural el *suma qamaña*, vivir bien; *ñandereko*, vida armoniosa; *teko kavi*, vida buena; *ivi maraei*, tierra sin mal y *qhapaq ñan*, camino o vida noble; correspondientes a conceptualizaciones de los pueblos aymara, guaraní y quechua) en una definición propia de desarrollo, como un paradigma de carácter antineoliberal y anticapitalista enraizado en el conocimiento indígena. Desde esta perspectiva, el “buen vivir” es una forma de vivir en cooperación, que se opone al vivir mejor, concepto anclado en la lógica capitalista de competencia típica de la noción clásica de desarrollo.

Tras su incorporación en las constituciones del Ecuador y el Estado Plurinacional de Bolivia, el “buen vivir” se volvió un tópico muy popular en discusiones académicas que se extendieron más allá de Los Andes (Vanhulst, 2015), que constituyen el tercer subcampo objeto de este análisis. Ya fuera como una crítica y una alternativa al desarrollo sostenible o como un paradigma de vida no occidental, la noción comenzó a

incorporarse en discusiones sobre una amplia gama de materias, incluidas la educación intercultural, el desarrollo, la gobernanza, las estructuras económicas e incluso las relaciones internacionales (Querejazu, 2016). En estas discusiones académicas, el “buen vivir” ha sido analizado en diversos sentidos: i) como una opción política relacionada con el socialismo; ii) como una utopía por construir, y iii) como un paradigma de sociedad verdaderamente indígena (Hidalgo-Capitán y otros, 2012).

Como una opción política, el “buen vivir” es considerado un tipo de socialismo anclado en filosofías indígenas andinas (Houtart, 2009), de modo que se han acuñado conceptos como “socialismo del buen vivir”, que expresaría la transición del capitalismo al socialismo y del colonialismo a la descolonización (De Sousa Santos, 2010). Se trataría de una propuesta de construcción de sociedades republicanas que amplíen las libertades ciudadanas y establezcan nuevos modos de acumulación y redistribución, que, en el marco del socialismo del *sumak kawsay* o biosocialismo, permitirían recuperar la ética biocéntrica de convivencia y superar las desigualdades económicas, eliminar el racismo, la exclusión y el patriarcado, y construir un Estado plurinacional, y que implicarían una novedosa bioestrategia de acumulación y redistribución (Ramírez, 2012).

La segunda tendencia, el “buen vivir” como una utopía por construir (Acosta, 2010 y 2011), involucra diversas interpretaciones del “buen vivir”, que van desde su concepción como paradigma propiamente indígena —o incluso latinoamericano— de desarrollo sostenible, hasta su consideración como una alternativa a este modelo de desarrollo basada en epistemologías indígenas. En estas interpretaciones se combinan ideas provenientes tanto del marxismo de Mariátegui, el indigenismo y la teología de la liberación (Cortez, 2011) como de posiciones feministas, ecológicas e intelectuales de izquierda. Dada esa heterogeneidad, el “buen vivir” deviene en un híbrido posmoderno en el que varios discursos académicos encuentran un lugar común desde el cual sostener una crítica a la colonización, el capitalismo, el neoliberalismo y el racismo, que permite elaborar nuevas propuestas de organización social y económica (Walsh, 2010). Si bien con algunos matices, en esta dirección se posicionan trabajos que presentan el “buen vivir” como un paradigma andino de desarrollo sostenible con el potencial de dar forma a una era de posdesarrollo (Acosta, 2010 y 2011; Agostino, 2009; Autrey, 2011).

La tercera tendencia, el “buen vivir” como paradigma de sociedad verdaderamente indígena, es representada mayoritariamente por un sector académico que aboga por la descolonización del conocimiento y del orden social y económico. En este contexto, el “buen vivir” representaría una visión particular del desarrollo y del orden político, que destaca valores cosmológicos y epistemológicos del mundo indígena que constituyen una posibilidad de pensar el mundo de otra manera (Escobar, 2007) y que sobrepasa cualquier tipo de ideología occidental. No sería, por lo tanto, un nuevo tipo de socialismo o desarrollo sostenible, sino una nueva forma de experimentar la vida y la historia (De la Cadena, 2015), que no solo está enraizada en las epistemologías indígenas, sino que es indisoluble de ellas.

A la luz de las discusiones previas, es innegable que el “buen vivir” ha atraído la atención de muchísimos movimientos sociales y políticos, así como de intelectuales provenientes de diferentes campos disciplinarios (indígenas y no indígenas). El desafío es hoy la comprensión del significado político del concepto y sus implicaciones para garantizar los derechos de los pueblos indígenas (Loera, 2015; Fernández, Pardo y Salamanca, 2014). No obstante, como todo lo político, el “buen vivir” es también un espacio en disputa, en que el significado profundo del término para los pueblos indígenas se confronta con aquel que le confieren otros actores (la ecología política y la ecología global, el multiculturalismo neoliberal, el desarrollo sostenible, las agendas de Gobiernos progresistas posneoliberales y los organismos internacionales, entre otros), que muchas veces —al mismo tiempo que homogeneizan a los pueblos indígenas— homogeneizan constructos indígenas que pueden ser distantes geográfica, cultural y lingüísticamente: los definen como cuerpos de conocimientos que, primero, tienen un origen en una epistemología indígena; segundo, resaltan la unidad entre persona y naturaleza; tercero, contienen principios y prácticas que favorecen los ritmos naturales, es decir, son ecocéntricos, y cuarto, tienen un carácter anticapitalista y comunitario. Este cuerpo de ecoideologías, que revisten un remozado carácter colonizador, es transferido a través de discursos públicos que perpetúan representaciones de los indígenas que contrastan fuertemente con las realidades concretas de cada pueblo y sus corpus de conocimiento. Los resultados de esta confrontación son aún inciertos. Dependerán, por un

lado, de las estrategias que desplieguen los pueblos indígenas tanto para conquistar un rol protagónico en las agendas de desarrollo como para establecer con otros actores nacionales, regionales e internacionales alianzas en que se resguarden sus derechos colectivos y, por otro, del reforzamiento del quehacer de aquellos que han asumido compromisos con el objetivo de que tales derechos se hagan efectivos (Estados, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil, entre otros). Solo así se podrá pasar del discurso a la práctica, sin desproveer al “buen vivir” del sentido profundo que tiene para cada pueblo indígena.

2. El desafío de avanzar hacia la medición del “buen vivir”

La naturaleza misma de las concepciones de “buen vivir” de los pueblos indígenas hace extremadamente complejo generar indicadores que permitan su medición; incluso más: la sola idea de medir el “buen vivir” puede muy bien ser cuestionada por los pueblos indígenas, puesto que se trata sobre todo de una forma de vivir, de una experiencia individual y comunitaria que no puede reducirse a las categorías mensurables propias de la racionalidad positiva occidental. Sin embargo, como parte de las estrategias dirigidas a agenciar los derechos de los pueblos indígenas, de forma progresiva se ha ido avanzando en la generación de procesos colectivos e interculturales de producción de información social y culturalmente necesaria para que estos puedan definir sus acciones políticas, económicas y sociales en pro de su bienestar. En este sentido, tales indicadores son una herramienta básica para el ejercicio del derecho a la información de los pueblos indígenas, que —desde una perspectiva de derechos— es una condición imprescindible para la realización de todos los demás derechos individuales y colectivos, bajo los principios de autonomía y autodeterminación.

En términos metodológicos, un primer paso para ello es definir las dimensiones del “buen vivir” y sus contenidos fundamentales, que son la base para la identificación de variables susceptibles de ser medidas y para la construcción de indicadores; vale decir, se trata de un proceso simultáneo de conceptualización y operativización. Al respecto, se debe tener presente que estos indicadores deben responder a los objetivos que cada pueblo persiga con su definición y medición. Existen para estos efectos múltiples propuestas que cuentan con distintos grados de desarrollo. Por ejemplo, en Chile se han desarrollado experiencias de construcción colectiva e intercultural de parámetros consensuados con las comunidades mapuches para aproximarse a la “medición” del “bienestar [con]viviendo”, que apunta a la medición del grado de mantención, pérdida, protección y revitalización del *kume mongen*. Estos parámetros fueron estructurados por las comunidades en torno a tres dimensiones: i) *wall mapu* (*wall*: todo; *mapu*: tierra), que —en este caso— involucra las tierras, los bosques, los recursos naturales y los animales; ii) *az mapu* (deber ser, derecho consuetudinario), que considera el *kimun* (conocimiento colectivo), la mantención de las prácticas tradicionales colectivas, la mantención y control de espacios ceremoniales y los factores externos que afectan al *az mapu*, y iii) *az che/lof mapu* (la convivencia entre las personas en el marco de los territorios tradicionales), que —junto con indicadores clásicos demográficos y socioeconómicos— incluye las relaciones comunitarias (reciprocidad, equidad y convivencia), el sistema de autoridades tradicionales y los factores externos que afectan al *az che*. Sobre esa base se establecieron 90 indicadores, en cuya medición se combinan fuentes oficiales de datos (censo de población, encuestas de hogares y censo agropecuario, entre otras) e información recogida por medio de un instrumento diseñado colectivamente para estos efectos, que incorpora preguntas para tres unidades de análisis: individual, familiar y comunitaria (Oyarce y Pedrero, 2014).

Indicadores como los mencionados, sin embargo, resultarían insuficientes si no se consideraran también indicadores estructurales relativos al reconocimiento general de derechos colectivos de los pueblos indígenas, expresado en la ratificación de tratados internacionales y la adecuación del marco jurídico interno al estándar establecido en ellos, así como indicadores de procesos políticos, que informen sobre la integridad y coherencia de políticas, programas y estrategias que favorezcan el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, en cuyo marco se puede materializar el *kume mongen* (Oyarce y Pedrero, 2014).

En el Ecuador se han desarrollado propuestas para medir el *sumak kawsay* a partir de seis ejes interdependientes: i) participación y democracia; ii) conservación territorial y ambiental; iii) economía social y solidaria; iv) inclusión social y acceso a servicios; v) satisfacción cultural dentro de los territorios, y vi) movilidad

y seguridad. Estos, a su vez, se estructuran en 43 dimensiones (véase el cuadro I.3). Para ellas se han definido indicadores que podrían considerarse subjetivos y objetivos, con distintos niveles de cobertura territorial, relativos tanto a unidades de análisis individuales como colectivas (PYDLOS, 2016).

Cuadro I.3

Ejes y dimensiones para la medición operativa del "buen vivir" en el Ecuador

Ejes	Dimensiones
Participación y democracia	Participación y movilización ciudadana Participación y comunicación mediática Rendición de cuentas vertical Rendición de cuentas horizontal Libertad y equidad Concordancia Confianza institucional y ética pública Garantías de concurrencia Cultura y política democrática
Conservación territorial y ambiental	Conflictos territoriales Posturas de la población acerca de la naturaleza Discernimiento de su consumo o valores morales existentes en el accionar de la población
Economía social y solidaria	Caracterización del empleo y las organizaciones de las economías Valores, transparencia y gobierno corporativo Condiciones laborales Compromiso ambiental Responsabilidad social Soberanía alimentaria Solidaridad/reciprocidad Comercio justo
Inclusión social y acceso a servicios	Salud integral Hábitat y vivienda Trabajo Educación integral Agencia/libertades Inequidad/discriminación Capital social Políticas públicas socioeconómicas Bienestar subjetivo Perspectivas y expectativas socioeconómicas Derechos colectivos
Satisfacción cultural dentro de los territorios	Valores, representaciones y símbolos Identidades y diversidades Institucionalidad, equipamiento y políticas públicas Participación y organización Creación y producción Consumo y difusión cultural Memoria social y patrimonios Educación, medios y tecnologías
Movilidad y seguridad	Movilidad humana Movilidad social Movilidad-transporte Seguridad

Fuente: Grupo de Investigación en Población y Desarrollo Local Sustentable (PYDLOS) *Exploración de indicadores para la medición operativa del concepto del Buen Vivir*, Cuenca, Universidad de Cuenca, 2016.

Como estas, existen múltiples propuestas. Sin embargo, su alcance e impacto ha sido limitado, situación que afecta principalmente a los elementos cualitativos y estructurales contenidos en ellas. Por otra parte, los principales avances se observan en la medición de indicadores demográficos y socioeconómicos.

Reconocimiento y protección jurídica de los derechos territoriales de los pueblos indígenas en América Latina - Abya Yala

Los derechos sobre territorios, tierras y recursos naturales constituyen el “núcleo duro” de los derechos de los pueblos indígenas. En los principales tratados internacionales se establece que su sobrevivencia, supervivencia organizada, identidad e integridad cultural se fundamentan en el ejercicio del derecho colectivo a acceder y controlar los territorios que históricamente han poseído, incluidos los recursos naturales que allí se encuentran disponibles. Además, se reconoce que tales territorios son el espacio privilegiado para el ejercicio del derecho a la autodeterminación y la autonomía. Precisamente por su importancia —tal como se señaló—, las garantías de los derechos territoriales constituyen la piedra angular para el diseño de políticas, planes y programas que garanticen integralmente el conjunto de los derechos colectivos fundamentales para que cada pueblo desarrolle su propia agenda de “buen vivir” y se asegure su inclusión plena en las agendas de desarrollo que los países han consensuado tanto a nivel regional como internacional, principalmente los acuerdos en torno a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En algunos estudios anteriores, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha abordado los estándares internacionales relativos a los derechos territoriales de los pueblos indígenas y se ha aproximado a su reconocimiento en ciertos países de la región y a avances en materia de titulación y demarcación de tierras (Del Popolo, 2017). Continuando y profundizando en estos aspectos, en este capítulo se da cuenta de los avances observables en los países de América Latina en materia de derechos territoriales de los pueblos indígenas. Para ello, en la sección A se sintetizan los principales elementos del estándar internacional que en este ámbito se han establecido en el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), y se resume el desarrollo normativo interno en los países de la región, identificando brechas respecto de ese estándar. En la sección B se da cuenta de los avances en la implementación de políticas públicas para garantizar tales derechos a través de los procesos de demarcación y titulación de tierras, identificando los principales problemas que enfrentan los pueblos indígenas para formalizar la propiedad colectiva. Por último, en la sección C se analizan los avances en materia de cumplimiento de la obligación estatal de desarrollar procesos de consulta previa, como mecanismo esencial para garantizar los derechos territoriales de los pueblos indígenas.

A. Estándar internacional de reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas

1. Contenidos normativos mínimos

Aunque existen múltiples instrumentos internacionales que reconocen el derecho de los pueblos indígenas sobre los territorios, el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) fue el primer tratado específico que definió a los pueblos indígenas como sujetos colectivos y diferenciados de derechos¹. Con posterioridad, estos derechos se reforzaron y profundizaron en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que, si bien no es una fuente primaria de obligaciones dentro del derecho internacional, “es un instrumento dotado de autoridad y sus disposiciones se fundamentan en principios generales de derechos humanos sentados en la Carta de las Naciones Unidas y en otros tratados que han sido ampliamente ratificados por los Estados” (CEPAL, 2014, pág. 54)². A nivel regional, estos derechos se sostienen en las normas del SIDH, principalmente a partir de la interpretación evolutiva y sistemática de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (CIDH, 2015a).

Como es bien sabido, en el campo del Derecho, el concepto de “territorio” es más amplio que el de “tierras”. El Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) es claro en la materia y en el artículo 13 se precisa que, cuando refiere a ellas, está considerando los territorios, que involucran “la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera”. Además, reconoce la relación sociocultural que los pueblos indígenas establecen con aquellos que habitan u ocupan, material o simbólicamente, al señalar que los Estados “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” (OIT, 1989). Estos preceptos son reafirmados por la Declaración y sostenidos también por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ha profundizado en esta conceptualización al señalar que “[p]ara las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001). A juicio de la Corte, la cultura de los pueblos indígenas “corresponde a una forma de vida particular de ser, ver y actuar en el mundo, constituido a partir de su estrecha relación con sus tierras tradicionales y recursos naturales, no sólo por ser éstos su principal medio de subsistencia, sino además porque constituyen un elemento integrante de su cosmovisión, religiosidad y, por ende, de su identidad cultural” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2010, pág. 44). Atenta a ello, precisa que “la posesión tradicional de sus tierras y los patrones culturales que surgen de esa estrecha relación forman parte de su identidad. Tal identidad alcanza un contenido particular debido a la percepción colectiva que tienen en tanto grupo, a sus cosmovisiones, sus imaginarios colectivos y la relación con la tierra donde desarrollan su vida” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2010, pág. 44).

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha sostenido que, en virtud del artículo 14 del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), los derechos de propiedad de los pueblos indígenas se sustentan en la ocupación tradicional de sus tierras, independientemente de que estas cuenten o no con títulos de dominio (OIT, 2003). También establece que “el reconocimiento de la ocupación tradicional como fuente de derechos de propiedad y posesión mediante un procedimiento adecuado, es la piedra angular sobre el que reposa el sistema de derechos sobre la tierra”, y que el artículo 14 quedaría vacío de contenidos si los pueblos indígenas se ven impedidos de hacerla valer para sostener sus derechos (OIT, 2009).

¹ Entre otros instrumentos se distinguen la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1967 y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2016.

² La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, 107ª sesión plenaria, el 13 de septiembre de 2007.

Desde la jurisprudencia del SIDH se ha argumentado en estos mismos términos y se ha establecido: i) que los derechos de propiedad de los pueblos indígenas se fundan en la posesión y ocupación tradicional que históricamente han desarrollado sobre las tierras y territorios; ii) que la particular relación que estos pueblos han establecido con las tierras ancestrales ha originado sistemas consuetudinarios de tenencia colectiva que “califican como derechos de propiedad amparados por el artículo 21 de la Convención [Americana sobre Derechos Humanos]” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001, párr. 140(b)) y que su desconocimiento “equivaldría a sostener que sólo existe una forma de usar y disponer de los bienes, lo que a su vez significaría hacer ilusoria la protección del artículo 21 de la Convención para millones de personas” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006 y 2010); iii) que la naturaleza de esos derechos es colectiva; iv) que “existen aún sin actos estatales que los precisen” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001), y v) que, por ello, las medidas que adopten los Estados para su reconocimiento jurídico no pueden ser consideradas como concesión de nuevos derechos, como “meras transferencias sino como procesos de otorgamientos de prueba para que las comunidades pudiesen acreditar su dominio anterior” (CIDH, 1999).

El trasfondo de estos planteamientos es que los pueblos indígenas “tienen derecho a una relación continuada con las tierras y recursos naturales de acuerdo a sus patrones tradicionales de uso y ocupación”, y se asume que tal relación se mantiene incluso con aquellas tierras de las que han sido desposeídos o desplazados (Anaya, 2005, pág. 208). Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que los pueblos que han perdido la posesión del territorio de ocupación ancestral no pierden sus derechos de propiedad, ya que estos no se extinguen mientras se mantenga su relación material o simbólica con las tierras; por ello, les reconoce la titularidad del derecho a recuperarlas (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006). El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial también se ha pronunciado en la materia y ha establecido que los pueblos indígenas tienen derecho a que las tierras de las que han sido desposeídos sin su consentimiento libre, previo e informado les sean restituidas, y que solo cuando ello no sea posible “se sustituirá el derecho a la restitución por el derecho a una justa y pronta indemnización, la cual, en la medida de lo posible, deberá ser en forma de tierras y territorios” (Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 1997).

El reconocimiento de estos derechos territoriales entraña, como contrapartida, la obligación de los Estados de abstenerse de realizar todo acto que pudiera afectar la integridad de los territorios indígenas. En particular, en el “Caso del pueblo saramaka vs. Surinam”, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que mientras no se delimitara, demarcara y otorgara titulación colectiva de las tierras, el Estado no debía “realizar actos que podrían dar lugar a que agentes del propio Estado o terceros, actuando con consentimiento o tolerancia del Estado, puedan afectar la existencia, valor, uso o goce del territorio al cual tienen derecho los integrantes del Pueblo Saramaka, a menos que el Estado obtenga el consentimiento previo, libre e informado de dicho pueblo” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2007, pág. 65). Esta interpretación fue ratificada en el caso Xáxmok Kásek vs. Paraguay, en cuya sentencia se señala que “el Estado deberá velar que tal territorio no se vea menoscabado por acciones del propio Estado o de terceros particulares. Así, deberá asegurar que no se deforeste la zona, no se destruyan los sitios culturalmente importantes para la Comunidad, no se transfieran las tierras y no se explote el territorio de tal forma que dañe irreparablemente la zona o los recursos naturales que en ella existan” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2010).

2. Obligaciones de los Estados en materia de derechos territoriales de los pueblos indígenas

Para garantizar la efectividad de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, los Estados deben: i) resguardar la seguridad jurídica de los derechos originarios de propiedad y posesión colectiva, y crear, para ello, mecanismos especiales de demarcación y titulación que aseguren la integridad de los territorios indígenas, atendiendo a los sistemas consuetudinarios de tenencia (sin estos mecanismos, el reconocimiento de los derechos territoriales indígenas es vacío y abstracto, pues no se delimitaría espacialmente la propiedad en que estos derechos se ejercerían); ii) establecer mecanismos especiales de protección de las tierras indígenas (inalienabilidad, inembargabilidad, imprescriptibilidad y demás), que permitan mantenerlas fuera del mercado, con el fin de garantizar la sustentabilidad y permanencia intergeneracional de las comunidades, así como de

reforzar sus propias formas de uso y control del territorio; iii) reconocer los derechos al uso de las tierras, los territorios y los recursos naturales que, sin ser poseídos exclusivamente por los pueblos indígenas, son necesarios para actividades tradicionales y de subsistencia; iv) abstenerse de realizar todo acto que pudiera afectar los territorios indígenas mientras no se formalice jurídicamente su propiedad (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2007)³; v) establecer mecanismos de restitución de las tierras de las que los pueblos indígenas hayan sido desposeídos⁴, considerando mecanismos para resolver los conflictos entre sus derechos y los intereses de terceros no indígenas; vi) prevenir y resarcir todo acto que tenga por objeto o consecuencia desposeer a los pueblos indígenas de sus tierras, territorios o recursos⁵; y vii) implementar procesos de consulta previa toda vez que se prevea la adopción de cualquier medida que pueda afectar sus territorios y los recursos naturales en ellos disponibles⁶ (incluidas las actividades militares⁷, el desplazamiento forzoso⁸, el almacenamiento o la eliminación de materiales peligrosos en ellos⁹, y los programas de prospección o explotación de los recursos naturales¹⁰), con el propósito de obtener el consentimiento libre, pleno e informado de los pueblos o las comunidades indígenas¹¹.

Pese a que los Estados están obligados a adoptar medidas para asegurar que los territorios indígenas estén libres de interferencias externas (incluido, cuando corresponda, el desalojo de terceros que ocupen sus tierras), sus derechos de propiedad continúan siendo restringidos en los países de la región, principalmente cuando los Estados o terceros no indígenas esgrimen otros derechos, obligaciones e intereses para cuestionar la supremacía de los derechos de los pueblos indígenas (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2007). Al respecto se debe prestar atención a las obligaciones estatales en tres situaciones críticas: i) los intereses de terceros en territorios indígenas que obstaculizan los procesos de demarcación y titulación; ii) la ejecución de proyectos de desarrollo o inversión en esos territorios, y iii) la superposición de áreas protegidas en los territorios indígenas.

a) Obligaciones de los Estados respecto de los intereses de terceros en los territorios indígenas

Los procesos administrativos de delimitación, demarcación, titulación y saneamiento de territorios indígenas son mecanismos que garantizan la seguridad jurídica y protección efectiva de sus derechos originarios de propiedad colectiva. También a través de ellos deben resguardarse tanto el derecho a que los territorios indígenas estén libres de interferencias externas, como el derecho a ser protegidos de todo conflicto suscitado por la presencia de terceros en dichos territorios. Tal como se dispone en el artículo 18 del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), “la ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones” (OIT, 1989). Sin embargo, los países latinoamericanos que han suscrito este tratado no han elaborado normas en la materia. Solo en el Parlamento del Brasil en 2011 se ingresó a trámite legislativo un proyecto de ley (núm. 760/11) de este tipo (Cámara de Diputados, 2011) en el que se tipifica el delito de intrusión o uso no autorizado de tierras indígenas, incluidas las riquezas de la tierra, ríos y lagos, y se establecen sanciones penales de tres a seis años, pero hasta ahora no ha sido aprobado.

³ La misma tendencia sigue la Corte en Corte Interamericana de Derechos Humanos (2010).

⁴ Artículo 14 del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) y artículo 28 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

⁵ Artículo 8 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

⁶ Artículo 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

⁷ Artículo 30 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

⁸ Artículo 10 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y artículo 16 del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169).

⁹ Artículo 29 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

¹⁰ Artículo 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y artículo 15 del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), aunque en este instrumento de derecho internacional la finalidad de la consulta es llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

¹¹ Artículo 29 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Aun cuando en los estándares internacionales no se establecen los contenidos específicos de las distintas etapas de los procesos de delimitación, demarcación, titulación y saneamiento de la propiedad indígena, la jurisprudencia del SIDH ha sostenido que los Estados deben regular claramente, para tal efecto, mecanismos especiales (distintos a los procedimientos generales de titulación de la propiedad agraria), que deben ser adecuados, efectivos y expeditos, y posibilitar que los pueblos indígenas recuperen las tierras tradicionales de las que han sido desposeídos (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006). Tales mecanismos deben considerar la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en cada una de las etapas, desde la regulación hasta la implementación, incluida la realización de consultas efectivas e informadas con el pueblo afectado para establecer la delimitación espacial de las tierras indígenas (CIDH, 2004).

Uno de los obstáculos para avanzar en los procesos de delimitación, demarcación y titulación es la reivindicación de derechos de propiedad privada de particulares no indígenas que colisionan con los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Para resolver estos conflictos corresponde exclusivamente a los Estados realizar juicios de ponderación (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008a y 2013) que deben ceñirse, de modo general, a los principios que rigen las limitaciones a los derechos humanos, y, en particular, a las normas generales para limitar el contenido del derecho de propiedad, que involucran: i) establecer previamente leyes que definan con claridad cuáles serán las situaciones en que podrán imponerse esas limitaciones; ii) asegurar que la finalidad de las restricciones sea el logro de objetivos legítimos y que estas sean absolutamente necesarias para su consecución, y iii) resguardar que sean proporcionales al logro del objetivo propuesto (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2018). Para lograr una adecuada implementación de este mecanismo, los Estados también deben asegurar que las eventuales limitaciones al derecho originario de propiedad de los pueblos indígenas no afecten su relación especial con las tierras y los recursos naturales que históricamente han poseído o utilizado, ni impliquen la denegación de su derecho a la subsistencia como pueblo (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2005, 2015a y 2018). Además, hay que considerar que la “restricción que se haga al derecho a la propiedad privada de particulares pudiera ser necesaria para lograr el objetivo colectivo de preservar las identidades culturales en una sociedad democrática y pluralista” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2005, pág. 82).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos estima que los juicios de ponderación solo son necesarios y útiles en los procesos de reconocimiento, demarcación y titulación de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, salvo en aquellas situaciones en que las normas nacionales hagan prevalecer sus derechos de propiedad colectiva de los pueblos sobre los de terceros de buena fe y ocupantes no indígenas. No serían necesarios en el proceso de saneamiento, ya que los derechos de propiedad colectiva deben quedar definidos en etapas previas. Esta cuestión es de particular importancia para los pueblos indígenas que —aunque cuenten con títulos de propiedad— no pueden hacer efectivos sus derechos por la permanencia de terceros en sus tierras (véase, por ejemplo, la situación de las tierras indígenas en Costa Rica y Nicaragua). En estos casos, corresponde al Estado realizar el saneamiento del territorio ocupado por terceros de buena fe, de oficio y con “extrema diligencia” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2018), promoviendo procesos de relocalización, compensación por daños e indemnización por mejoras de buena fe, y con la finalidad de eliminar cualquier obstáculo o interferencia que afecte la integridad social, cultural o económica del territorio indígena (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2018).

b) Obligaciones de los Estados frente a la ejecución de proyectos de desarrollo o inversión en territorios indígenas

Los derechos originarios de propiedad colectiva de los pueblos indígenas sobre sus territorios son extensivos a los recursos naturales existentes en ellos, ya que estos son fundamentales para su supervivencia, desarrollo y continuidad cultural. En efecto, tal como ha precisado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2007, pág. 38), “el derecho a usar y gozar del territorio carecería de sentido en el contexto de los miembros de los pueblos indígenas y tribales si dicho derecho no estuviera conectado con los recursos naturales que se encuentran dentro del territorio. Por ello, el reclamo por la titularidad de las tierras de los integrantes de los pueblos indígenas y tribales deriva de la necesidad de garantizar la seguridad y la permanencia del control y uso de los recursos naturales por su parte, lo que, a su vez, mantiene ese estilo de vida”. Sin embargo,

la creciente expansión de la industria extractiva, los megaproyectos de generación de energía eléctrica, las grandes obras de infraestructura y la ampliación de la frontera agrícola para el desarrollo de la agroindustria en los territorios indígenas no solo se confrontan con los derechos territoriales y contravienen las concepciones de desarrollo propias de estos pueblos, sino que muchas veces los ponen en riesgo de extinción.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha definido los planes o proyectos extractivos o de desarrollo como “cualquier actividad que pueda afectar las tierras, territorio y recursos naturales de un pueblo indígena [...], en especial cualquier propuesta relacionada con la exploración o extracción de recursos naturales” (CIDH, 2015a, pág. 15). Respecto de ellos, los Estados tienen las siguientes obligaciones de carácter general: i) establecer marcos normativos adecuados para proteger los derechos humanos que pueden verse afectados por actividades extractivas y para regular la operación de compañías extranjeras dentro de su jurisdicción; ii) prevenir, mitigar y suspender los impactos negativos de esas actividades sobre los derechos humanos; iii) establecer mecanismos de participación efectiva y acceso a la información respecto de ellas; iv) prevenir actividades ilegales y el ejercicio de toda forma de violencia contra la población en las áreas afectadas por proyectos extractivos, y v) garantizar el acceso a la justicia de quienes hayan visto violados sus derechos humanos por efecto de estos proyectos (CIDH, 2015a).

Además de estas obligaciones generales, los Estados tienen que cumplir con otros requisitos especiales para la implementación de planes y proyectos de infraestructura y de explotación económica, o para el otorgamiento de concesiones extractivas en territorios ancestrales indígenas. En primer lugar, deben cumplir con el derecho internacional sobre la expropiación, atendiendo a las normas generales para limitar el contenido del derecho de propiedad ya mencionado en párrafos precedentes; en segundo término, deben rechazar cualquier proyecto que pueda amenazar la supervivencia física o cultural del pueblo indígena afectado, y en tercer lugar, deben garantizar su participación efectiva en todo el proceso. Esto implica tres garantías mínimas: i) implementación de consultas de buena fe y, cuando sea aplicable, del consentimiento, antes de aprobar esos proyectos; ii) realización previa de estudios de impacto ambiental, social y cultural que cuenten con participación indígena, incluidos los impactos directos o indirectos sobre las formas de vida de los pueblos indígenas que dependen de los recursos existentes en los territorios en que se realizará la actividad extractiva; y iii) participación razonable en los beneficios de las comunidades involucradas (CIDH, 2009).

c) Obligaciones de los Estados respecto de áreas protegidas que se superponen a los territorios indígenas

Solo a partir del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), el derecho internacional relaciona directamente a los pueblos indígenas con la protección ambiental al establecer las siguientes obligaciones estatales: i) adoptar medidas especiales para proteger, preservar y salvaguardar el medioambiente de los territorios que habitan (artículos 4.1 y 7.4); ii) asegurar la realización de estudios del impacto ambiental que las actividades de desarrollo puedan tener sobre ellos (artículo 7.3); iii) proteger de manera especial los recursos naturales existentes en sus tierras (artículo 15.1), y iv) implementar procesos de consulta previa antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos naturales, reconociendo, a la vez, el derecho de los pueblos indígenas a participar en los beneficios que reporten tales actividades y a percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de ellas (artículo 15.2). No obstante, no existe una normativa sólida respecto de los derechos de los pueblos indígenas en el marco del establecimiento de áreas protegidas por parte del Estado, pese al reconocido impacto que tienen estas medidas en el ejercicio de sus derechos a la libre determinación, al desarrollo, a sus territorios ancestrales y a la supervivencia física y cultural¹². Esta situación debe ser atendida con urgencia por los Estados que a nivel mundial se han propuesto aumentar “para 2020, al menos el 17 por ciento de las zonas terrestres y de aguas continentales y el 10 por ciento de las zonas marinas y costeras” (Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2010)¹³.

¹² Por “zona protegida” se entiende un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos de conservación específicos.

¹³ Metas de Aichi para la Diversidad Biológica, adoptadas en la 10ª reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, realizada en 2010 en Nagoya (Japón).

El principal tratado internacional que se refiere a estas materias es el Convenio sobre la Diversidad Biológica, que tiene tres objetivos principales: la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos. En lo particular, insta a los Estados a establecer un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica. En este marco, establece la obligación estatal de respetar, preservar y mantener “los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente” (Naciones Unidas, 1992, pág. 7). De manera complementaria, exige a los Estados proteger y alentar “la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos, de conformidad con las prácticas culturales tradicionales que sean compatibles con las exigencias de la conservación o de la utilización sostenible” (Naciones Unidas, 1992a, pág. 8).

Aunque el Convenio sobre la Diversidad Biológica no reconoce explícitamente los derechos de los pueblos indígenas, ha generado un programa de trabajo sobre el artículo 8(j) y disposiciones conexas (decisión núm. V/16 de 2000), que tiene como finalidad promover su aplicación justa a nivel local, nacional, regional e internacional, y garantizar la participación plena y efectiva de las comunidades indígenas y locales en todas las etapas y niveles de su aplicación, y que plantea como una tarea prioritaria de los Estados adoptar “mecanismos, directrices, leyes u otras iniciativas apropiadas para fomentar y promover la participación efectiva de las comunidades indígenas en la adopción de decisiones, la planificación de políticas y el desarrollo y la aplicación de la conservación y la utilización sostenible de los recursos biológicos [...] incluido el acceso a los beneficios y a su distribución y la designación y ordenación de zonas protegidas, teniendo en cuenta el enfoque por ecosistemas” (Naciones Unidas, 2000, pág. 92).

La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales (UICN), una entidad integrada por Estados y organizaciones ambientales de todo el mundo, incluidas organizaciones indígenas, que constituye el foro más importante sobre conservación a nivel mundial, ha tenido un papel central en la armonización de la obligación estatal de proteger la biodiversidad y los derechos de los pueblos indígenas. En particular, el V Congreso Mundial sobre los Parques de la UICN, realizado en Durban en 2003, constituyó un hito en el cambio de paradigma en esta materia, pues en el plan de acción aprobado en esa ocasión se estableció explícitamente que los derechos de los pueblos indígenas debían reconocerse y garantizarse en relación con los recursos naturales y la conservación de la diversidad biológica. Para ello se proponían tres metas clave: i) todas las zonas protegidas existentes y futuras serán gestionadas y establecidas en plena conformidad con los derechos de los pueblos indígenas; ii) estos pueblos participarán en la gestión de las zonas protegidas, de forma proporcional a sus derechos e intereses, y iii) para 2010 se establecerán y aplicarán mecanismos participativos para la restitución de las tierras y los territorios tradicionales de los pueblos indígenas que fueron incorporados en zonas protegidas sin su consentimiento libre e informado (WCPA y otros, 2003). Pese a los escasos avances en la concreción de estas metas, la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas ha señalado que el cumplimiento de estos compromisos permitiría hacer efectivo el paradigma de la conservación basada en los derechos humanos (Naciones Unidas, 2016b).

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que, en principio, no deberían existir incompatibilidades entre el establecimiento y la gestión de las áreas protegidas y los derechos de los pueblos indígenas sobre sus territorios, si los Estados atienden debidamente a los criterios de participación efectiva, acceso y uso de sus territorios tradicionales, y de obtención de beneficios de la conservación (véase el recuadro II.1) (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2015a). El consenso actual es que la conservación ambiental es un importante imperativo público, pero no puede concretarse a costa de la negación de los derechos de los pueblos indígenas. Por ello, antes de declarar áreas protegidas que afecten directamente estos derechos, los Estados deben ponderar que las restricciones sobre los territorios ancestrales cumplan con los requisitos generales de legalidad, finalidad, necesidad y proporcionalidad, y ceñirse a las garantías específicas de los pueblos indígenas en la materia, que ya fueron mencionadas para resolver las controversias con derechos de propiedad privada de particulares no indígenas y para la realización de proyectos extractivos.

Recuadro II.1**Superposición de áreas nacionales protegidas en territorios indígenas**

Existe una superposición espacial notable entre las tierras tradicionales de los pueblos indígenas y las zonas donde se mantienen los niveles más altos de diversidad biológica. Los territorios indígenas tradicionales, que abarcan alrededor del 22% de la superficie terrestre, coinciden con áreas en las que se encuentra el 80% de la diversidad biológica mundial. Se estima que el 50% de las zonas protegidas del mundo se han establecido en tierras ocupadas y utilizadas tradicionalmente por los pueblos indígenas, y esa proporción es aún más elevada en América, donde puede llegar a más del 90% en Centroamérica. En Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile y Colombia, al igual que en el Canadá y los Estados Unidos, un alto porcentaje de las zonas protegidas está ubicado en territorios indígenas tradicionales (Naciones Unidas, 2016b).

En un estudio realizado en 2010, que abarcó 801 áreas protegidas estatales en América del Sur, se informó que 214 de estas áreas (27%) se superponían con los territorios de los pueblos indígenas, incluidas 79 de 305 en el Brasil, 16 de 29 en Bolivia (Estado Plurinacional de), 28 de 96 en Chile, 15 de 40 en el Ecuador y 22 de 95 en Venezuela (República Bolivariana de). En el mismo estudio se advertía que el número total de superposiciones era mayor que lo que sugerían las cifras, ya que no tenían en cuenta los casos en que los territorios de múltiples pueblos se superponían con un área protegida del Estado en particular. La mayoría de estos casos sudamericanos (un 42% de todas las superposiciones) correspondía a parques nacionales de la categoría II de áreas protegidas de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales (UICN). En el caso de Colombia, al menos 26 de 58 parques nacionales se superponían con las tierras y los territorios de los pueblos indígenas (Stevens, 2014).

En Panamá, el 56% de las áreas nacionales protegidas se superponen con territorios indígenas, lo que ha redundado en restricciones e incluso conflictos. La mayoría de las comarcas se traslapan con áreas protegidas: el 75% de la comarca Emberá-Wounaan está adentro del Parque Nacional Darién, el Bosque Protector Palo Seco se superpone con gran parte de la comarca Ngäbe-Buglé, el Área Silvestre Corregimiento de Narganá se encuentra en la comarca Guna Yala y el área protegida Filo del Tallo se superpone con las tierras tituladas a la comunidad de Puerto Lara. Además, desde la aprobación de la Ley núm. 72 de 2008, que posibilita la titulación colectiva de tierras indígenas fuera de las comarcas, los procesos iniciados por la mayoría de las comunidades Emberá, Guna y Wounaan del Darién han sido denegados por el Estado en virtud del traslape de las tierras reivindicadas con el Parque Nacional Darién o su área de amortiguamiento. También continúan pendientes los títulos de propiedad colectiva de las comunidades de Aruza, Bajo Lepe, Majé Drua, Mercadeo, Pijibasal y Río Hondo/Platanares, todas ellas con cierto traslape con un área protegida. En marzo de 2018, y gracias a la presión de las organizaciones indígenas, el Ministerio de Ambiente dio su aprobación provisional para la titulación de estas comunidades, con la condición de realizar más inspecciones y planes de uso sostenible (Halvorson, 2018).

En Guatemala se ha informado sobre casos emblemáticos de vulneración de los derechos de los pueblos indígenas por el establecimiento de áreas nacionales protegidas dentro de sus territorios. Tal es el caso de la Reserva de Biosfera Visis Cabá, de 45.000 hectáreas de extensión, a la que se opuso férreamente el pueblo maya ixil, que argumentó que su creación afectaría los medios de vida y le daría control de sus tierras (en el municipio de San Gaspar Chajul, en el departamento de Quiché) a grupos ajenos a la comunidad. Lo mismo ocurrió con la creación del Parque Regional Municipal Los Altos de San Miguel Totonicapán en el territorio del pueblo maya k'iche: las organizaciones ambientales presionaron para que se estableciera una organización de comunidades indígenas que ayudara a administrarlo. Sin embargo, debido a que la organización no siguió las estructuras comunitarias tradicionales y se subordinó al gobierno municipal y los partidos políticos, los pueblos indígenas finalmente decidieron desmantelarla. Consideraban también que la organización respondía más a intereses externos que a los suyos propios (Elías, 2013).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "Derechos de los pueblos indígenas" (A/71/229), Nueva York, 2016; S. Stevens, *Indigenous Peoples, National Parks, and Protected Areas: A New Paradigm Linking Conservation, Culture, and Rights*, Tucson, The University of Arizona Press, 2014; C. Halvorson, *El problema de los traslapes: el Gobierno de Panamá detiene la titulación de territorios indígenas en las áreas protegidas*, Londres, Rainforest Foundation Fund, 2018; S. Elías, "De bosques comunales a áreas protegidas: las implicaciones de los cambios de la tenencia en el manejo de los recursos naturales en Guatemala", *Reformas en la tenencia forestal*, A. Larson y G. Ram Dahal (eds.), Bogor, Centro de Investigación Forestal Internacional (CIFOR), 2013.

B. Derechos territoriales de los pueblos indígenas en el derecho interno: reconocimiento jurídico, políticas públicas, avances y retrocesos en su implementación

1. Tratados internacionales de derechos humanos y su estatus en el derecho interno

De manera generalizada, los países latinoamericanos han ratificado los principales instrumentos de derecho internacional en que se sustenta el estándar de derechos de los pueblos indígenas sobre sus territorios, incluidas las tierras y los recursos naturales (véase el cuadro II.1). Aunque la jerarquía que ocupan estos instrumentos en sus ordenamientos internos es todavía heterogénea, se ha expandido en la región —ya sea a través de cláusulas específicas en las cartas fundamentales o de la jurisprudencia— la doctrina del bloque de constitucionalidad, en virtud de la cual sus disposiciones tienen rango constitucional, y, en consecuencia, toda norma legal y reglamentaria de rango inferior que se expida en el Estado debe ajustarse o estar conforme con lo previsto en los tratados internacionales suscritos por el país. Por ello, la expansión de esta doctrina ofrece un enorme potencial para la convergencia de estándares normativos de derechos de los pueblos indígenas.

En virtud del artículo 93 de la Constitución Política de Colombia, estos instrumentos forman parte del bloque de constitucionalidad del país. En Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y Venezuela (República Bolivariana de) tienen una jerarquía similar, mientras que en Guatemala los tratados internacionales indiscutiblemente prevalecen sobre las normas nacionales (artículo 46). En el Ecuador, en tanto, estos predominan cuando reconocen derechos más favorables a los contenidos en la Constitución de la República del Ecuador (artículo 424). Más moderada es la disposición constitucional mexicana, en cuyo artículo 1 se señala: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que, en caso de conflicto, los tratados internacionales tienen preeminencia (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013). Este mismo precepto se asume en la carta fundamental de Honduras (artículo 18).

En el caso de Panamá, aunque se ha querido interpretar que lo dispuesto constitucionalmente en el artículo 4, que consigna que “la República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional” (Asamblea Nacional de Panamá, 2004), implica el reconocimiento del rango constitucional de los tratados internacionales de derechos humanos, lo cierto es que la interpretación del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación apunta en sentido contrario, al señalar que “si bien los tratados internacionales aprobados por leyes de la República son de obligante cumplimiento, la consecuencia jurídica de esa obligación es la de adecuar la legislación interna a lo dispuesto en dichos convenios internacionales, porque estos solo tienen formalmente el valor de ley y carecen de jerarquía constitucional” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1998).

Cuadro II.1 América Latina (17 países): ratificación de tratados internacionales en que se sustenta el estándar de derechos territoriales de los pueblos indígenas

Instrumento	Fecha del instrumento	Argentina	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Ecuador	El Salvador	Guatemala
Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial	7 de noviembre de 1966	7 de octubre de 1968	22 de septiembre de 1970	27 de marzo de 1968	20 de octubre de 1971	02 de septiembre de 1981	16 de marzo de 1967	22 de septiembre de 1966	30 de noviembre de 1979	18 de enero de 1983
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	16 de diciembre de 1966	8 de agosto de 1986	12 de agosto de 1982	24 de enero de 1992	10 de febrero de 1972	29 de octubre de 1969	29 de noviembre de 1968	06 de marzo de 1969	30 de noviembre de 1979	5 de mayo de 1992
Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	16 de diciembre de 1966	8 de agosto de 1986	12 de agosto de 1982	25 de septiembre de 2009	27 de mayo de 1992	29 de octubre de 1969	29 de noviembre de 1968	6 de marzo de 1969	6 de junio de 1995	28 de noviembre de 2000
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	16 de diciembre de 1966	8 de agosto de 1986	12 de agosto de 1982	24 de enero de 1992	10 de febrero de 1972	29 de octubre de 1969	29 de noviembre de 1968	6 de marzo de 1969	30 de noviembre de 1979	19 de mayo de 1988
Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	10 de diciembre de 2008	24 de octubre de 2008	13 de enero de 2012	-	-	-	28 de abril de 2011	11 de junio de 2010	20 de septiembre de 2011	24 de septiembre de 2009
Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169)	27 de junio de 1989	3 de julio de 2000	11 de diciembre de 1991	25 de julio de 2002	15 de septiembre de 2008	7 de agosto de 1991	2 de abril de 1993	15 de mayo de 1998	-	5 de junio de 1996
Convención Americana sobre Derechos Humanos	22 de noviembre de 1969	14 de agosto de 1984	20 de junio de 1979	7 de septiembre de 1992	10 de agosto de 1990	28 de mayo de 1973	2 de marzo de 1970	8 de diciembre de 1977	20 de junio de 1978	27 de abril de 1978
Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas	10 de diciembre de 2007	A favor	A favor	A favor	A favor	Abstención	A favor	A favor	A favor	A favor

Instrumento	Fecha del instrumento	Honduras	México	Nicaragua	Paraguay	Panamá	Perú	Uruguay	Venezuela (República Bolivariana de)
Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial	7 de noviembre de 1966	10 de octubre de 2002	20 de febrero de 1975	15 de febrero de 1978	18 de agosto de 2003	16 de agosto de 1967	29 de agosto de 1971	30 de agosto de 1968	15 de octubre de 1967
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	16 de diciembre de 1966	25 de agosto de 1997	23 de marzo de 1981	12 de marzo de 1980	10 de junio de 1982	8 de marzo de 1977	28 de abril de 1978	1 de abril de 1970	10 de mayo de 1978
Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	16 de diciembre de 1966	7 de junio de 2005	15 de marzo de 2002	12 de marzo de 1980	10 de enero de 1995	8 de marzo de 1977	3 de octubre de 1980	1 de abril de 1970	10 de mayo de 1978
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	16 de diciembre de 1966	17 de febrero de 1981	23 de marzo de 1981	12 de marzo de 1980	10 de junio de 1992	8 de marzo de 1977	28 de abril de 1978	1 de abril de 1970	10 de mayo de 1978
Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	10 de diciembre de 2008	-	-	-	-	-	-	5 de febrero de 2013	10 de octubre de 2018
Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169)	27 de junio de 1989	28 de marzo de 1995	5 de septiembre de 1980	25 de agosto de 2010	10 de agosto de 1993	-	2 de febrero de 1994	-	22 de mayo de 2002
Convención Americana sobre Derechos Humanos	22 de noviembre de 1969	5 de septiembre de 1977	2 de marzo de 1981	25 de septiembre de 1979	18 de agosto de 1989	8 de mayo de 1978	12 de julio de 1978	26 de marzo de 1985	1 de julio de 2019
Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas	10 de diciembre de 2007	A favor	A favor	A favor	A favor	A favor	A favor	A favor	A favor

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

2. Derechos territoriales de los pueblos indígenas en las Constituciones latinoamericanas

En términos generales, durante las últimas cuatro décadas se ha producido un creciente reconocimiento de los pueblos indígenas y sus derechos en las Constituciones políticas de la gran mayoría de los países latinoamericanos. En la actualidad, se constata que 14 de los 17 países de la región considerados en este estudio han establecido alguna fórmula de reconocimiento de estos pueblos. En una investigación reciente del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (FILAC) (2019) se propone una tipología de los modelos de inclusión de los pueblos indígenas en las cartas fundamentales y se divide a los países de América Latina en cuatro grupos: i) tres países (Chile, Costa Rica y el Uruguay) que no reconocen a los pueblos indígenas; ii) seis países (Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y Perú) que los reconocen como sujetos de protección; iii) tres países que reconocen a los pueblos indígenas como sujetos de un catálogo delimitado de derechos: Argentina (educación, identidad y tierras), Brasil (tierras) y Paraguay (identidad, organización, tierras y participación), y iv) cinco países (Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, México, Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana de)) que reconocen a estos pueblos de manera más integral como sujetos colectivos de derechos (véase el mapa II.1).

Mapa II.1

América Latina (17 países): modelos de inclusión de los pueblos indígenas a nivel constitucional



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (FILAC), "Derechos de los pueblos indígenas: marcos jurídicos e institucionales en los estados miembros del FILAC a diciembre de 2018", *Cuadernos de los Saberes*, N° 1, La Paz, 2019.

Para verificar de manera específica los contenidos, la profundidad, la robustez y la integridad del reconocimiento de los derechos territoriales en la Constitución se han utilizado ocho criterios que permiten diferenciar los grados de avance en los países de la región: i) reconocimiento del carácter colectivo de la propiedad de la tierra; ii) reconocimiento del carácter originario de los derechos de propiedad indígena; iii) protección especial a esas tierras; iv) medidas respecto del control de los recursos naturales disponibles en las tierras comunitarias; v) demarcación de tales tierras indígenas; vi) disposiciones orientadas a su ampliación; vii) prohibiciones en materia de desplazamiento, y viii) las que reconocen el derecho al ejercicio de la autonomía (a algún grado de ella) en los territorios indígenas (véase el cuadro II.2).

Cuadro II.2

América Latina (17 países): reconocimiento constitucional de los derechos territoriales de los pueblos indígenas

País	Tierras colectivas	Propiedad originaria	Protección especial de tierras	Demarcación y titulación	Ampliación	Recursos naturales	Prohibición de desplazamiento	Autonomía
Argentina	✓	✓	✓		✓	✓		
Bolivia (Estado Plurinacional de)	✓	✓	✓	✓ ^a	✓	✓		✓
Brasil	✓	✓	✓	✓		✓	✓	
Chile	-	-	-	-		-	-	-
Colombia	✓		✓	✓		✓ ^b		✓
Costa Rica	-	-	-	-		-	-	-
Ecuador	✓	✓	✓			✓	✓	✓
El Salvador	-	-	-	-		-	-	-
Guatemala	✓	✓			✓			
Honduras	✓							
México	✓					✓		✓
Nicaragua	✓	✓				✓ ^c		✓
Panamá	✓		✓					
Paraguay	✓		✓				✓	
Perú	✓		✓					✓
Uruguay	-	-	-	-		-	-	-
Venezuela (República Bolivariana de)	✓	✓	✓			✓		

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de textos constitucionales de los respectivos países.

Nota: En Chile, Costa Rica y el Uruguay no hay un reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas.

^a Solo para las naciones y los pueblos indígenas en aislamiento y no contactados (artículo 31).

^b Facultad del consejo de los territorios indígenas: velar por la preservación de los recursos naturales (artículo 330).

^c Solo en las regiones autónomas de la costa atlántica.

Reconocimiento de la naturaleza colectiva de los derechos territoriales de los pueblos indígenas.

Aunque del análisis de los derechos territoriales —su naturaleza, formulación y contenidos— en las Constituciones políticas de los países de la región emerge una gran diversidad normativa, uno de los elementos comunes es que en las 14 Constituciones en que se los reconoce en algún grado se enfatiza en la naturaleza colectiva de la relación de los pueblos indígenas con sus tierras. Esto se hace reconociendo la “posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan” (Argentina, artículo 75.17); reconociendo, protegiendo y garantizando “la propiedad comunitaria o colectiva” (Estado Plurinacional de Bolivia, artículo 394); consagrando el derecho a conservar la propiedad de las tierras comunitarias (Ecuador); estableciendo el derecho al “uso y la libre disposición de sus tierras” por parte de las comunidades campesinas y nativas (Perú, artículo 88); o estableciendo el “derecho a la propiedad colectiva de sus tierras” (República Bolivariana de Venezuela, artículo 119), solo por mencionar algunos casos¹⁴.

¹⁴ De las respectivas constituciones de cada país, véase el artículo 231 en el caso del Brasil, el artículo 329 en el de Colombia, el artículo 67 en el de Guatemala, el artículo 346 en el de Honduras, el artículo 2 en el de México; el artículo 5 en el de Nicaragua, el artículo 127 en el de Panamá y el artículo 64 en el del Paraguay.

Reconocimiento de la naturaleza originaria de los derechos de propiedad indígena. Siete países de la región reconocen este aspecto medular de los derechos territoriales. En la Constitución brasileña se reconoce a los pueblos indígenas los derechos sobre las tierras que tradicionalmente ocupan y se explicita que estos son de naturaleza originaria, es decir, preexistentes a la formación del propio Estado, y que existen independientemente de cualquier reconocimiento oficial. Además, se confiere validez al derecho propio indígena como base para la constitución de la propiedad. Aunque con menos precisión, lo mismo se hace en las Constituciones de la Argentina (artículo 75.17), Bolivia (Estado Plurinacional de) (artículo 2), el Ecuador (artículo 57.4), Guatemala (artículo 67), Nicaragua (artículo 5) y Venezuela (República Bolivariana de) (artículo 119).

Mecanismos especiales de protección de las tierras de los pueblos indígenas. En 9 de los 14 países que reconocen constitucionalmente los derechos colectivos de los pueblos indígenas sobre sus tierras también se establece algún mecanismo de este tipo. Tales son los casos de la Argentina, en cuya Constitución se dispone que estas tierras no serán enajenables, transmisibles ni susceptibles de gravámenes o embargos (artículo 75.17), Bolivia (Estado Plurinacional de), que declara “indivisible, imprescriptible, inembargable, inalienable e irreversible” y libre de impuestos agrarios la propiedad colectiva (artículo 394.III), y el Brasil, que reconoce la imprescriptibilidad de los derechos sobre las tierras, que son considerados inalienables e indisponibles (artículo 231, 4º). En los mismos términos se pronuncian las Constituciones de Colombia (artículo 63), el Ecuador (artículo 57.4), el Paraguay (artículo 64), el Perú (artículo 89) y Venezuela (República Bolivariana de) (artículo 119). En el caso de Panamá se prohíbe la apropiación privada de las tierras de las comunidades indígenas (artículo 127).

Reconocimiento de derechos sobre los recursos naturales existentes en sus territorios. La protección de los recursos naturales existentes en las tierras indígenas se aborda en las cartas fundamentales de ocho de los países analizados. En la Constitución de la Argentina, por ejemplo, se establece que corresponde al Congreso Nacional asegurar, entre otros derechos, la participación de los pueblos indígenas en la gestión referida a sus recursos naturales (artículo 75.17). En el Estado Plurinacional de Bolivia se reconoce el derecho a “la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios” y “al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros” (artículo 30.II, incisos 16 y 17). El Brasil, por su parte, reconoce el derecho de usufructo exclusivo de las riquezas del suelo, de los ríos y de los lagos existentes en las tierras indígenas, al tiempo que limita el aprovechamiento de los recursos hidráulicos, incluido el potencial energético, la búsqueda y extracción de las riquezas minerales en dichas tierras, pues el Congreso Nacional del Brasil es el órgano facultado para autorizar actividades de este tipo, aunque siempre se debe asegurar la participación comunitaria en los resultados de la extracción (artículo 231, numerales 2 y 3). De manera más tangencial, en la Constitución colombiana se establece que una de las funciones de los consejos de los territorios indígenas será velar por la preservación de los recursos naturales (artículo 330.5).

En la Constitución ecuatoriana se reconoce el derecho de los pueblos indígenas de “participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras”; así como de “conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural”; y, en particular, se prohíbe toda actividad extractiva en los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario (artículo 57). En México, en tanto, se reconoce el derecho “al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades”, a excepción de las áreas consideradas estratégicas por la misma Constitución (artículo 3, A, VI). Sin embargo, dado que esas áreas incluyen los hidrocarburos, los minerales y la electricidad, el derecho preferente, en la práctica, queda vacío de contenidos. En Nicaragua, particularmente para las comunidades de la costa atlántica, la Constitución establece la obligatoriedad de contar con la aprobación del Consejo Regional Autónomo antes de que el Estado otorgue concesiones y contratos de explotación de los recursos naturales (artículo 181). Por último, en el Artículo 120 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se dispone que “el aprovechamiento de los recursos naturales en los hábitats indígenas por parte del Estado se hará sin lesionar la integridad cultural, social y económica de los mismos e, igualmente, está sujeto a previa información y consulta a las comunidades indígenas respectivas. Los beneficios de este aprovechamiento por parte de los pueblos indígenas están sujetos a esta Constitución y a la ley”.

Obligación estatal de demarcar y titular las tierras indígenas. Solo en tres países las Constituciones incluyen cláusulas en esta materia. En el Brasil se establece que corresponde a la Unión demarcar las tierras indígenas (artículo 231). En Colombia se reconoce expresamente que la delimitación de los territorios indígenas corresponde al Gobierno nacional, con la participación de los representantes de las comunidades indígenas. En el Estado Plurinacional de Bolivia, por último, se establece el derecho a la titulación de las tierras colectivas (artículo 30, II, 6) y, en el caso de los pueblos indígenas en aislamiento y no contactados, el derecho a la delimitación y consolidación legal del territorio que ocupan y habitan (artículo 31.II).

Ampliación de tierras indígenas. En la Constitución de la Nación Argentina se establece que una de las atribuciones del Congreso es regular la entrega de tierras que no han sido tradicionalmente ocupadas por las comunidades, que sean aptas y suficientes para el desarrollo humano (artículo 75.17). En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, la disposición en esta materia está consignada en el artículo 395 de la Constitución, que establece que “las tierras fiscales serán dotadas a indígena originario campesinos, comunidades interculturales originarias, afrobolivianos y comunidades campesinas que no las posean o las posean insuficientemente”. Por último, en Guatemala se dispone que “mediante programas especiales y legislación adecuada, el Estado proveerá de tierras estatales a las comunidades indígenas que las necesiten para su desarrollo” (artículo 68).

Derecho a no ser desplazados de las tierras de posesión tradicional. En el Brasil, en consonancia con los estándares internacionales de derechos de los pueblos indígenas, se establece que está prohibido el traslado de los grupos indígenas de sus tierras, salvo *ad referendum* del Congreso Nacional, en caso de catástrofe o epidemia que ponga en peligro su población, o en interés de la soberanía del país, después de deliberación del Congreso Nacional, garantizándose, en cualquier hipótesis, el retorno inmediato después de que cese el peligro (artículo 231.5). De igual modo, en el Paraguay se establece una prohibición expresa de remover o trasladar las comunidades de su hábitat sin su consentimiento (artículo 64). El Ecuador, por su parte, reconoce el derecho de los pueblos indígenas a “no ser desplazados de sus tierras ancestrales” (artículo 57.11).

Reconocimiento del derecho a la autodeterminación y al ejercicio de la autonomía. El derecho humano colectivo a la libre determinación de los pueblos indígenas es reconocido, según distintas formulaciones, en seis países de la región: Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador, México, Nicaragua y Perú. Entre ellos, el de mayor desarrollo es el Estado Plurinacional de Bolivia, cuya Constitución Política “garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales” (artículo 2). Este precepto se ve reforzado por el reconocimiento del derecho a la libre determinación y territorialidad (artículo 30.II.4), desarrollado *in extenso* en el capítulo VII de la carta fundamental, relativo a la “autonomía indígena originaria campesina,” que “consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias” (artículo 289).

También expreso es el reconocimiento del derecho a la autodeterminación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuyo artículo 2 se establece que la forma política y jurídica para su ejercicio será la autonomía para “conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución” y para acceder al uso y disfrute preferente de los recursos naturales, “con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad”, entre otras materias. El alcance de la libre determinación, sin embargo, se ve limitado al reconocer a las comunidades indígenas como “entidades de interés público,” con lo que subroga el ejercicio de su autonomía a los órganos estatales. Esta limitación se refleja sobre todo en el artículo 2, inciso A, fracción VII, que remite a las entidades federativas la potestad para reconocer y regular el ejercicio del derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas.

En el caso de Colombia, el reconocimiento del derecho a la autonomía de los pueblos indígenas dentro de sus territorios es reconocido de modo general en el artículo 287 de la Constitución, donde se dispone que “las entidades territoriales [incluidos los territorios indígenas] gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los

recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales". En términos específicos, el texto constitucional establece que "los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades", que ejercerán funciones en materia de uso de suelos y poblamiento al interior de ellos, así como en el ámbito del diseño de políticas, planes y programas de desarrollo económico y social, de la promoción y supervisión de la debida ejecución de inversión, y de la preservación de los recursos naturales, entre otros (artículo 330).

Como principio de la nación nicaragüense, la Constitución establece "el respeto a la libre autodeterminación de los pueblos"; reconoce la existencia de los pueblos indígenas, que gozan del derecho a "mantener y desarrollar su identidad y cultura, tener sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales" (Asamblea Nacional de Nicaragua, 1986), y, en el caso específico de las comunidades de la costa atlántica, establece un régimen de autonomía (artículo 2), que se refuerza en los artículos 80, 180 y 181. En la Constitución del Ecuador, por su parte, se dispone que "los pueblos ancestrales, indígenas, afroecuatorianos y montubios podrán constituir circunscripciones territoriales para la preservación de su cultura" (artículo 60), y que tales circunscripciones "ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos" (artículo 57). Además, se reconoce explícitamente el derecho a la autodeterminación de los pueblos en aislamiento voluntario (artículo 57.11). Por último, el Perú reconoce ciertos grados de autonomía a las comunidades campesinas y nativas "en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo" (artículo 89). Esta última es, en esta materia, la más conservadora de las Constituciones aquí analizadas.

Mención especial debe hacerse de los pueblos indígenas transfronterizos. En América Latina, los territorios tradicionales de 108 pueblos indígenas (los awá, shuar, wounaan, pasto, kofan, siona y secoya en la frontera entre el Ecuador y Colombia; los kichwa en la frontera trinacional de Colombia, el Ecuador y el Perú; los tikuna en la frontera de Colombia y el Brasil; los emberá y guna en la frontera entre Colombia y Panamá; los bribri, cabécar, këköldi, ngobe y naso entre Panamá y Costa Rica, por mencionar algunos) se extienden más allá de las fronteras nacionales. Sus derechos territoriales, sin embargo, no son reconocidos por los países analizados, pese a que el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) impone a los Estados la obligación de garantizar las relaciones transfronterizas. Esto mantiene a estos pueblos en una situación de especial vulnerabilidad, que se ve reforzada por la presencia de militares y por conflictos armados que se producen en las zonas limítrofes. Esta vulnerabilidad demanda la adopción de marcos jurídicos y administrativos específicos y armonizados entre países, que permitan la libre circulación de estos pueblos y garanticen sus derechos colectivos. Es necesario, por ejemplo, que se garantice su derecho a utilizar los recursos naturales tradicionales (alimentarios y medicinales), independientemente de que se encuentren de uno u otro lado de los límites administrativos actuales¹⁵.

En suma, en los países latinoamericanos se observan grandes avances en el reconocimiento constitucional de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, aunque persisten brechas normativas significativas respecto de los estándares establecidos en el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Las limitaciones más importantes corresponden a: i) el escaso reconocimiento del derecho originario de propiedad colectiva (uno de los contenidos medulares de los derechos de los pueblos indígenas), lo que abre un flanco para que las leyes y reglamentos relativos a su demarcación y titulación restrinjan espacialmente las tierras reivindicadas por las comunidades; y ii) el débil reconocimiento de los derechos sobre los recursos naturales, sobre los cuales los Estados mantienen el control, incluso en los casos en que los derechos a la autodeterminación y a la autonomía están expresamente reconocidos, situación que deja desprotegidos a los pueblos indígenas frente al desarrollo de la industria extractiva y la declaración de áreas protegidas.

¹⁵ Véase [en línea] <http://territorioindigenaygobernanza.com/>.

3. Demarcación y titulación de tierras: derechos territoriales en la práctica

Siguiendo los mandatos constitucionales brevemente reseñados —e incluso cuando las cartas fundamentales no establecen disposiciones en la materia—, los países de la región han dictado una multiplicidad de leyes destinadas a “garantizar” los derechos territoriales reconocidos. En algunos casos, sin embargo, las disposiciones contenidas en estas normas están muy por debajo no solo de los consensos internacionales, sino también del estándar que el propio país ha definido. Escapa a los fines de este estudio analizar en profundidad cada una de estas normas, pues lo que aquí interesa relevar es su impacto en la delimitación y titulación de las tierras de los pueblos indígenas en América Latina, que constituye el principal mecanismo para garantizar los derechos territoriales de estos pueblos. Esta es una tarea de gran complejidad, puesto que la información al respecto no siempre está disponible o se encuentra actualizada. Sin embargo, para este estudio fue posible sistematizar antecedentes para 12 países (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú), que dan cuenta de los heterogéneos procesos que se han verificado en la región en las últimas décadas.

a) Argentina: la situación de emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que no termina de resolverse

A nivel legislativo, el cuerpo normativo más relevante relativo a los derechos de los pueblos indígenas es la Ley núm. 23.302 de 1985 sobre Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes, que, en materia de delimitación, demarcación y titulación de tierras indígenas, dispone que corresponderá al Poder Ejecutivo la elaboración de los planes de adjudicación de las tierras. Se parte de la premisa de que las tierras son fiscales y, por tanto, propiedad de la nación, y, como consecuencia de ello, se establece que su adjudicación se llevará a cabo por transferencia de las tierras fiscales de propiedad de la nación a las comunidades, y, de no haber tales tierras, mediante transferencia de tierras fiscales de propiedad provincial y comunal, o, de ser necesario, por expropiación de tierras de propiedad privada. Así, pese a que en la Constitución se reconoce el carácter originario de la propiedad indígena (artículo 75), esta norma constituye derechos nuevos, lo que se transforma en una potencial amenaza para la integridad de la propiedad indígena.

La norma establece que la adjudicación de tierras se efectuará a título gratuito (los beneficiarios estarán exentos del pago de impuestos nacionales y libres de gastos o tasas administrativas) y contempla limitaciones al régimen de propiedad de las tierras que impide su enajenación¹⁶. Conjuntamente, crea el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), entidad encargada de su aplicación, con participación indígena¹⁷. Sin embargo, 20 años después de dictada la Ley, no solo no se habían titulado las tierras indígenas, sino que se había generado una gran crisis como consecuencia de 132 sentencias judiciales que ordenaban el desalojo de los indígenas de sus tierras de ocupación ancestral (Jastreblansky, 2017). En respuesta a esta situación, en 2006 se dictó la Ley núm. 26.160, que declaró por cuatro años la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que ocupan tradicionalmente las comunidades indígenas, suspendió la ejecución de esas sentencias y ordenó el levantamiento de un catastro acerca de la situación de dominio de las tierras indígenas en el país. El INAI, órgano responsable de su implementación, dictó en 2007 la resolución núm. 587/2007, a través de la cual se creó el Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas – Ejecución de la Ley núm. 26.160¹⁸.

Los escasos avances en su implementación han obligado a prorrogar su vigencia en tres ocasiones: en 2009, a través de la Ley núm. 26.554; en 2013, a través de la Ley núm. 26.894, y en 2017, a través de la Ley núm. 27.400, que prorroga el plazo hasta el 23 de noviembre de 2021 (Ministerio de Justicia y Derechos

¹⁶ Véase Organización Internacional del Trabajo (OIT), “Argentina (1,329) > Pueblos indígenas y tribales (15)” [en línea] http://ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=es&p_isn=2003&p_country=ARG&p_count=1329&p_classification=21&p_classcount=15.

¹⁷ Por decreto núm. 1 del 5 de enero de 2016, el INAI dejó de depender del Ministerio de Desarrollo Social y fue transferido al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

¹⁸ Véase [en línea] <https://www.ecolex.org/es/details/legislation/resolucion-no-5872007-crease-el-programa-nacional-de-relevamiento-territorial-de-comunidades-indigenas-ejecucion-de-la-ley-no-26160-lex-faoc074791/>.

Humanos, 2006). A 12 años de la puesta en marcha del Programa de Relevamiento Territorial, el INAI ha catastrado 1.687 comunidades, pero solo ha culminado el relevamiento del 38,6% de ellas, hay un 18,7% en proceso de demarcación y no se ha titulado ninguna propiedad. Dada esta dilación, parece poco probable que las 720 comunidades restantes se cubran en el último plazo previsto por la Ley (véase el cuadro II.3).

Cuadro II.3

Argentina (2019): distribución de comunidades indígenas por provincia, según situación del proceso de relevamiento territorial

Provincia	Relevamiento territorial			Total
	Culminado	En trámite	Sin relevar	
Buenos Aires	23	1	26	50
Catamarca	2		5	7
Chaco	21	13	77	111
Chubut	41	13	45	99
Córdoba	6		5	11
Corrientes			3	3
Entre Ríos	2		1	3
Formosa	1	24	127	152
Jujuy	148	42	103	293
La Pampa	8	5	1	14
La Rioja			1	1
Mendoza	8	2	16	26
Misiones	50	20	40	110
Neuquén	15	8	32	55
Río Negro	53	11	28	92
Salta	157	154	181	492
San Juan	5			5
San Luis			3	3
Santa Cruz	7	1	1	9
Santa Fe	34	3	16	53
Santiago del Estero	54	17	8	79
Tierra del Fuego	1			1
Tucumán	15	2	1	18
Total	651	316	720	1 687

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, "Listado de comunidades indígenas", Buenos Aires, 2020 [en línea] <http://datos.jus.gob.ar/dataset/listado-de-comunidades-indigenas>.

b) Estado Plurinacional de Bolivia: persistencia de brechas entre las tierras reivindicadas por los pueblos indígenas y las tierras tituladas

La legislación boliviana es, sin lugar a duda, la más avanzada en materia de reconocimiento de derechos indígenas y de ello da cabal cuenta el proceso de demarcación y titulación de tierras. Entre 1990 y 1992, por decreto supremo se titularon ocho territorios indígenas, con una superficie total de 2.547.061 hectáreas, cifra levemente mayor a la consignada en los decretos. Con posterioridad, con una nueva legislación (Ley núm. 1715 del 18 de octubre de 1996, conocida como Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria o Ley INRA), se otorgaron títulos por otras 9.962.474 hectáreas. Esto da cuenta de una brecha entre el territorio demandado por los pueblos indígenas y las tierras efectivamente tituladas. Tamburini (2019) afirma que el 57,8% de las tierras reivindicadas por las comunidades fueron excluidas de los títulos otorgados por el Estado (véase el cuadro II.4).

Cuadro II.4

Estado Plurinacional de Bolivia: proceso de titulación de tierras indígenas

Territorio	Antes de la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (Ley INRA)		Con la Ley INRA			Total de superficie titulada
	Superficie (en hectáreas)		Superficie (en hectáreas)			
	Decreto Supremo	Titulada	Demandada	Recomendada	Titulada	
Norte Amazónico	92 000	77 714	1 847 787	1 440 965	1 660 427	1 738 141
Norte de La Paz	400 000	396 264	2 212 237	1 418 517	968 445	1 364 709
Amazonía Sur	1 696 531	1 903 803	5 800 230	2 781 802	1 443 661	3 347 464
Trópico Cochabamba	115 000	115 924	243 152	222 486	241 170	357 094
Choquitania			12 805 599	7 603 022	5 648 771	5 648 771
Chaco	195 639	53 356	354 109	309 279		53 356
Total	2 499 170	2 547 061	23 263 114	13 776 071	9 962 474	12 509 535

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de L. Tamburini, *Atlas sociopolítico sobre los territorios indígenas en las tierras bajas de Bolivia*, Copenhague, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), 2019.

A partir de la Ley INRA y su reglamentación se incorporó un nuevo paso al proceso de demarcación y titulación: la recomendación¹⁹. Para la implementación se realizó un complejo estudio a cargo de consultores externos contratados por el Estado, que, en última instancia, recomendaban la superficie a titular. La medida no estuvo exenta de contradicciones, debido a la instrumentalización estatal que buscó siempre garantizar los derechos de terceros (ocupantes ilegales, latifundistas o concesionarios), los que finalmente lograron que sus propiedades u ocupaciones fueran excluidas del territorio comunitario indígena. Esto se tradujo en una brecha de reconocimiento entre lo demandando, lo recomendado y la superficie efectivamente titulada. La situación no ha sido revertida hasta la fecha, pese a que el país cuenta con una de las legislaciones más garantista de los derechos indígenas.

Las dificultades que ha presentado el proceso de demarcación y titulación de tierras indígenas en el Estado Plurinacional de Bolivia en las últimas décadas provienen tanto de las ocupaciones de hecho de sus territorios, como del otorgamiento de otros derechos (concesiones forestales, mineras, para infraestructura vial, para la explotación de hidrocarburos, o para el desarrollo de proyectos energéticos). Para contrarrestar estas situaciones, como resultado de la I Marcha Indígena que tuvo lugar en 1996 (previo a que el Estado se configurara como Plurinacional), se adoptó una norma destinada a garantizar la integridad de los territorios indígenas y se dispuso la “inmovilización de los territorios indígenas”, mientras se concluía el proceso. Estas resoluciones equivalían a una medida cautelar procesal que cumplía la función de asegurar los derechos indígenas preexistentes. Sin embargo, ello no impidió que tras la entrada en funciones del Tribunal Agrario Nacional se presentaran recursos de nulidad contra los procesos de “saneamiento” de las tierras indígenas, a través de los cuales terceros impugnaron los procesos de demarcación territorial y exigieron el reconocimiento de sus derechos, argumentando que realizaban “actividades productivas” en los territorios indígenas. Los procesos contencioso-administrativos ante el Tribunal Agrario Nacional terminaron favoreciendo mayoritariamente las pretensiones indígenas, con la sola excepción del caso de la cooperativa La Unidad y El Refugio en el territorio Monte Verde, donde se reconocieron derechos de tercero en el territorio por una superficie de 35.000 hectáreas (Tamburini, 2019).

La impugnación al saneamiento de las tierras indígenas se reactivó con posterioridad a la extinción del Tribunal Agrario Nacional, que fue sucedido por el Tribunal Agroambiental, órgano que tiene competencia para revisar procesos que ya habían concluido hace muchos años. El Tribunal fundó su competencia en

¹⁹ Segundo reglamento de la Ley INRA (artículo 261 del decreto supremo núm. 25763 de 5 de mayo de 2000).

las facultades que otorgaba el decreto supremo núm. 29.215 de 2007 (disposición final, vigésima) al Viceministro de Tierras y a la Superintendencia Agraria para recurrir de nulidad al Tribunal Agrario Nacional y revisar eventuales vicios procesales en el proceso de demarcación de los territorios indígenas. Estas normas se derogaron hace poco tiempo (24 de enero de 2018), por medio del decreto supremo núm. 3467, lo que generó un mejor escenario para proveer certeza jurídica a las tierras indígenas objeto de saneamiento (demarcación y titulación).

Un avance importante de la política indígena boliviana es la constitución de autonomías indígenas, reguladas por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Babiñez” (Ley núm. 031 de 2010). Conforme a esta normativa, 36 autonomías indígenas iniciaron los trámites para acceder al autogobierno: 21 por la vía de la conversión municipal y 15 por la vía del reconocimiento de autonomía territorial, correspondiente a los territorios indígenas originarios campesinos (TIOC). Los gobiernos autónomos conformados y en funciones son tres: i) Charagua Iyambae, en la región del Chaco, que corresponde al primer gobierno autónomo indígena guaraní del Estado Plurinacional de Bolivia, cuya constitución fue declarada en 2017; ii) Raqaypampa, en el valle de Cochabamba, y iii) Uru Chipaya, en el altiplano de Oruro. Otros cinco —Pampa de Aullagas, Totora Marka, Mojocoya, Huacaya y el Territorio Indígena Multiétnico I (TIM I)— tienen sus estatutos autonómicos con declaratoria de constitucionalidad. Dos autonomías indígenas —Corque Marka y Lomerío— están a la espera de la declaratoria de Charagua Iyambae de constitucionalidad de sus estatutos por parte del Tribunal Constitucional Plurinacional.

c) Brasil: avances amenazados por políticas regresivas

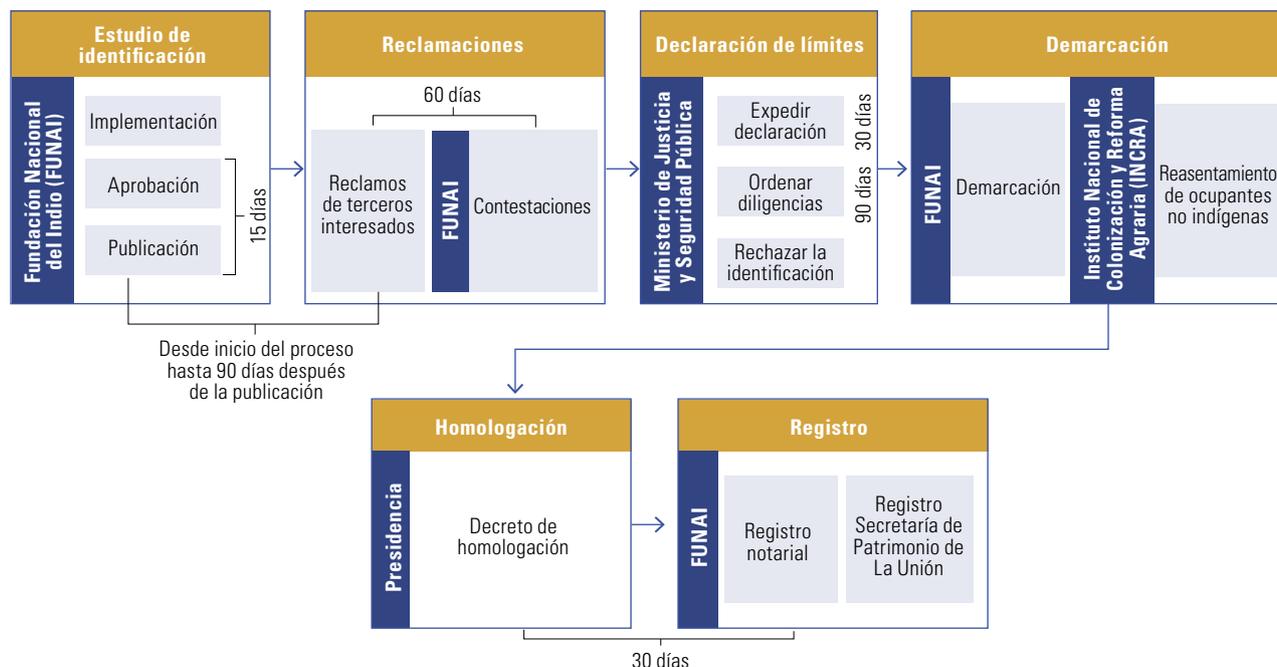
Pese a que el Brasil es uno de los países con garantías constitucionales y legales más avanzadas de la región, la autoridad elude constantemente el principio del derecho originario sobre las tierras indígenas (Ferreira y Fernández, 2015). Esto se ha traducido, por ejemplo, en que la ambiciosa disposición constitucional de 1988, que establecía que la Unión Federal concluiría el proceso de demarcación en 1993, no lograra materializarse, por lo que actualmente la mayoría de las tierras reclamadas por pueblos indígenas no cuentan con reconocimiento legal²⁰. El burocrático mecanismo administrativo regulado por el decreto núm. 1775 de enero de 1996, que apunta a la formalización legal de la propiedad, consta de seis etapas: i) estudio, que, una vez que es aprobado por la Fundación Nacional del Indio (FUNAI), debe publicarse en los diarios oficiales de la Unión Federal y del estado respectivo; ii) reclamaciones de otros interesados, incluidos los órganos estatales; iii) declaración de límites por parte del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública; iv) demarcación física a cargo de la FUNAI; v) homologación por decreto presidencial, y vi) registro de la propiedad (véase el diagrama II.1). A esta situación han contribuido, además, las presiones políticas ejercidas por la bancada del Frente Parlamentario Agropecuario en el Congreso Nacional en las últimas décadas, que han incidido en una disminución de los esfuerzos estatales en este ámbito (IWGIA, 2019a).

A junio de 2019, la FUNAI identificaba un total de 737 propiedades comunales indígenas (véase el cuadro II.5). De este total, 669 corresponden a tierras tradicionalmente ocupadas (sobre las que los indígenas tienen derechos originarios de propiedad según lo dispuesto en la Constitución); 54 corresponden a reservas indígenas (donadas por terceros, adquiridas o expropiadas por la Unión Federal), que están o serán destinadas a la posesión y ocupación permanente de pueblos indígenas; 8 corresponden a tierras sobre las cuales las comunidades han adquirido dominio según los términos del Código Civil, y 6 corresponden a tierras sobre las cuales existen restricciones al acceso y tránsito de terceros, como medida de protección de los pueblos aislados, todas ellas en el área amazónica. A junio de 2019, solo un 60% de la superficie total cubierta por estas propiedades había concluido el proceso de regularización, con una cobertura total de 105.845.049,3 hectáreas (véase el cuadro II.6).

²⁰ Ley de Disposiciones Constitucionales Transitorias, artículo 67.

Diagrama II.1

Brasil: proceso de regularización de tierras indígenas



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Presidencia de la República, "Decreto N° 1.775, de 8 de janeiro de 1996: dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências", Brasília, 1996 [en línea] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1775.htm.

Cuadro II.5

Brasil: tierras indígenas identificadas por la Fundación Nacional del Indio (FUNAI), según fase del procedimiento de titulación, 2019

Modalidad	Fase del procedimiento						
	En estudio	Delimitada	Declarada	Homologada	Regularizada	Encaminada reserva indígena	Total
Dominial indígena					7	1	8
Interditada	6						6
Reserva indígena	3				35	16	54
Tradicionalmente ocupada	109	44	74	13	429		669
Total	118	44	74	13	471	17	737

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Fundación Nacional del Indio (FUNAI).

Cuadro II.6

Brasil: tierras indígenas tituladas o en proceso de titulación, según modalidad, 2019

Etapa	Modalidad						Total	
	Dominial indígena		Reserva indígena		Tradicionalmente ocupada			
	Cantidad	Superficie (en hectáreas)	Cantidad	Superficie (en hectáreas)	Cantidad	Superficie (en hectáreas)	Cantidad	Superficie (en hectáreas)
Delimitada					44	2 184 522,4	44	2 184 522,4
Declarada					74	7 612 149,4	74	7 612 149,4
Homologada					13	1 497 048,9	13	1 497 048,9
Regularizada	7	23 302,9	35	71 359,3	429	105 750 387,1	471	105 845 049,3
Total	7	23 302,899	35	71 359,3	560	117 044 107,9	602	117 138 770,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Fundación Nacional del Indio (FUNAI).

En los últimos años se observa un proceso de regresión en cuanto a la obligación del Estado de garantizar los derechos territoriales indígenas. Expresión de ello son las medidas gubernamentales que han intentado transferir de la FUNAI al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento la facultad de demarcar las tierras indígenas. El decreto dictado para tal efecto en enero de 2019 fue rechazado por el Congreso Nacional, pero volvió a ser impulsado por el Poder Ejecutivo. Tras fuertes movilizaciones de los pueblos indígenas en rechazo a la medida, la Corte Suprema terminó resolviendo la situación al suspender todos sus efectos por considerarlo inconstitucional (1 de agosto de 2019).

La regresión de derechos se expresa también en la restricción de derechos políticos, en especial el derecho a la participación de los pueblos indígenas, lo que obviamente reduce en su capacidad de incidir en las políticas públicas de todo orden. En el decreto núm. 9759, adoptado el 11 de abril de 2019, se dispuso reducir el número de órganos de representación de minorías cuya participación estaba garantizada por la Política Nacional de Participación Social (decreto núm. 8243 de 2014). Conforme a la nueva normativa, en un plazo de 60 días a partir de la firma de este decreto se eliminarán 650 de los 700 órganos, comisiones, mesas, juntas, equipos, foros y otras organizaciones de defensa de los derechos de las minorías, entre las que se encuentran la Comisión Nacional para el Desarrollo Sostenible de los Pueblos y Comunidades Tradicionales (CNPCT).

d) Chile: ausencia de mecanismos efectivos para garantizar los derechos colectivos sobre la tierra

En la Ley núm. 19.253 de 1993 (Ley Indígena) se reconoce que para las “etnias” indígenas, la tierra es el fundamento principal de su existencia y cultura²¹. Además, se establece la obligación estatal de protegerlas, velar por su adecuada explotación y su equilibrio ecológico, y propender a su ampliación²². La norma reconoce como tierras indígenas las que provienen de los diversos títulos emanados del Estado a lo largo de la historia y las que les pudiera entregar a título gratuito a futuro. También se identifican como tales las tierras que históricamente han ocupado y poseen personas o comunidades indígenas, siempre que se encuentren inscritas en el registro de tierras de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)²³. Se establece, además, que estas tierras no podrán ser enajenadas, embargadas, gravadas ni adquiridas por prescripción, salvo entre comunidades o personas de una misma etnia.

La Ley crea el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas (FTAI), que tiene diversos propósitos: i) otorgar subsidios para la adquisición de tierras por parte de personas y comunidades indígenas cuando la superficie de que dispongan sea insuficiente; ii) financiar mecanismos que permitan la solución de problemas de tierras, en especial con motivo del cumplimiento de resoluciones o transacciones judiciales o extrajudiciales que recaigan sobre tierras indígenas, y iii) financiar la constitución, regularización o compra de derechos de agua, o financiar obras destinadas a obtener este recurso (artículo 20). Sin embargo, no establece un mecanismo de delimitación y demarcación de las tierras ancestrales indígenas, solo dispone de recursos fiscales para la compra de tierras en el mercado inmobiliario, que se usan para la ampliación de tierras y para la adquisición de tierras de propiedad ancestral indígenas actualmente ocupadas o tituladas a nombre de terceros. En la práctica, se ha aplicado sobre todo para responder, aunque de manera insuficiente, a las reivindicaciones de tierras del pueblo mapuche, que es demográficamente mayoritario en el país.

La norma sí contempla disposiciones especiales de demarcación y titulación para los pueblos indígenas del norte de Chile (aymara y atacameño) y para el pueblo rapa nui. En el primer caso, dispone que en los procesos de saneamiento y constitución de la propiedad de las comunidades señaladas en este párrafo se deberá salvaguardar el dominio de las tierras de propiedad de indígenas individualmente considerados, de

²¹ La palabra “etnias” corresponde a la nomenclatura utilizada en la propia Ley Indígena.

²² Artículo 1, Ley núm. 19.253.

²³ Artículo 12, Ley núm. 19.253, que dispone que son tierras indígenas: “Aquellas que históricamente han ocupado y poseen las personas o comunidades mapuches, aimaras, rapa nui o pascuenses, atacameñas, quechuas, collas, kawashkar y yámana, siempre que sus derechos sean inscritos en el Registro de Tierras Indígenas que crea esta ley, a solicitud de las respectivas comunidades o indígenas titulares de la propiedad” (Ministerio de Planificación y Cooperación, 1993).

las tierras de propiedad de las comunidades indígenas constituidas en virtud de la misma ley y de las tierras patrimoniales de propiedad de varias comunidades indígenas (artículo 63). Con esto se está reconociendo que se trata de dominios que existen previamente a que la autoridad proceda a sanearlos, debido a que tienen su fundamento en el derecho consuetudinario indígena y en los patrones de uso y ocupación ancestral de las comunidades indígenas (Yañez y Molina, 2008; Aylwin, Meza–Lopehandía y Yañez, 2013). El interés del legislador por resguardar estos dominios ancestrales se reforzó en el artículo 3° transitorio, donde se disponía que la CONADI debía implementar, junto con el Ministerio de Bienes Nacionales, un plan especial para el saneamiento de las tierras aymara y atacameñas (medida que debía concretarse durante los tres años posteriores a la publicación de esta ley). Sin embargo, han transcurrido 25 años sin que este plan se haya diseñado, lo que ha redundado en que las restituciones de tierras sean casos aislados en el norte del país y que en su mayoría correspondan a tierras de dimensiones limitadas, que no tienen relación con los patrones de uso y ocupación territorial de las comunidades, pues se ha impuesto un criterio de ocupación efectiva que terminó reduciendo los territorios y las tierras indígenas.

En el segundo caso, la Ley establece un procedimiento especial para constituir dominio a favor de los rapa nui que ocupan tierras ancestrales no tituladas, las que se encuentran inscritas a nombre del Fisco de Chile desde 1933. Para ello se faculta a la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua (CODEIPA) para la constitución del dominio sobre las tierras poseídas por los miembros de la comunidad, así como para proponer al Ministerio de Bienes Nacionales la entrega gratuita de tierras fiscales en dominio, concesión u otras formas de uso, de acuerdo con el derecho consuetudinario propio de este pueblo, para quienes no posean tierras (artículo 69). La Ley estableció que el presidente de la república dictaría un reglamento que regularía tanto el funcionamiento de la CODEIPA, como el procedimiento para el otorgamiento de títulos de dominio, concesiones u otras formas de uso de las tierras de Isla de Pascua (artículo 70). No obstante, hasta la fecha esta medida no se ha hecho efectiva, por lo que se continúa aplicando el procedimiento establecido en el Decreto Ley núm. 2885 de 1979 que Establece Normas sobre el Otorgamiento de Títulos de Dominio y Administración de Terrenos Fiscales en la Isla de Pascua, y, supletoriamente, el Decreto Ley núm. 1939 de 1977 de Normas sobre Adquisición, Administración y Disposición de Bienes del Estado²⁴. En virtud de estas disposiciones legales, en la actualidad el 14,8% del territorio rapa nui está titulado a nombre de personas naturales de este pueblo (2.454,01 hectáreas). El resto de las tierras permanecen en poder del fisco, pese a que su dominio pleno ha sido reivindicado por este pueblo, que, ante la negativa del Estado, ha presentado una petición que se encuentra en trámite ante la CIDH por vulneración al artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (21 de enero de 2015). De manera complementaria, y tras largas presiones, en 2017 se les concedió la administración del Parque Nacional Rapa Nui, a través de la Comunidad Indígena Polinésica Ma'u Henua, cuya superficie es de 6.913,06 hectáreas.

Desde la puesta en marcha del FTAI se ha incrementado sistemáticamente la inversión para ampliar o restituir tierras indígenas, que entre 1994 y 2017 registró un crecimiento real de 16,5 veces (Donoso, 2017). Esto, no obstante, no ha tenido un impacto sustancial en la restitución de las tierras reivindicadas, ya que el mecanismo genera condiciones de especulación y alzas en los precios, que se han exacerbado en momentos de conflictos, transformándose en un incentivo perverso para aumentar la conflictividad social, favoreciendo a los particulares que usufructúan de la plusvalía que genera la disputa por la restitución de las tierras de propiedad ancestral indígena.

Entre 1994 y 2018, a través del FTAI, el Estado ha invertido 574.186.949,5 pesos en el financiamiento de mecanismos para solucionar los problemas de tierras, especialmente con motivo del cumplimiento de resoluciones o transacciones, judiciales o extrajudiciales, relativas a tierras indígenas en que existan soluciones sobre tierras indígenas o transferidas a los indígenas, provenientes de los títulos de merced o reconocidos por títulos de comisario u otras cesiones o asignaciones hechas por el Estado en favor de los indígenas (artículo 20b). Como resultado, se han titulado 908 propiedades (206.517 hectáreas) a nombre de comunidades mapuche, y en el período se cuadruplicó el precio promedio por hectárea adquirida y disminuyó progresivamente la superficie

²⁴ Artículo 18 del Decreto Ley núm. 2885 de 1979.

promedio a la que acceden las familias que integran dichas comunidades (véase el cuadro II.7). Por otra parte, entre 1995 y 2018 el mismo fondo adquirió 4.192 predios para ampliar las tierras indígenas (artículo 20b) por una superficie total de 59.559 hectáreas (véase el cuadro II.8). Pese a que la Ley establece que, a través de este mecanismo, se puede financiar la adquisición de tierras para comunidades, el Estado ha privilegiado la asignación de títulos individuales y ha destinado ocho de cada diez de estos predios a una sola unidad familiar. En términos generales, se asigna un promedio de ocho hectáreas por familia, lo que impone una economía de subsistencia que repercute en los índices de pobreza indígena.

Cuadro II.7

Chile: evolución de la compra de tierras indígenas, artículo 20b, 1995-2018

Período	Predios adquiridos	Superficie (en hectáreas)	Familias beneficiadas ^a	Superficie promedio por familia ^a	Monto total inversión (en millones de pesos de 2019)	Costo promedio por hectárea (en millones de pesos de 2019)
1994-1999	114	27 933,2	2 423	10,7	35 322 412,6	1 264,5
2000-2004	102	27 595,1	2 005	11,0	54 149 037,6	1 962,3
2005-2009	146	52 246,2	3 420	12,7	98 122 456,4	1 878,1
2010-2014	304	44 248,7	6 217	6,5	152 377 925,4	3 443,7
2015-2018	242	54 493,8	5 958	7,7	234 215 117,4	4 298,0
Total	908	206 517,0	20 023	8,9	574 186 949,5	2 780,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Sistema de Información Territorial Indígena (SITI) [en línea] <http://siic.conadi.cl/>.

^a Solo incluye 674 predios para los que esta información está disponible.

Cuadro II.8

Chile: evolución de la compra de tierras indígenas, artículo 20a, 1995-2018

Período	Predios adquiridos	Superficie (en hectáreas)	Familias beneficiadas	Superficie promedio por familia	Monto total inversión (en millones de pesos de 2019)	Costo promedio por hectárea (en millones de pesos de 2019)
1995-1999	475	7 683,8	678	11,3	15 322 797	1 994,17
2000-2004	418	8 594,5	841	10,2	18 233 185	2 121,49
2005-2009	694	13 565,6	1 659	8,2	31 445 039	2 318,00
2010-2014	1 004	16 492,6	2 249	7,3	52 353 581	3 174,37
2015-2018	1 601	13 222,5	2 044	6,5	47 617 846	3 601,26
Total	4 192	59 559,0	7 471	8,0	164 972 449	2 769,90

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Sistema de Información Territorial Indígena (SITI) [en línea] <http://siic.conadi.cl/>.

En Chile se constata un gran rezago, ya que, tal como han advertido los organismos internacionales, el país no ha adecuado los mecanismos de regularización de tierras y su procedimiento de solución de conflictos a los estándares del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) (OIT, 2013), y ello ha incidido en la división de las tierras comunitarias y la minifundización de la propiedad indígena. Pese a ello, y en contraposición con las disposiciones del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la jurisprudencia del SIDH, el Gobierno ha sostenido que “las protecciones que hoy establece la ley indígena sobre las tierras limitan fuertemente el emprendimiento y los dejan en una condición de ciudadanos incapaces de tomar decisión en los temas que les competen”, por lo que se requerirían modificaciones a la ley vigente que “permitan potenciar iniciativas productivas de toda índole en los territorios y la libre distribución entre sus propietarios” (Ministerio de Desarrollo Social, 2018, pág. 13). La noción que subyace a la propuesta gubernamental es que la principal causa de la postergación social y económica de las comunidades indígenas es el régimen de propiedad colectiva de la tierra, y no los largos siglos de violencia estructural ejercida por el Estado. En virtud de esta lógica, solo

la propiedad individual aseguraría el “desarrollo,” desdeñando “la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos [indígenas] 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” (OIT, 1989). Para estos efectos, durante el primer semestre de 2019 se convocó a un “Proceso de Consulta respecto de las medidas relativas a introducir modificaciones en la ley N° 19.253 y/o en cualquiera de los procedimientos que deriven de ella” (Ministerio de Desarrollo Social, 2019a), que generó una oposición generalizada de los pueblos indígenas del país, lo que motivó su suspensión temporal. Esto permaneció como amenaza a la ya débil protección de los derechos territoriales indígenas en el país.

e) Colombia: reconocimiento legal de los resguardos indígenas

El marco general de regulación y protección de la propiedad colectiva de los territorios indígenas se establece en la Ley núm. 160 de 1994, que crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, y en el decreto núm. 2164 de 1995, por el cual se reglamenta parcialmente el capítulo XIV de la Ley núm. 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, la reestructuración, la ampliación y el saneamiento de los resguardos indígenas en el territorio nacional. Complementariamente, existen una serie de normas que regulan materias relacionadas²⁵. Entre ellas se destaca el decreto núm. 1397 de 1996, que crea la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI) como espacio de interlocución entre los pueblos indígenas y el Gobierno nacional para la garantía de los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Esta Comisión tiene el cometido de hacer un seguimiento a los procesos de constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos indígenas para conocer su estado de avance, presupuestar los procedimientos y proponer acciones para su mejoramiento. Desde su creación, la CNTI ha identificado 678 solicitudes de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos. Sin embargo, no se evidencian avances significativos, pues el 77% de los casos se encuentran a nivel de solicitud, el 14% están en trámite y el 9% están detenidos. Como consecuencia de esto, la fuerza pública está desalojando de forma violenta predios rurales que han sido priorizados para la compra en favor de comunidades indígenas, en el cumplimiento de acuerdos establecidos (Herrera, 2019).

En Colombia, además, se han adoptado medidas especiales para restituir las tierras de las que los indígenas fueron despojados como producto de la violencia armada generalizada experimentada en el país desde fines del siglo XX. En particular, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley núm. 1448 de 2011) y el Decreto Ley núm. 4633 de 2011 por Medio del Cual se Dictan Medidas de Asistencia, Atención, Reparación Integral y de Restitución de Derechos Territoriales a las Víctimas Pertencientes a los Pueblos y Comunidades Indígenas, cuya implementación efectiva ha sido limitada (Autoridad Nacional de Gobierno Indígena, 2014). La efectividad de su implementación es relativa y es cuestionada por las organizaciones indígenas. Esta situación ha llevado a su judicialización y se informa que hasta comienzos de 2019 se habían dictado 10 sentencias favorables a las reivindicaciones indígenas, que ordenaron la agilización de la restitución de tierras a comunidades del Cócó, La Guajira, César y Putumayo, por una superficie aproximada de 69.870 hectáreas (Verdad Abierta, 2019).

En 2014 se dicta el decreto núm. 2333 que tiene por objeto “establecer los mecanismos para la efectiva protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos indígenas” (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2014) (artículo 1). Estos se sustentan en los siguientes principios: i) celeridad de los procesos de protección de la posesión de las tierras y territorios ancestrales o tradicionales; ii) relación especial de los pueblos indígenas con las tierras y territorios; iii) respeto a la ley de origen, la ley natural, el derecho mayor o el derecho propio de los

²⁵ El decreto núm. 662 del 16 de marzo de 1977 que reglamenta un régimen especial para los casos en que se superponen resguardos indígenas con áreas protegidas, estableciendo un régimen especial a favor de la población indígena (artículo 7); el decreto núm. 1088 del 10 de junio de 1993, que regula la creación de asociaciones de cabildos o autoridades tradicionales indígenas y prohíbe la venta o el gravamen de las tierras comunales (artículo 13); el Código de Minas de la Ley núm. 685 del 15 de agosto de 2001, que permite restringir las actividades exploración o explotación minera de una determinada área indígena indicada por la autoridad indígenas (artículo 127); el Código Penal (aprobado por la Ley núm. 599 del 24 de julio de 2000 y modificado por la Ley núm. 890 del 7 de julio de 2004), que sanciona la invasión de resguardos o reservas indígenas, agravada por la afectación de componentes naturales.

pueblos indígenas; iv) identidad territorial ancestral o tradicional, y v) respeto a los derechos de terceros. Este decreto crea un sistema de coordinación interinstitucional para la unificación de la información predial de los territorios indígenas, a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y establece los procedimientos para acceder a las medidas de protección de la posesión de territorios ancestrales o tradicionales frente a la presencia de terceros (demarcación del territorio o revocación de las resoluciones de adjudicación a particulares), que se tramita con carácter urgente en caso de posibilidad de despojo territorial (artículo 5 y siguientes).

Hasta el momento, en Colombia se han legalizado 767 resguardos indígenas, con una extensión aproximada de 32.653.436,78 hectáreas (véase el cuadro II.9) (DNP, 2019). A estos se suman los 97 resguardos titulados en la época colonial (410.835 hectáreas), que fueron sistemáticamente desconocidos en la etapa republicana a través de la promulgación de diversas leyes. Recién en la década de 1960, el Estado, a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), comenzó a otorgar seguridad jurídica a los resguardos en un proceso que alcanzó su mayor expresión entre 1961 y 1989, cuando se reconocieron 221 de estas entidades, correspondientes a 25.760.461 hectáreas (Herrera, 2017). Así, casi un 80% de las tierras comprendidas en los resguardos fueron reconocidas antes de que en el país se consagraran constitucionalmente los derechos territoriales de los pueblos indígenas.

Cuadro II.9

Colombia: evolución del reconocimiento de los resguardos indígenas
(En números y porcentajes)

Período	Números	Porcentajes
Antes de 1992	223	29,1
1992-1996	150	19,6
1997-2001	175	22,8
2002-2006	107	14,0
2007-2011	34	4,4
2012-2016	36	4,7
2017-2018	41	5,3
Sin información	1	0,1
Total	767	100,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de registros de Agencia Nacional de Tierras, “Resguardos indígenas”, 2018 [base de datos en línea] <http://data-agenciadetierras.opendata.arcgis.com/datasets/resguardos-ind%C3%ADgenas>.

f) Costa Rica: el desafío de recuperar territorios legalmente reconocidos a los pueblos indígenas

El Estado costarricense empieza a enfrentar el problema de la desposesión histórica de los pueblos indígenas respecto de sus tierras en 1956 a través del Decreto Ejecutivo núm. 34 del 15 de noviembre de 1956 que Declara y Demarca Zonas como Reservas Indígenas tres “lotes”: el primero correspondiente a los actuales territorios de Boruca, Térraba y Rey Curré; el segundo perteneciente a los territorios de Cabagra, Salitre y Ujarrás, y el tercero correspondiente al territorio de China Kichá. A partir de la promulgación de la Ley núm. 6172 de 1977 (reglamentada mediante el decreto núm. 8487 del 10 de mayo de 1978), se han reconocido 24 territorios, incluidos los citados, que volvieron a ser titulados y algunos de ellos fragmentados y reducidos (véase el cuadro II.10).

Cuadro II.10

Costa Rica: propiedad de la tierra en territorios indígenas

Pueblo	Territorio	Total (en hectáreas)	En manos indígena	En manos no indígena	En manos no indígena (en porcentajes)	Año de reconocimiento
Bribri	Talamaca Bribri	43 690	15 292	28 399	65,0	1985
	Keköldí	3 538	1 344	2 194	62,0	1977
	Salitre	11 700	4 680	7 020	60,0	1982
	Cabarga	27 860	16 437	11 423	41,0	1982
Brunca o Boruca	Curré	10 620	1 699	8 921	84,0	1993
	Boruca	12 470	4 863	7 607	61,0	1993
Cabécar	Bajo Chirripó	18 783	14 087	4 696	25,0	1992
	Nairi-Awari	5 038	4 484	554	11,0	1991
	Alto Chirripó	77 973	46 784	31 189	40,0	1993
	Tayni	16 216	16 216	-	0,0	1984
	Telire	16 260	16 260	-	0,0	1985
	Talamaca Cabécar	22 729	19 320	3 409	15,0	1985
	Ujarrás	19 040	6 093	12 947	68,0	1982
	China Kichá	1 100	33	1 067	97,0	2001
Chorotega	Matambú	1 710	992	718	42,0	1980
Huetar	Quitirrisi	963	87	876	91,0	1979
	Zapatón	2 855	571	2 284	80,0	1986
Maleku	Maleku o Guatuso	2 993	658	2 335	78,0	1977
Ngobe o Guaymi	Conte Burica	11 910	7 146	4 764	40,0	1982
	Coto Brus	7 500	6 000	1 500	20,0	1981
	Abrojos-Montezuma	1 480	740	740	50,0	1980
	Osa	2 757	2 481	276	10,0	1990
	Altos de San Antonio	1 262	25	1 237	98,0	2001
Térraba o Teribe	Térraba	9 355	1 123	8 232	88,0	1993
Total	329 802	187 415	142 387	43,2	-	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de F. MacKay y A. Morales, "Violaciones de los derechos territoriales de los pueblos indígenas: el ejemplo de Costa Rica", Moreton-in-Marsh, Forest Peoples Program, 2014 [en línea] <https://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2014/02/violationsterritorialrightscostaricaspanishfeb2014.pdf>; Despacho Ministerial de Vivienda y Asentamientos Humanos.

La Ley núm. 6172 establecía la obligación estatal de sanear las tierras indígenas y disponía que "en el caso de personas no indígenas que sean propietarias o poseedoras de buena fe dentro de las reservas indígenas, el ITCO [Instituto de Tierras y Colonización] deberá reubicarlas en otras tierras similares, si ellas lo desearan; si no fuere posible reubicarlas o ellas no aceptaren la reubicación, deberá expropiarlas e indemnizarlas. [...] Si posteriormente hubiera invasión de personas no indígenas a las reservas, de inmediato las autoridades competentes deberán proceder a su desalojo, sin pago de indemnización alguna" (Asamblea Legislativa, 1977) (artículo 5). Sin embargo, esta disposición no fue regulada con precisión, lo que ha dilatado su implementación, incluso ante sentencias judiciales que obligan al Estado a compensar y remover a los poseedores de buena fe, desalojar a los poseedores de mala fe y devolver las tierras a los pueblos indígenas²⁶. A este accionar poco diligente se suma el hecho de que algunos territorios se han visto reducidos por la decisión estatal de inscribir a su nombre los bienes públicos, tales como caminos y carreteras, escuelas, manantiales, ríos y arroyos (MacKay y Morales, 2014).

En este contexto, el 43,2% de las tierras indígenas legalmente reconocidas están actualmente ocupadas por no indígenas, con casos extremos en los territorios de Altos de San Antonio (pueblo ngobe), China Kichá (pueblo cabécar), Quitirrisi (pueblo huetar), Térraba (pueblo térraba) y Curré (pueblo brunca), donde más del 80% de la superficie se encuentra en esta situación. Esto ha generado un alto nivel de conflictividad y violencia en contra de las comunidades que defienden sus derechos, lo que incluso ha llevado a que la CIDH dicte una medida cautelar a favor de los pueblos térraba y bribri (CIDH, 2015b).

²⁶ Caso "Asociación de Desarrollo Integral de la Reserva Indígena Bri Bri de Kekoldi contra el Estado y otros", 12 de septiembre de 2011.

Para revertir estos problemas, en 2016 el Instituto de Desarrollo Rural (INDER), órgano competente en materia de titulación, regularización y saneamiento de tierras, dio inicio al Plan de Recuperación de Territorios Indígenas, cuyo propósito es regularizar, en un plazo de seis años, la situación de tenencia de tierras en todos los territorios indígenas del país. Sin embargo, este mecanismo solo permite levantar expedientes de casos (recopilación de información, amojonamiento, estudio censal, levantamiento topográfico, preparación de expediente por finca, avalúos de las fincas) y hacer una recomendación técnico-legal al Gobierno Central sobre las medidas a tomar, sin que exista claridad respecto de los mecanismos específicos para el saneamiento (Naciones Unidas, 2019b).

Según un comunicado del Gobierno del 21 de marzo de 2019, en el marco de la implementación de dicho Plan se han realizado 852 censos de población y 2.846 visitas a los territorios, además del levantamiento topográfico en 12.000 hectáreas. El Plan se ha implementado en diez territorios indígenas: Keköldi, Salitre y Cabarga (pueblo bribri); China Kichá (pueblo cabécar); Zapatón (pueblo huetar); Coto Brus, Osa y Altos de San Antonio (pueblo ngobe o guaymi); Térraba (pueblo homónimo), y Guatuso (pueblo maleku) (Presidencia de la República de Costa Rica, 2019). Sin embargo, hasta ahora no se han definido los mecanismos a través de los cuales se hará efectiva la restitución de las tierras que les han sido enajenadas a las comunidades indígenas, dejándolas en la indefensión en un marco de crecientes hechos de violencia por disputas territoriales (Presidencia de la República de Costa Rica, 2019).

g) Guatemala: falta de mecanismos especiales para garantizar el derecho originario de propiedad colectiva

Durante el conflicto armado, que se extendió por más de tres décadas en el país, muchas comunidades fueron desplazadas de sus territorios tradicionales y se produjo un proceso de “nacionalización” de sus tierras, que fueron registradas a nombre del Estado. Desde la década de 1980, el Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA) declaró en “estado de abandono” las tierras de las familias desplazadas, con lo que justificó la entrega a nuevos ocupantes, principalmente grandes latifundistas y militares (CIDH, 2015a). Tres acuerdos de paz (1996) se firmaron y pusieron fin a este largo conflicto: el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, y el Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado. Estos acuerdos permitirían devolver las tierras a los poseedores originarios o establecer soluciones compensatorias adecuadas y proveían elementos útiles para definir medidas específicas orientadas a reconocer el derecho de propiedad colectiva sobre territorios ancestrales. De allí que uno de los componentes de los citados acuerdos de paz fuera la promoción de cambios legislativos que permitieran el establecimiento de un sistema de registro y catastro descentralizado.

Sin embargo, en el informe de 2017 de la Secretaría de la Paz de la Presidencia de la República se señalaba que solo se había cumplido un 19% de los contenidos de estos acuerdos²⁷. En efecto, las políticas públicas para el reconocimiento, titulación, protección, reivindicación, restitución y compensación han sido evaluadas como insuficientes, sin que hasta ahora exista una legislación que garantice los derechos de las comunidades indígenas en materia de tierras colectivas, establecidos en los artículos 67 y 68 de la Constitución Política. Contrario a ello, el Estado ha promovido una política de desalojos contra comunidades indígenas y campesinas (Procurador de los Derechos Humanos, 2018).

Las disposiciones generales sobre regularización de tierras indígenas se encuentran en la Ley del Registro de Información Catastral, aprobada por decreto núm. 41-2005, y en el Reglamento Específico para el Reconocimiento y Declaración de Tierras Comunales, aprobado por la resolución núm. 123-001-2009 (RIC, 2008). Estas medidas se establecieron en virtud de los compromisos asumidos en los acuerdos de paz orientados a la promoción de cambios legislativos para crear un sistema de registro y catastro descentralizado. Esta norma establece que son tierras comunales aquellas “en propiedad, posesión o tenencia de comunidades indígenas o campesinas como entes colectivos, con o sin personalidad jurídica. Además, forman parte de estas tierras

²⁷ Secretaría de la Paz de la Presidencia de la República de Guatemala. Agenda Política de la Paz 2017-2026 Compromisos por Cumplir. Guatemala de la Asunción, abril de 2017. Véase [en línea] <https://www.sepaz.gob.gt/images/Agenda-Politica-de-la-Paz.pdf>.

aquéllas que aparecen registradas a nombre del Estado o de las municipalidades, pero que tradicionalmente han sido poseídas o tenidas bajo el régimen comunal” (Congreso de la República de Guatemala, 2005) (artículo 23 letra y). De igual modo, dispone algunas regulaciones del procedimiento catastral en áreas de población indígena, con un marcado sello procedimental: el idioma que se hablará, las personas e instituciones que pueden participar en el proceso, la posibilidad de incluir asesores técnicos y el acceso a la información durante todas las etapas del proceso (artículo 33). En caso de que el territorio catastrado se encuentre en un área protegida por la Ley de Áreas Protegidas o donde exista patrimonio natural, cultural o histórico, debe coordinarse con el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP) o la entidad administrativa del área para obtener autorización. Si hubiere controversias entre la población indígena se deberán aplicar métodos tradicionales de solución de conflictos y culturalmente pertinentes (artículo 41). En el caso de conflictos entre comunidades indígenas y propietarios registrales o poseedores, el mecanismo es conciliatorio y mediado por la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA), y no incorpora consideraciones para determinar la propiedad sobre la base de la ocupación ancestral de las comunidades indígenas.

De manera restringida, la Ley del Registro de Información Catastral también define medidas para garantizar el derecho de acceso a tierras y recursos que no estén exclusivamente ocupados por las comunidades, pero a los que estas hayan tenido tradicionalmente acceso para realizar sus actividades tradicionales y de subsistencia, ya que están limitadas a la existencia y uso ceremonial de lugares tradicionales (artículo 66). Estos aspectos son complementados por la Guía Específica para la Verificación y Georreferenciación de Sitios Arqueológicos y Lugares Ceremoniales Indígenas de septiembre de 2010, elaborada por el Registro de Información Catastral. Estas disposiciones se refuerzan con la Ley del Fondo de Tierras, aprobada por el decreto núm. 24-99 del 13 de mayo de 1999 (artículo 45), y la Ley de Áreas Protegidas y creación del Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP), mediante decreto núm. 4-89 del 10 de enero de 1989 (artículo 7). Con todo, no puede afirmarse que exista una “protección especial” del carácter colectivo de las tierras y los territorios indígenas como mandata el artículo 67 de la Constitución, y tampoco se ha dictado una norma específica para tal efecto, como dispone el artículo 70. De este modo, no existe un marco normativo adecuado que proteja los derechos territoriales de los pueblos indígenas en Guatemala y establezca mecanismos para el reconocimiento de la propiedad colectiva de acuerdo con sus sistemas tradicionales de tenencia de la tierra, ni que limite la titulación de tierras indígenas a favor de terceros, contra lo cual no existen procedimientos de reclamación eficaces. De igual modo, se observan contradicciones entre las disposiciones mencionadas y el Código Civil, la Ley de Minería y la Ley de Hidrocarburos, entre otras normas internas.

En el ámbito institucional, en 2014 se formuló la Política Agraria²⁸ que identifica las acciones que le corresponden al Fondo de Tierras (FONTIERRAS)²⁹, la Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República (SAA), el Registro de Información Catastral (RIC), el Registro General de la Propiedad (RGP) y el CONAP en el acceso y la protección de tierras indígenas, y en la implementación de medidas adecuadas de restitución y compensación, conforme indica la Constitución Política. Por otra parte, a través del Programa Regularización de Tierras se posibilita que el Estado destine tierras estatales a las comunidades indígenas. Sin embargo, la respuesta ha sido insuficiente si se la contrasta con la demanda de las comunidades indígenas. En cuanto a la regularización de la tenencia de la tierra de las comunidades indígenas, diferentes proyectos se encuentran en trámite legislativo³⁰.

Estos mecanismos institucionales tampoco constituyen instrumentos jurídicos efectivos para el reconocimiento y la protección de la propiedad colectiva indígena. Las comunidades indígenas sin títulos de propiedad colectiva o con presencia de terceros con títulos registrados en sus territorios ancestrales no cuentan con mecanismos para su reconocimiento ni garantías para el uso y la tenencia basados en la ocupación histórica (CIDH, 2015c). Muchos conflictos derivados de estas situaciones se resuelven en sedes judiciales que recogen los estándares internacionales, aunque se deja a discrecionalidad del juez la resolución de los reconocimientos de propiedad colectiva de los pueblos indígenas.

²⁸ Política Agraria, creada por el acuerdo gubernativo núm. 372-2014.

²⁹ Fondo de Tierras, creado por el decreto núm. 24-99 del Congreso de la República.

³⁰ Iniciativa núm. 3840, Ley Reguladora de la Propiedad y Posesión de la Tierra; iniciativa núm. 3900, Ley Especial de Reanudación del Tracto Sucesivo Registral; iniciativa núm. 4470, Ley de Regulación de la Tenencia de la Tierra.

En este contexto, y como parte de la implementación de la Ley del Registro de Información Catastral, se ha avanzado en el reconocimiento de tierras comunales indígenas (estudio e informe técnico-jurídico) y en la declaratoria administrativa de 11 tierras comunales en todo el país, proceso que no está necesariamente vinculado a la titulación de dichas tierras (véase el cuadro II.11).

Cuadro II.11

Guatemala: declaratoria administrativa de tierra comunal, 2014-2018

Nº	Comunidad	Año de declaratoria	Municipio	Departamento
1	San Isidro	2014	San Jerónimo	Baja Verapaz
2	El Bongo	2014	El Estor	Izabal
3	Matanzas	2014	San Jerónimo	Baja Verapaz
4	El Jícaro	2017	San Jerónimo	Baja Verapaz
5	Comunidad San Vicente	2017	Guanagazapa	Escuintla
6	Comunidad Chinachabilchoch	2017	El Estor	Izabal
7	Comunidad Semanzana	2017	El Estor	Izabal
8	Aldea Tampó	2018	Tactic	Alta Verapaz
9	Aldea Guaxpac	2018	Tactic	Alta Verapaz
10	Aldea Cerro Chino	2018	Los Amantes	Izabal
11	Cooperativa Nuevo Horizonte	2018	Santa Ana	Petén

Fuente: Registro de Información Catastral (RIC), 2018 [en línea] <https://portal.ric.gob.gt/>.

h) Honduras: reivindicaciones de tierras pendientes y nuevas políticas gubernamentales

El marco legal general relativo a los derechos territoriales de los pueblos indígenas en Honduras está dado por Ley de Reforma Agraria, que fue aprobada por el Decreto Ley núm. 170 del 30 de diciembre de 1974 y reformada por la Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola, contenida en el decreto núm. 31-92 del 6 de abril de 1992. De acuerdo con el artículo 92 de la primera de las leyes mencionadas, “las comunidades étnicas que acrediten la ocupación de las tierras donde estén asentadas, por el término no menor de tres años [...] recibirán los títulos de propiedad en dominio pleno completamente gratis” (Corte Suprema de Justicia, 1974). En tanto, en el artículo 67 de la segunda ley se dispone que el Instituto Nacional Agrario “podrá titular los predios de las comunidades étnicas cuando éstas así lo soliciten” (Congreso Nacional de Honduras, 1992). A su vez, la Ley de Propiedad (decreto núm. 82-2004 del 28 de mayo de 2004) regula la propiedad comunal de los pueblos indígenas y afrohondureños, y reconoce la relación especial entre estos pueblos y las tierras que tradicionalmente poseen. La normativa establece un proceso a cargo del Instituto de la Propiedad (IP) “para garantizar a estos pueblos el pleno reconocimiento de los derechos de propiedad comunal, uso, administración, manejo de las tierras y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, mediante la demarcación y titulación en dominio pleno de las mismas” (artículo 93). Si bien se establece que las tierras se titularán en forma colectiva y se reconoce formalmente un derecho de tenencia y usufructo de acuerdo con las formas tradicionales de tenencia de la propiedad comunal (artículo 94), se incluye una serie de disposiciones a favor de terceros que tienen títulos de dominio sobre estas tierras: i) se reconocen los títulos de terceros que han poseído tierras indígenas y su derecho a seguir poseyéndolas y explotándolas (artículo 97); ii) si el título de propiedad es anulable y se ordena la devolución de tierras, el tercero tendrá derecho a ser indemnizado por las mejoras (artículo 98), y iii) si los terceros no poseen título pueden negociar el arrendamiento de la propiedad (artículo 99). Además, aun cuando se reconoce el carácter inalienable, inembargable e imprescriptible de la propiedad comunal sobre tierras indígenas, se permite a las comunidades “poner fin a este régimen comunal, autorizar arrendamientos a favor de terceros o autorizar contratos de otra naturaleza que permitan la participación de la comunidad en inversiones que contribuyan a su desarrollo” (artículo 100) (Congreso Nacional de Honduras, 2004).

Estas materias se complementan con el Reglamento de Adjudicación de Tierra en la Reforma Agraria, aprobado por el acuerdo núm. 2124-92 del 19 de octubre de 1992, que ha permitido ventas ilegales por parte de indígenas a terceros, quienes inician procedimientos legales y administrativos de reclamación. También hay presencia de terceros en territorios indígenas por permisos obtenidos ilegalmente por autoridades administrativas. Los procedimientos de saneamiento territorial previstos en la normativa no han resuelto la presencia de terceros en tierras tituladas y ello provoca afectaciones graves a sus recursos naturales y sitios tradicionales de cultivo y caza, entre otros, situación que se ve agravada por la presencia del narcotráfico en los territorios (Naciones Unidas, 2016b).

También existen disposiciones relativas a las tierras indígenas en la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (decreto núm. 98-2007 del 19 de septiembre de 2007), que, entre otras materias, regula la declaratoria y el manejo de áreas protegidas y vida silvestre, y dispone que estas se titulan a favor del estado o la municipalidad correspondientes (artículo 109) y son administradas por el Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF) (artículo 111). Esta Ley entrega facultades exclusivas del ICF para administrar el recurso forestal público y regular y controlar el recurso natural privado (artículos 14 y 17). Pese a que la Ley reconoce el “derecho sobre las áreas forestales a favor de los pueblos indígenas y afro-hondureños, situados en las tierras que tradicionalmente poseen” (Congreso Nacional de Honduras, 2008) (artículo 45), se continúa con la creación de áreas protegidas superpuestas a territorios indígenas, lo que restringe la realización de las actividades económicas tradicionales por parte de las comunidades dentro de ellos. Además, en los planes de manejo conjunto previstos en la normativa no se reconocen de manera adecuada los derechos de los pueblos indígenas, limitándose el acceso a sus recursos naturales en las zonas declaradas como áreas protegidas (Naciones Unidas, 2016b).

En cuanto a la institucionalidad pública, en 1994 se crea la Fiscalía Especial de Etnias y Patrimonio Cultural, en el marco de la Ley del Ministerio Público de Honduras, como un organismo especializado en la protección de los derechos de los pueblos indígenas y la preservación del patrimonio arqueológico y cultural, con facultades para conocer denuncias relacionadas con estos temas. Según la información documental disponible, los casos más frecuentes son la usurpación de territorios indígenas y la falta de consulta previa de proyectos de inversión (Presidencia de la República de Honduras, 2016; Naciones Unidas, 2016b). En 2001 se crea la Comisión Intersectorial de Titulación, Ampliación, Saneamiento y Protección de las Tierras de las Comunidades Garífunas y Misquitas de Honduras³¹. Esta Comisión tiene como cometido “contribuir a garantizar en forma efectiva los derechos de propiedad sobre las tierras de las comunidades garífunas y misquitas, no sólo las que se encuentran en posesión sino también aquellas que constituyen su hábitat funcional y consideradas ancestrales de acuerdo con el Convenio 169 de la OIT; además, proteger los recursos naturales y el ambiente en armonía con el trabajo productivo y sostenible de las familias” (Presidencia de la República de Honduras, 2001). En concreto, la Comisión se encarga de tareas relacionadas con la titulación, el saneamiento, la ampliación y la protección de las tierras de estas comunidades (artículo 3).

Desde 2014, la Dirección de Pueblos Indígenas y Afrohondureños (DINAFROH), adscrita a la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS), es el organismo responsable de la formulación, coordinación e implementación de programas y políticas para pueblos indígenas en las áreas de desarrollo socioeconómico³². Uno de sus principales avances es la Política Pública contra el Racismo y la Discriminación Racial para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas y Afrohondureños (P-PIAH) (decreto ejecutivo núm. PCM-027-2016) (Presidencia de la República de Honduras, 2016), que se articula en seis ejes de trabajo en función de seis objetivos estratégicos. Uno de ellos está referido al derecho a la tierra, el territorio y los recursos naturales, y tiene por objeto proteger las tierras ancestrales y los territorios reconocidos por el Estado para favorecer el desarrollo integral comunitario, garantizando el bienestar de las generaciones presentes y futuras (véase el recuadro II.2).

³¹ Creada por el acuerdo ejecutivo núm. 035-2001, del 28 de agosto de 2001.

³² Decreto ejecutivo núm. PCM-03-2014: Modificación o Supresión de los órganos de la Administración Pública Incluyendo las Instituciones Desconcentradas. Véase [en línea] <http://dinafroh.sedis.gob.hn/>.

Recuadro II.2

Honduras: Política Pública contra el Racismo y la Discriminación Racial para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas y Afrohondureños, objetivo estratégico 6

Línea de acción	Actividades estratégicas
1. Garantizar el derecho a la identidad individual y colectiva y al consentimiento previo, libre e informado.	1.1 Fortalecer los organismos de defensa pública para el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas y afrohondureños. 1.2 Promover, a favor de los pueblos indígenas y afrohondureños, el otorgamiento de títulos colectivos sobre territorios ancestrales reconocidos por el Estado, para su desarrollo comunitario. 1.3 Establecer protocolos con estándares internacionales para el consentimiento previo, libre e informado.
2. Asegurar la protección y gestión de los recursos naturales con una visión inclusiva para el desarrollo de los pueblos indígenas y afrohondureños.	2.1 Establecer mecanismos de diálogo con los pueblos indígenas y afrohondureños, por parte del Estado, inherentes a los marcos conceptuales y legales para la autogestión y desarrollo integral de los recursos naturales. 2.2 Desarrollar, en el marco de una asociación Estado-pueblos indígenas y afrohondureños, mecanismos alternativos para racionar la utilización de los recursos naturales en los territorios ancestrales.
3. Establecer mecanismos pertinentes de consentimiento para casos excepcionales de traslado y reubicación de los pueblos indígenas y afrohondureños.	3.1 Desarrollar un marco normativo para los casos de desplazamiento forzado de los pueblos indígenas y afrohondureños, a fin de garantizar medidas satisfactorias de indemnización, traslado y reubicación, manteniéndose la posibilidad de retorno a su territorio de origen.

Fuente: Presidencia de la República de Honduras, "Política Pública contra el Racismo y la Discriminación Racial para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas y Afrohondureños (P-PIAH) 2016-2026", La Gaceta, vol. 138, N° 34.031, Tegucigalpa, 12 de mayo de 2016.

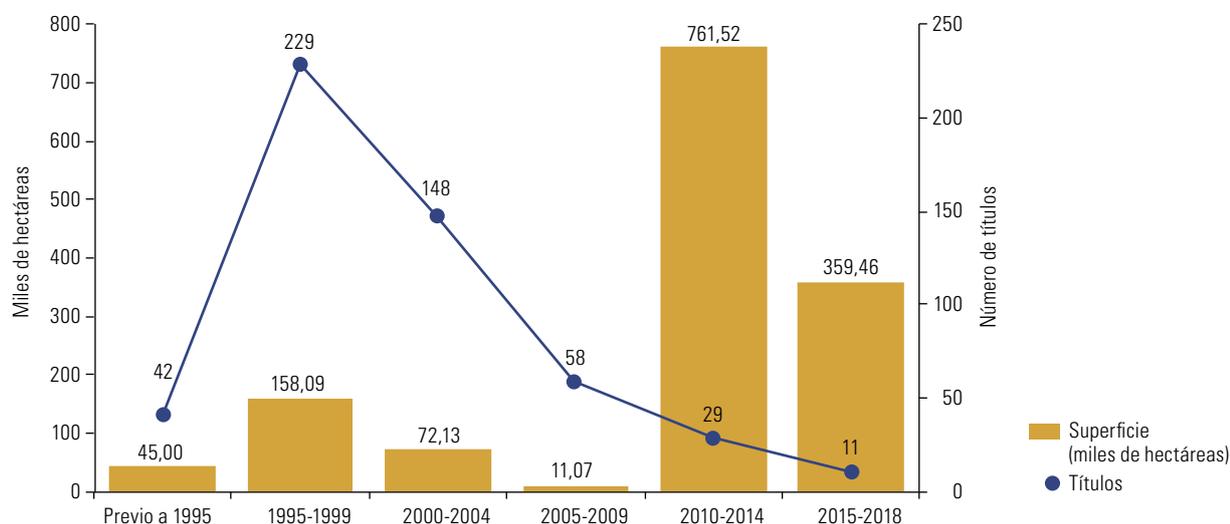
Pese a todo, según datos del Instituto Nacional Agrario (INA), desde 1993 hasta marzo de 2019 se han emitido 517 títulos definitivos de propiedad, correspondientes a 1.407.259,5 hectáreas (véase el gráfico II.1). No se dispone de información actualizada a la misma fecha sobre los avances del proceso de titulación de tierras por pueblo de pertenencia. En un estudio de Forest Trends (2015), donde se analizaron 507 de los 512 títulos entregados entre 1993 y 2015, se muestra que la mayor superficie corresponde al pueblo miskitu (78,9%), que fue regularizada en el marco del Programa de Administración de Tierras de Honduras ejecutado por el INA y el Instituto de la Propiedad, e iniciado en 2010. En 2013 se titularon tierras a favor de comunidades miskitas y garífunas dentro de la Reserva de la Biosfera de Río Plátano por medio del decreto núm. 61-2013 del 17 de abril de 2013³³. En el mismo período se habían titulado 300 propiedades a nombre del pueblo lenca, con una superficie total de 154.613 hectáreas, lo que representa el 11,1 % de las tierras indígenas reconocidas (véase el cuadro II.12).

Los representantes de comunidades indígenas han informado sobre solicitudes de titulación pendientes de las comunidades nahua y pech en Olancho, y de ampliación de comunidades garífunas, tolupanes, tawahka y pech, así como del incumplimiento de un acuerdo ejecutivo firmado por el Gobierno en 1997 en el que se comprometían 14.700 hectáreas para titulación de comunidades chortís en Copán y Ocotepeque, de las cuales solo se han titulado 4.995,74 hectáreas (Naciones Unidas, 2018).

³³ Este decreto tiene como antecedente el acuerdo núm. 031-2012 que establece el Procedimiento Especial para la Titulación de las Tierras Ancestrales de los Pueblos Indígenas y Afro Hondureños Asentados dentro de la Reserva del Hombre y Biosfera del Río Plátano.

Gráfico II.1

Honduras: evolución de la titulación de tierras indígenas
(En número de títulos y miles de hectáreas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (FILAC), sobre la base de Instituto Nacional Agrario (INA), "Emisión títulos definitivos de propiedad periodo 1975-2019. Sectores: reformado, independiente y étnico", Tegucigalpa, 2019 [en línea] <https://www.ina.hn/userfiles/Titulaci%C3%B3n%20de%20tierras%20los%20tres%20sectores%201975%20-%202019,%20actualizado%20el%205%20de%20Noviembre%20de%202019.pdf>.

Cuadro II.12

Honduras: evolución de la titulación de tierras indígenas por pueblo, 1993-2015

Pueblo	Títulos		Superficie	
	En número	En porcentajes	En hectáreas	En porcentajes
Garífuna	56	11,05	32 363	2,33
Lenca	300	59,17	154 613	11,12
Maya chortí	94	18,54	4 861	0,35
Miskitu	11	2,17	1 097 182	78,94
Pech	11	2,17	11 603	0,83
Tawahka	4	0,79	5 138	0,37
Tolupanes	31	6,11	84 052	6,05
Total	507	100,00	1 389 812	100,00

Fuente: Forest Trends, "Titling ancestral territories in the Honduran Mosquitia: exploring the implications for the country's indigenous peoples", *Forest Trends Information Brief*, Washington, D.C., 2015.

Al revisar el marco institucional y legal de Honduras se constata que no existen novedades sustanciales que se enfoquen en los objetivos propuestos a la P-PIAH. En materia de protección de tierras y recursos naturales, la institucionalidad debe fortalecer sus capacidades de implementación de las políticas y los planes propuestos. En ese sentido, la DINAFROH y la Fiscalía Especial de Etnias y Patrimonio Cultural cumplen un papel fundamental, que no puede evaluarse mientras no existan registros y datos actualizados sobre las acciones y medidas llevadas a cabo para cumplir sus fines. Para ello, la legislación y las políticas deben conciliarse con los estándares internacionales de derechos humanos, garantizando una respuesta efectiva a las solicitudes de delimitación, demarcación, titulación, ampliación y saneamiento de tierras indígenas, y medidas de obligación estatal en virtud de los tratados y de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (véase el recuadro II.3).

Recuadro II.3

Honduras: sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos relativas a los derechos territoriales de los pueblos indígenas

En materia de derechos territoriales de pueblos indígenas, Honduras ha sido condenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en dos casos emblemáticos: Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus Miembros vs. Honduras (sentencia de octubre de 2015) y Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros vs. Honduras. En el primer caso, la Corte declaró "responsable internacionalmente al Estado de Honduras por la violación del derecho a la propiedad colectiva [...] por haber incumplido su obligación de delimitar y demarcar las tierras tituladas a favor de la Comunidad, por no haber titulado, delimitado y demarcado los territorios que fueron reconocidos como tierras tradicionales [...], por no haber garantizado el goce efectivo del título de propiedad colectiva de la Comunidad, en relación con un área adjudicada en garantía de ocupación y reconocida como tierra tradicional por el Estado, y por no haber efectuado un proceso adecuado para garantizar el derecho a la consulta de la Comunidad" (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2015d).

En el caso de la Comunidad Garífuna de Punta Piedra, la Corte condenó al Estado por la violación del derecho a la propiedad colectiva en virtud de la falta de garantía del uso y goce del territorio de la Comunidad, a través de su saneamiento y la falta de adopción de medidas de derecho interno a fin de garantizar el derecho a la consulta e identidad cultural (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2015b). Además, declaró la violación de los derechos a la protección judicial y garantías judiciales. En 2019, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se pronunció sobre el estado de las medidas de reparación pendientes de cumplimiento. Entre estas medidas se encuentran las siguientes: garantizar el uso y goce, a través del saneamiento, de las tierras tradicionales tituladas a favor de la Comunidad; cesar cualquier actividad respecto del proyecto de exploración Punta Piedra II que no haya sido previamente consultada; adoptar las medidas suficientes y necesarias, a fin de que las disposiciones reglamentarias sobre minería no menoscaben el derecho a la consulta, y crear mecanismos adecuados para regular el sistema de registro de propiedad.

Fuente: Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros vs. Honduras. Sentencia de 8 de octubre de 2015 (fondo, reparaciones y costas)", serie C, N° 305, 2015; "Caso comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros vs. Honduras. Sentencia de 8 de octubre de 2015 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas)", serie C, N° 304, 2015.

i) Nicaragua: amenazas a los derechos de propiedad indígena por ausencia de procesos de saneamiento

En Nicaragua, la Ley núm. 445 de 2003 establece el Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz, que tiene por objeto la demarcación y titulación de territorios para garantizar el derecho a la propiedad, así como el uso, la administración y el manejo de sus tierras y recursos naturales. A tales efectos define dos categorías territoriales: i) territorio indígena y étnico, correspondiente al espacio geográfico que cubre la totalidad del hábitat de un grupo de comunidades indígenas o étnicas que conforman una unidad territorial donde se desarrollan, de acuerdo con sus costumbres y tradiciones; y ii) tierra comunal, correspondiente al área geográfica en posesión de una comunidad indígena o étnica (bajo título real de dominio o sin él), que comprende las tierras habitadas por la comunidad y aquellas que constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas, culturales, lugares sagrados, áreas boscosas para reproducción y multiplicación de flora y fauna, construcción de embarcaciones, así como actividades de subsistencia, incluidas la caza, la pesca y la agricultura³⁴.

³⁴ Véase [en línea] <http://territorioindigenaygobernanza.com/web/nicaragua/>. Consultada el 16 de agosto de 2019.

La norma en comento constituye la Comisión Nacional de Demarcación y Titulación (CONADETI), encargada de la titulación de territorios indígenas, en la que tienen participación los consejos regionales autónomos de la región autónoma del Atlántico sur (RAAS) y de la región autónoma del Atlántico norte (RAAN), en turnos consecutivos de dos años de duración³⁵. Al mismo tiempo, impone a las autoridades municipales la obligación de respetar los derechos de propiedad comunal a las tierras y a los recursos naturales que en ellas se encuentran (artículo 11), y dispone que, en caso de que el Gobierno Central otorgue concesiones y contratos de explotación racional de los recursos naturales del subsuelo en tierras indígenas, la municipalidad emitirá su opinión, previa consulta con la comunidad indígena en cuyas tierras se encuentren ubicados los recursos naturales. Esta consulta no agota el requisito de que el consejo regional, o cualquier otra entidad, consulte directamente a las comunidades en materia de explotación de los recursos naturales (artículo 12).

En materia de recursos naturales, la Ley núm. 807 de 2012 (Ley de Conservación y Utilización Sostenible de la Diversidad Biológica) regula la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica existente en el país, garantizando una participación equitativa y una distribución justa en los beneficios derivados de su explotación, con especial atención a las comunidades indígenas y afrodescendientes, y reconoce los derechos de propiedad intelectual, formas de uso tradicional y consuetudinarios de las comunidades locales³⁶. En 2017, mediante el decreto núm. 20-2017 (Presidencia de la República de Nicaragua, 2017), se crea el Sistema de Evaluación Ambiental de Permisos y Autorizaciones para el Uso Sostenible de los Recursos Naturales, que establece disposiciones relativas a los pueblos indígenas en la autorización de investigación científica, la autorización de manejo ambiental del material vegetativo como una herramienta para la producción sostenible y la autorización ambiental para el uso y manejo de suelos y ecosistemas terrestres. No obstante, estas se restringen a la obligación de los proponentes de presentar certificación notarial de autorización de la junta directiva de la comunidad indígena y contrato de arrendamiento, sin resguardar adecuadamente los derechos de los pueblos indígenas.

Hasta ahora, el Estado ha titulado 23 territorios indígenas (2005-2017), cubriendo una superficie total de 38.181,33 km², involucrando a 308 comunidades y un total de 39.531 familias (véase el cuadro II.13). Esto representa el 31,6% del territorio nacional y el 56% de la Costa Caribe de Nicaragua. Sin embargo, no se ha iniciado la etapa de saneamiento, según lo establecido por la Ley núm. 445, imprescindible para el ejercicio efectivo de los derechos de las comunidades en sus territorios, pues resolvería los conflictos con terceros que alegan derechos sobre ellos (véase el diagrama II.2). Este rezago ha favorecido la instalación de colonos y terceros (legales e ilegales) en el territorio y el incremento de la violencia contra las comunidades indígenas, que han denunciado que al menos 120.000 hectáreas de tierras ancestrales han sido invadidas y destruidas por los colonos (CEJIL, 2019). En el marco de estos conflictos, en 2016 la CIDH emitió la medida cautelar núm. 505-15 (CIDH, 2016a) sobre la violencia que sufren las comunidades miskitas y otras comunidades (Santa Fe, Esperanza Río Coco, San Jerónimo, Polo Paiwas, Klisnak del territorio indígena miskita Wanki Li Aubra y Wiwinak del territorio indígena miskita Li Lamni Tasbaika Kum). Mediante resolución del 8 de agosto de 2016, esta medida fue ampliada a favor de las comunidades indígenas de Naranjal y Cocal (CIDH, 2016a).

³⁵ Véase [en línea] <http://territorioindigenaygobernanza.com/web/nicaragua/>. Consultada el 16 de agosto de 2019.

³⁶ La Ley fue publicada en *La Gaceta*, N° 200 del 19 de octubre de 2012.

Cuadro II.13

Nicaragua: tierras indígenas tituladas, 2007-2017^a

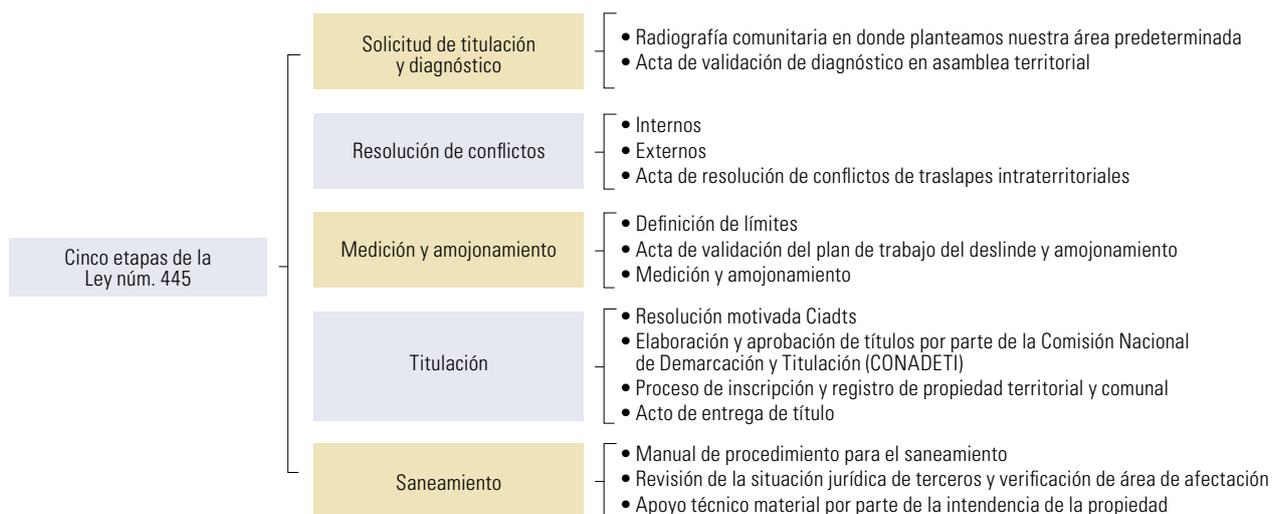
Nº	Región	Territorio	Comunidades	Superficie (en km ²)	Familias
1	Región Autónoma de la costa Caribe Norte	Territorio Prinsu Auhya	13	3 793,34	1 401
2		Territorio Twi Waupasa	14	1 448,6	1 547
3		Territorio Twi Yahbra	16	1 544,76	1 897
4		Territorio Originario y Afrodescendiente de Karata	5	306,67	2 502
5		Territorio Tasba Pri	11	800,9	1 653
6		Territorio Tawira	17	3 044,25	2 432
7		Li Lamni Tasbaika Kum	26	1 382,27	1 925
8		Wangki Li Aubra	18	884,34	1 962
9		Awasa Tigni	3	733,94	265
10		Mayagna Sauni As	16	1 638,1	2 877
11		Mayagna Sauni Bas "Sikilta"	1	432,41	161
12		Tuhaka Takaln Bana	14	545,56	559
13		Mayagna Sauni Arungka "Matunbak"	8	487,23	924
14		Wangki Twi Tasba Raya	21	1 621,82	2 692
15		Prinsu Awala	19	4 149,55	1 401
16		Wanki Maya	22	1 388,81	2 698
17		Kipla Sait Tasbaika Kum	14	1 135,97	1 112
18		Región Autónoma de la costa Caribe Sur	Creole de Bluefields	4	940,5
19	Comunidades originarias y afrodescendientes de la cuenca de Laguna de Perlas		12	3 820,07	2 181
20	Awaltara Luhpia Nani Tasbaika		16	2 413,07	1 935
21	Rama-kriol		9	4 068,49	451
22	Zonas de régimen especial		Miskitu Indian Tasbakai Kum	20	652,3
23		Mayagna Sauni Bu	9	948,38	861
Total			308	38 181,33	39 531

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Comisión Nacional de Demarcación y Titulación (CONADETI), "Informe ejecutivo de la CONADETI y las CIDT's AL. 30 de junio del año 2013", Managua, 2013 [en línea] https://www.poderjudicial.gob.ni/pjupload/costarcaribe/pdf/informe_costacaribe3006.pdf; PRONicaragua, "Sistema de Gobierno", Managua, 2018 [en línea] <https://pronicaragua.gob.ni/es/costa-caribe/2630-sistema-de-gobierno/>.

^a Entre 2018 y el primer semestre de 2019 no se habían titulado otras tierras indígenas.

Diagrama II.2

Nicaragua: etapas del proceso de titulación de tierras indígenas



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

j) Panamá: reivindicaciones territoriales pendientes fuera de las comarcas indígenas

De acuerdo con la Constitución Política de la República de Panamá, el territorio del Estado se divide en provincias, distritos y corregimientos, y la ley puede crear otras divisiones políticas. En ejercicio de esta facultad constitucional, el legislador ha instaurado las circunscripciones comarcales. En la Ley núm. 2 de 1987, mediante la cual se regulan las funciones de los gobernadores, que son la máxima autoridad provincial, se establece que en las comarcas indígenas se aplicará un régimen jurídico especial y que las leyes nacionales se aplicarán en forma supletoria, otorgando preeminencia a las leyes comarcales en dichos territorios (Aylwin, 2014). Esto ha permitido el reconocimiento de cinco comarcas: tres que tienen categoría de provincias (Guna Yala, Emberá-Wounaan y Ngäbe-Buglé) y dos, más pequeñas, que tienen categoría de corregimientos (kuna de Madungandí y kuna de Wargandí). Este modelo proporciona un alto nivel de institucionalidad y representación, y constituye una experiencia pionera de territorialidad indígena en América Latina.

La más antigua de estas entidades fue la comarca Guna Yala, que encuentra sus orígenes en el decreto núm. 33 de 1915, que creó la circunscripción de San Blas y nombró un representante del Ministerio de Gobierno y Justicia a quien confió el ejercicio del gobierno. En esta ocasión no se reconocieron las autoridades tradicionales indígenas, pero se establecieron los límites jurisdiccionales de las autoridades republicanas, lo que implicaba un reconocimiento tácito de las facultades de gobierno de las autoridades tradicionales indígenas. En 1934, por medio de la Ley núm. 18, en este espacio se constituyó la comarca de San Blas, que fue organizada en 1953 (Ley núm. 16) y que, en virtud del Decreto Ley núm. 23 de 1989, pasó a constituir la actual comarca Guna Yala. Por su parte, la comarca Emberá-Wounaan, en la provincia de Darién, fue constituida por medio de la Ley núm. 22 de 1993 y regulada por carta orgánica mediante el decreto ejecutivo núm. 84 de 1999. La comarca kuna de Madungandí se estableció a través de la Ley núm. 24 de 1996 y es regulada por carta orgánica mediante el decreto ejecutivo núm. 228 de 1998. La Ley núm. 10 de 1997 constituyó la comarca Ngöbe-Buglé, que es regulada por la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngöbe-Buglé mediante el decreto ejecutivo núm. 194 de 1999. La más reciente es la comarca kuna de Wargandí, constituida por la Ley núm. 34 de 2000 (Aylwin, 2014).

Dado que se han establecido por leyes diferentes, cada una de las comarcas tiene sus particularidades. En general, en su interior coexisten dos niveles de gobierno: el indígena y el del Estado. Por ejemplo, la Ley núm. 16 de 1953 establece el Congreso General Kuna como la máxima autoridad comarcal (artículo 12), así como su forma de elección y composición, y sus competencias, entre las que se encuentra la definición de planes y programas de desarrollo social, económico, cultural y político en beneficio de la comarca. Además, La Ley reconoce a las autoridades tradicionales indígenas, como los caciques y los sáhilas (artículos 5, 6 y 12). El decreto ejecutivo núm. 89 de 1983, en tanto, establece que un intendente será la autoridad a cargo del gobierno comarcal, el que será designado por ejecutivo a partir de una terna electa democráticamente por el Congreso General Kuna, que, además, está facultado para solicitar la remoción del intendente en caso de violación de la Carta Orgánica Kuna y de las normas y los valores del pueblo kuna³⁷. El análisis del régimen jurídico que regula esta comarca revela otras esferas de autonomía que incluyen: i) la justicia propia, específicamente de la competencia del juez comarcal, lo que se ha establecido en el Código Judicial de la República de Panamá de 1984; ii) el reconocimiento del matrimonio tradicional (Ley núm. 25 de 1984 y Ley núm. 3 de 1994), y iii) los derechos de propiedad intelectual sobre los diseños textiles tradicionales conocidos como molas (Ley núm. 26 de 1984) (Aylwin, 2014).

La ley que crea la comarca emberá-wounaan reconoce y reglamenta el papel de las instituciones y autoridades tradicionales, y de las autoridades estatales en el territorio comarcal³⁸. Dispone que la comarca contará con un cacique general que tendrá la calidad de primera autoridad y que las autoridades administrativas y judiciales que tengan competencia en este territorio, además de aplicar las leyes nacionales, deberán tener en consideración la costumbre del pueblo emberá-wounaan³⁹. El marco normativo aplicable reconoce que los

³⁷ Artículo 1 del decreto ejecutivo núm. 89 de 1983.

³⁸ Artículos 11 y 82 del decreto ejecutivo núm. 84 de 1999.

³⁹ Artículo 19 de la Ley núm. 22 de 1983.

recursos naturales en la comarca son patrimonio colectivo del pueblo emberá-wounaan⁴⁰ y, consecuentemente con ello: i) para su aprovechamiento por parte del Estado o de particulares con licencia estatal debe existir el consentimiento de los caciques indígenas⁴¹; ii) el Poder Ejecutivo debe garantizar que la comunidad participe de los beneficios económicos y sociales que se deriven de la explotación de los recursos del subsuelo⁴²; iii) los ingresos obtenidos por el Estado a través de los contratos de explotación de los recursos minerales deben invertirse íntegramente para uso y beneficio de la comarca⁴³, y iv) para resolver eventuales conflictos de competencia entre las autoridades tradicionales y estatales —en particular en los espacios del territorio definidos como de interés común que corresponden a zonas declaradas áreas protegidas o parques— se ha dispuesto la administración conjunta entre las autoridades tradicionales y la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), lo que ha sido regulado en un convenio de cooperación técnica y financiera⁴⁴. Un problema que persiste hasta ahora, y que el Estado no ha enfrentado de manera adecuada, es que 44 comunidades emberá y wounaan quedaron fuera de los límites de la comarca (Naciones Unidas, 2014).

Para enfrentar estas situaciones, a través de la Ley núm. 72 de 2008 se estableció un mecanismo especial para la adjudicación de la propiedad colectiva de tierras de los pueblos indígenas que no están dentro de las comarcas, que establece que “el Estado, a través de la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio del Desarrollo Agropecuario, reconocerá las tierras tradicionalmente ocupadas por los pueblos indígenas y les adjudicará el título de propiedad colectiva” (artículo 4). A estos efectos, las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas deben presentar la solicitud, incluidos tres documentos: i) un plano o croquis de la tierra solicitada, ii) la certificación de la Contraloría General de la República de Panamá del censo poblacional de la comunidad y iii) la certificación de la Dirección Nacional de Política Indígena del Ministerio de Gobierno y Justicia de la existencia de la comunidad solicitante. Estos deben ser expedidos por la autoridad de forma gratuita, en un plazo no mayor a 30 días (artículos 5 y 6). Una vez que la Dirección Nacional de Reforma Agraria admite la solicitud, debe ordenar la inspección *in situ*, previa notificación a los solicitantes, y surtir los trámites necesarios para el reconocimiento de la propiedad colectiva (artículo 7). Cuando exista oposición a la solicitud, esta Dirección debe llevar adelante una audiencia conciliatoria con el propósito de llegar a un acuerdo amistoso. En caso de que este acuerdo no se logre, igual podrá dictarse una resolución conforme a derecho, la que podrá ser apelada ante el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, agotándose allí la vía gubernativa (artículo 8). Por último, una vez concluidos estos trámites, la Dirección emitirá a favor de la comunidad indígena el título de propiedad colectiva de tierras, que es imprescriptible, intransferible, inembargable e inalienable (artículo 9) (ANATI, 2015).

Mediante la Ley núm. 59 del 8 de octubre de 2010, se creó la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), integrada por cinco órganos operativos: i) la Dirección Nacional de Titulación y Regularización, ii) la Dirección Nacional de Información Catastral y Avalúos, iii) la Dirección Nacional de Políticas Legales y Asesoría Jurídica, iv) la Dirección Nacional de Tierras Indígenas y Bienes Municipales y v) las direcciones administrativas regionales. Esta es la única entidad competente para regular y asegurar el cumplimiento y la aplicación de las políticas, las leyes y los reglamentos en materia de tierras, incluida la norma recién descrita.

Uno de los problemas que enfrentan los pueblos indígenas en Panamá es la existencia de áreas naturales protegidas en territorios que reivindican (y el traslape sobre territorios ya titulados), lo que se ha transformado en el principal freno a los procesos de demarcación y titulación. El Gobierno ha argumentado que la legislación interna no permite la titulación individual o colectiva sobre estas áreas, y solo ha estado abierto a definir mecanismos para su manejo compartido. A través de la Ley núm. 59 de 2016, que crea y regula el manejo compartido de estas áreas, se permite a los grupos originarios y las organizaciones de base comunitaria ofrecer servicios turísticos y otro tipo de servicios relacionados con la conservación y el manejo de los recursos naturales, previa autorización y supervisión del ministerio.

⁴⁰ Artículo 95 del decreto ejecutivo núm. 84 de 1999.

⁴¹ Artículo 19 de la Ley núm. 22 de 1983.

⁴² Artículo 20 de la Ley núm. 22 de 1983.

⁴³ Artículo 100 del decreto ejecutivo núm. 84 de 1999.

⁴⁴ Artículo 97 del decreto ejecutivo núm. 84 de 1999.

En este escenario, las reivindicaciones territoriales indígenas fuera de las comarcas han avanzado lentamente. De acuerdo con un informe de la ANATI de 2018, entre 2012 y 2015 solo se han otorgado cinco títulos colectivos, por un total de 13.031 hectáreas (véase el cuadro II.14). Entre estas se encuentran las tierras de las comunidades emberá de Priatí e Ipetí, que en 2014 fueron materia de una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Se trata del Caso de los pueblos indígenas kuna de Madungandí y emberá de Bayano y sus miembros vs. Panamá, en cuya sentencia se estableció la obligación estatal de concluir, a la mayor brevedad posible, el proceso de formalización, delimitación y demarcación física de los territorios de esas dos comunidades (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2014b).

Cuadro II.14

Panamá: tierras colectivas tituladas fuera de las comarcas indígenas

Resolución/Fecha	Predio	Superficie (en hectáreas)	Provincia	Comunidad/Pueblo
Resolución núm. 5-0727 de 29 de mayo de 2012	Puerto Lara	473,787332	Darién	Comunidad Puerto Lara del pueblo indígena wounaan
Resolución núm. 5-0728 de 29 de mayo de 2012	Caña Blanca	909,420426	Darién	Pueblo indígena wounaan
Resolución núm. ADMG-164-2014 de 30 de abril de 2014	Piriatí	265,384095	Panamá	Comunidad de Piriatí Emberá de Alto Boyano
Resolución núm. ADMG-012-2015 de 19 de enero de 2015	Ipetí	3 191,03055	Panamá	Comunidad de Ipetí Emberá de Alto Boyano
Resolución núm. ADMG-229-2015 de 12 de octubre de 2015	Arimae	8 191,421282	Darién	Arimae y Emberá Purú
Total		13 031		

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), "Resoluciones de tierras colectivas" [en línea] <http://www.anati.gob.pa/index.php/19-cnoticiastierasindigenas/246-resoluciones-de-tierras-colectivas>.

Con estos títulos, la superficie total de propiedad indígena legalmente reconocida asciende a 1.688.100,6 hectáreas, que corresponden a un 22,5% del territorio nacional (véase el cuadro II.15). Además, de acuerdo con los informes de la ANATI, se están tramitando oficialmente 11 solicitudes por un total de 285.454 hectáreas, correspondientes a los territorios Maje Drua, Bajo Lepe, Pijibasal, Bribri, Aruza, Mercadeo, Río Hondo-Platanares, Maje Chimán, Río Congo, Ella Drua y Tagakunyal. La entidad reconoce que aún estaría pendiente la titulación de otras 25 tierras colectivas ocupadas tradicional y ancestralmente, que sumarían un total estimado de 850.963 hectáreas, así como la definición legal de la nueva comarca nasó Tjer Di (entre Bocas del Toro y Chiriquí), con una superficie de 160.000 hectáreas. La iniciativa legal no ha prosperado debido a que gran parte de esta superficie se traslapa con el Parque Internacional La Amistad (PILA), que en 1993 fuera declarado patrimonio de la humanidad por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). En la misma situación se encuentran el territorio kuna de Takerkunayala, constituido por las comunidades Pucura y Paya, asentadas en el Parque Nacional Darién, y los territorios del pueblo bribri, localizados en el valle del río Yorkin y sus cuencas, que se superponen al Parque Internacional La Amistad.

Al cierre de este informe, el Gobierno panameño promulgó la resolución núm. 612 (29 de noviembre de 2019) del Ministerio de Ambiente, que establece el criterio jurídico a aplicar por parte del Ministerio para determinar la viabilidad del otorgamiento del visto bueno a las solicitudes de adjudicación de tierras colectivas presentadas por comunidades indígenas a través de sus autoridades tradicionales reconocidas, cuyos polígonos se encuentren traslapados parcial o totalmente con áreas protegidas o tierras del patrimonio forestal del Estado. Con esta norma se estaría superando una de las grandes barreras existentes en el país para resolver las reivindicaciones territoriales indígenas pendientes.

Cuadro II.15

Panamá: tierras indígenas tituladas y en proceso de titulación

Situación	Tipo	Superficie (En km ²)
Tierras tituladas	Comarcas	
	Kuna Yala	230 600
	Emberá Wounaan	438 350
	Ngobe Bugle	696 800
	Kuna Madugandí	231 880
	Kuna Wargandi	77 500
	Otras tierras colectivas	13 031
	Subtotal	1 688 161
Tierras en etapa de titulación	Tierras Colectivas	285 454
	Comarca Naso	160 618
	Subtotal	446 072

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), "Resoluciones de tierras colectivas" [en línea] <http://www.anati.gob.pa/index.php/19-cnoticiastierasindigenas/246-resoluciones-de-tierras-colectivas>, y ANATI, "Situación de la adjudicación de tierras indígenas en Panamá", mayo de 2018 [en línea] http://www.anati.gob.pa/images/noticias/2018/Agenda/PANAM_Aut_Indig.pdf.

k) Paraguay: falta de efectividad de los derechos territoriales indígenas en el marco normativo interno

El principal instrumento legislativo referido a los derechos de los pueblos indígenas en el Paraguay es el Estatuto de las Comunidades Indígenas (Ley núm. 904/81), que crea el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) y establece el procedimiento administrativo para el reconocimiento de la personería jurídica y la reivindicación de tierras de las comunidades indígenas a través de esta entidad, junto con el Instituto de Bienestar Social (actualmente, Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT)). La norma, sin embargo, no contempla un procedimiento de delimitación y demarcación de las tierras de propiedad y posesión ancestral, y, utilizando lógicas reduccionistas, dispone que la extensión de las tierras a adjudicar gratuitamente a las comunidades indígenas se determinará de acuerdo con el número de pobladores y de modo que se asegure la viabilidad económica y cultural de la comunidad y su expansión, con un mínimo de 20 hectáreas por familia en la región Oriental y de 100 hectáreas en el Chaco. Estas disposiciones son insuficientes para cumplir las normas, tanto constitucionales como internacionales, de derechos de los pueblos indígenas, pues se asume que la tierra es un mero recurso productivo, sin tener en cuenta los usos tradicionales y los valores culturales y espirituales indígenas asociados a ella (Naciones Unidas, 2015a).

El trasfondo del problema del acceso a la tierra en el país sigue siendo la concentración de la propiedad en latifundios, extensos monocultivos o grandes estancias ganaderas sobre las tierras agrícolas, en el marco del auge del modelo agroexportador, lo que ha dejado a miles de familias rurales sin tierras, sin alimentos y, por consiguiente, sin una vida digna (Gómez Hansen, 2018). Solo entre 1991 y 2008, los grandes propietarios, con la connivencia del Estado, se apropiaron de 8.709.338 hectáreas, lo que representa el 96,9% de las nuevas tierras habilitadas (CODEHUPY, 2013).

Aunque, al igual que en los demás países analizados, en el Paraguay no es posible dar cuenta de manera integral de los avances en materia de titulación de tierras indígenas, se pueden identificar los principales problemas existentes en esta materia: i) en general, los procesos implementados no permiten la reconstitución territorial de las comunidades, pues se entregan propiedades discontinuas, que fragmentan los territorios tradicionales; ii) el procedimiento de titulación de tierras resulta burocrático, inaccesible y lento; iii) la privatización general de las tierras y la falta de un registro catastral adecuado han generado una superposición de títulos de propiedad, lo que se traduce en múltiples reclamaciones sobre determinadas áreas, y iv) el proceso de expropiación que debería aplicarse para la adjudicación de tierras indígenas estaría limitado por el alto costo de la tierra, lo que favorece a los propietarios privados (Naciones Unidas, 2015a). La falta de efectividad de los derechos territoriales de los pueblos indígenas en el ordenamiento jurídico e institucional interno ha

sido sistemáticamente establecida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que en tres fallos emblemáticos (el caso comunidad indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006) y los casos comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay de 2005 y 2010 (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006 y 2010)) ha indicado que el Estado debe definir mecanismos adecuados y eficaces para restituir las tierras indígenas, precisando que ha violado el principio de plazo razonable debido a la burocratización de los procedimientos existentes.

A fin de dar cumplimiento a esos fallos, el Estado ha destinado recursos para la compra o expropiación de tierras. Sin embargo, las tierras aún no han sido tituladas a nombre de las comunidades involucradas. “En el caso de la comunidad Xakmók Kasék, parte de las tierras por restituir aún no se han adquirido. En los tres casos, las indemnizaciones prescritas por la Corte —incluidos, en su caso, intereses de demora— han sido abonadas a las comunidades. En relación con la obligación de establecer un fondo y programa de desarrollo comunitario, en los dos primeros casos el dinero fue sustraído ilegalmente y la cuestión está pendiente de juicio. En el tercer caso, el Gobierno no ha respondido a las solicitudes presentadas por la comunidad, aunque el plazo expiró en 2011” (Naciones Unidas, 2015a).

La plataforma interactiva Tierras Indígenas, impulsada por la Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (FAPI), es una herramienta de gran utilidad para aproximarse a la situación actual de la propiedad de la tierra indígena en el país, pues consolida datos informados por distintas fuentes oficiales (Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), Instituto Paraguayo del Indígena, Servicio Nacional de Catastro), así como por organizaciones de la sociedad civil. A partir de ella, en el país se identifican 868 comunidades indígenas, de las cuales un 67% cuenta con títulos sobre la tierra (véase el cuadro II.16).

Cuadro II.16

Paraguay: situación jurídica de las tierras de las comunidades indígenas por departamento, 2019

Departamento	Titulada	En proceso de titulación	En trámite de regularización	Sin información	Total de comunidades
Alto Paraguay	28	3	16	1	48
Alto Paraná	35		3	17	55
Amambay	46		6	8	60
Asunción				17	17
Boquerón	100	13	4	20	137
Caaguazú	42		10	11	63
Caazapa	27		2	9	38
Canindeyú	97	3	13	27	140
Central	3			25	28
Concepción	13	1	2	11	27
Guaira	5			8	13
Itapúa	23		3	14	40
Presidente Hayes	136		12	15	163
San Pedro	27		5	7	
Total	582	20	76	190	868

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (FAPI), Tierras Indígenas [base de datos en línea] <https://www.tierrasindigenas.org/>.

Por último, a comienzos de 2019, indígenas del pueblo Ayoreo Totobiegosode, beneficiarios de la medida cautelar núm. 54-13 emitida por la CIDH (CIDH, 2016b), recibieron, de manos del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), el título del inmueble conocido como finca 384, de 18.000 hectáreas, situado en el distrito de Puerto Casado, Patrimonio Natural y Cultural del pueblo Ayoreo Totobiegosode (Alto Paraguay, Chaco). Desde 1993, los totobiegosode reclaman la titulación de unas 550.000 hectáreas de propiedad ancestral, localizadas en la Reserva de la Biosfera del Chaco (declarada patrimonio cultural por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en 2005), y que están severamente amenazadas por la masiva deforestación (Naciones Unidas, 2015a).

l) Perú: burocratización de los procesos de demarcación y titulación de tierras

Dado que en el Perú los pueblos indígenas son reconocidos bajo las figuras de comunidades campesinas y comunidades nativas, el marco normativo de los derechos territoriales de estos pueblos difiere para cada una de ellas. En el caso de las comunidades campesinas este marco está conformado por cuatro leyes: i) Ley núm. 24.656, Ley General de Comunidades Campesinas (14 de abril de 1987), que regula la diversidad de comunidades campesinas (de costa, de sierra y ribereñas), define los derechos y deberes de los comuneros, así como su organización interna y la del territorio comunal, el patrimonio comunal y la actividad empresarial de las comunidades; ii) Ley núm. 24.657, Ley de Deslinde y Titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas (14 de abril de 1987), que establece los procedimientos para solucionar la falta de titulación de las tierras; iii) Ley núm. 26.505, Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas (18 de julio de 1995), que dota de seguridad a los propietarios agrícolas al regular el abandono de tierras, restringir las posibilidades de expropiación y establecer la servidumbre minera en caso de inicio de actividades de exploración y explotación, y iv) Ley núm. 26.845, Ley de Titulación de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa (26 de julio de 1997), que facilita la obtención de títulos individuales dentro de las tierras colectivas. En el caso de las comunidades nativas, las normas aplicables son el Decreto Ley núm. 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva (9 de mayo de 1978), y sus reglamentos (decreto supremo núm. 003-79-AA de 1979 y resolución ministerial núm. 194-2017 del Ministerio de Agricultura y Riego de 2017), que regulan el procedimiento para el reconocimiento del derecho de propiedad y la identificación de las tierras de aptitud forestal que son entregadas a las comunidades nativas en cesión de uso, y la Ley núm. 26.505, ya mencionada.

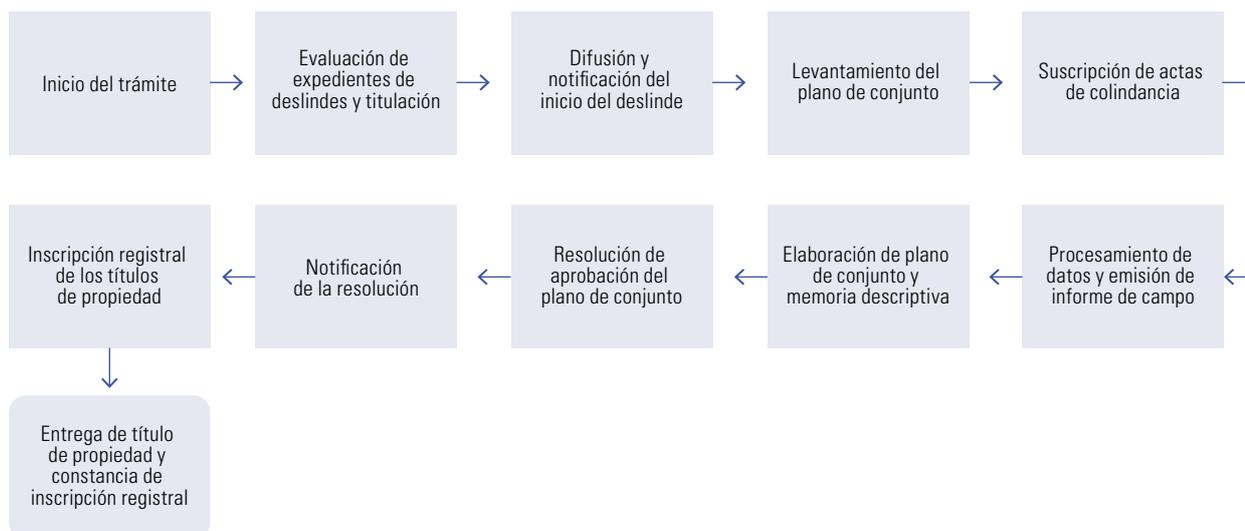
A partir de 2013, corresponde al Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) ejercer la rectoría sobre el saneamiento físico legal comunal, con competencia en materia normativa y de supervisión de la ejecución de la función de reconocimiento y la titulación comunal (decreto supremo núm. 001-2013-AG publicado el 25 de enero de 2013). Los procedimientos administrativos para estos efectos recaen en los gobiernos regionales, conforme a la función transferida en el marco del proceso de descentralización. Sin embargo, estos organismos no disponen de presupuestos adecuados para la ejecución de las actividades en el marco de los procedimientos de reconocimiento y titulación de comunidades campesinas y nativas, lo que retrasa el proceso. Además, el Ministerio de Cultura está facultado para emitir lineamientos sobre el reconocimiento de comunidades indígenas (nativas y campesinas). El cuarto actor institucional involucrado en el proceso es la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), que es responsable de la publicidad registral de la propiedad comunal y coadyuva a brindar seguridad jurídica a los derechos de las comunidades (Defensoría del Pueblo, 2018)

El largo proceso que deben enfrentar los pueblos indígenas para obtener la titulación de sus tierras se inicia con la tramitación de la personería jurídica de sus comunidades. Cuando se trata de comunidades campesinas este procedimiento incluye nueve pasos, desde que se presenta la solicitud ante la Dirección Regional de Agricultura hasta que esta entidad emite la resolución de reconocimiento o denegación de la personería jurídica. Para las comunidades nativas, en tanto, este procedimiento consta de diez pasos. Solo una vez concluido este trámite es posible dar curso a una solicitud de demarcación y titulación de acuerdo con los Lineamientos para el Deslinde y Titulación del Territorio de Comunidades Campesinas (resolución ministerial núm. 0468-2016-MINAGRI, publicada el 9 de septiembre de 2016 (MINAGRI, 2016)), que estandarizan los criterios técnicos, legales y de procedimiento empleados en la ejecución de los trabajos de campo y gabinete de los gobiernos regionales en esta materia. El mecanismo considera: i) presentación de solicitud de la comunidad ante el ente de formalización regional, adjuntando el acta de la asamblea general de la comunidad que faculta a sus representantes a iniciar los trámites, copia literal de la partida registral de su personería jurídica, documentos que acrediten posesión del territorio comunal, croquis del territorio comunal, y, si existen, copia de las actas de colindancia; ii) evaluación de expedientes de deslinde y titulación, consistente en la validación de la información y los documentos que acompañan la solicitud; iii) conformación del expediente de deslinde y titulación; iv) notificación del inicio de las acciones de levantamiento del plano de conjunto, a través de cédulas de notificación personal a la comunidad

solicitante y sus colindantes, que deben incluir lugar, fecha y hora en que se realizarán las diligencias, así como de publicaciones en el *Diario Oficial El Peruano* y en el diario encargado de los avisos judiciales de la localidad, si lo hubiere; v) levantamiento del plano conjunto (una vez que se han coordinado y acordado los aspectos operativos de la diligencia con la directiva comunal y los colindantes, quienes tienen derecho a objetar la solicitud, se procede al reconocimiento y la demarcación *in situ* de los linderos); vi) suscripción del acta de acuerdos de deslindes, que incluye la descripción de la línea de colindancia y su orientación (puntos cardinales), con indicación precisa y clara de puntos o hitos, o de accidentes topográficos por los que se desplaza, las actas de conciliación y las “áreas en controversia” respecto de las cuales no se alcanzó un acuerdo; vii) procesamiento de datos y emisión de informe de campo, que debe contener todos los antecedentes de las etapas anteriores; viii) elaboración del plano definitivo, cuyo perímetro se establecerá con exclusión de las áreas en disputa, que pasará a formar parte de la memoria descriptiva de la solicitud, lo que constituyen títulos de propiedad y se integrarán a un “expedientillo de titulación”; y ix) una vez concluidas estas etapas y notificada la resolución, el ente de formalización regional debe remitir este expedientillo a la SUNARP para su registro (véase el diagrama II.3).

Diagrama II.3

Perú: procedimiento de demarcación y titulación de comunidades campesinas

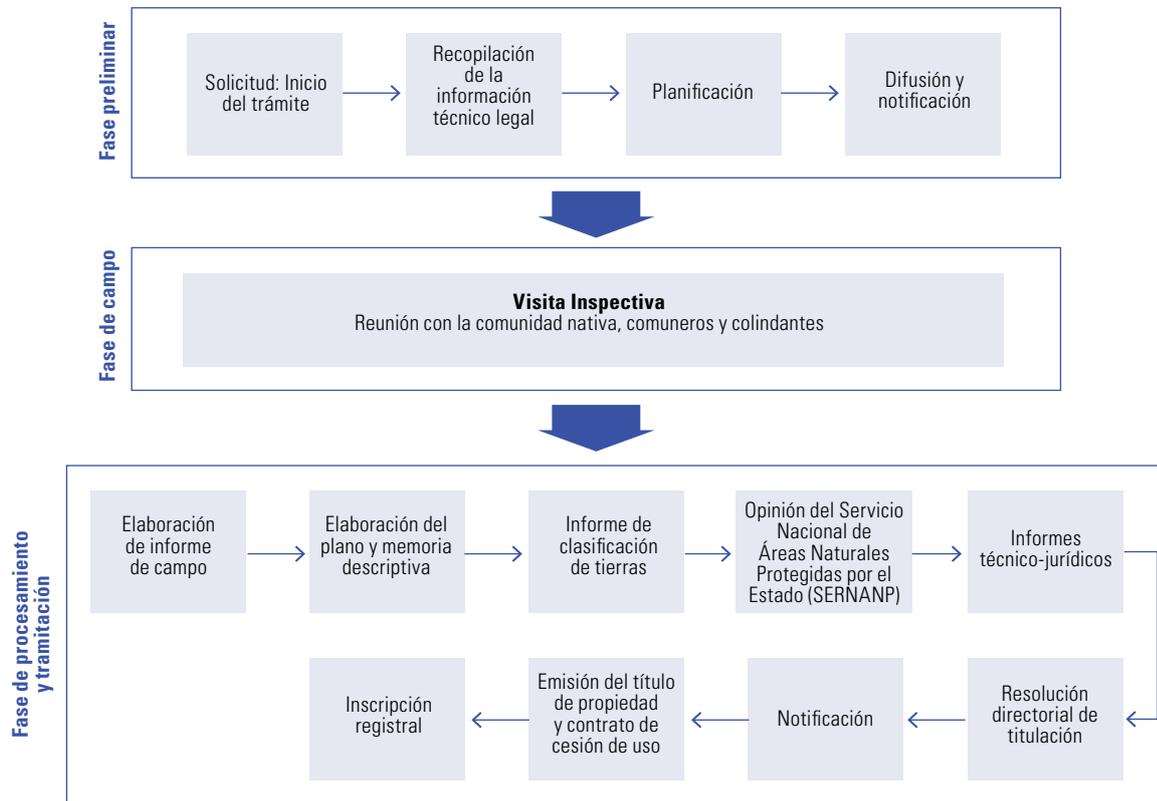


Fuente: Defensoría del Pueblo, *El largo camino hacia la titulación de las comunidades campesinas y nativas*, Lima, 2018.

El mecanismo de demarcación y titulación de las tierras de las comunidades nativas no ha sido regulado con claridad y no existen lineamientos del MINAGRI en la materia. Sin embargo, tal como se aprecia en el diagrama II.4, se pueden identificar tres grandes etapas en el proceso: i) fase preliminar o de preparación, que involucra cuatro pasos partiendo por la presentación de la solicitud, que debe contener antecedentes similares a los de las comunidades campesinas, la recopilación de información técnico-legal, la planificación de las diligencias y la notificación; ii) fase de campo, que consiste en una visita de inspección al territorio en la que participan dirigentes de la comunidad y colindantes (si no hay desacuerdo entre las partes, se procede a demarcar y georreferenciar el territorio comunal, a partir de los linderos que hayan sido aprobados por la asamblea general), y iii) fase de procesamiento y tramitación, que incluye la elaboración del informe de campo, el plano y la memoria descriptiva, la redacción de un informe de clasificación de tierras y de un informe técnico-jurídico, la resolución administrativa que aprueba la demarcación y titulación de la comunidad nativa solicitante, la expedición del título de propiedad sobre el área agropecuaria o la suscripción de un contrato de cesión de uso sobre el área con aptitud forestal, y la inscripción en los registros públicos (Defensoría del Pueblo, 2018).

Diagrama II.4

Perú: procedimiento de demarcación y titulación de comunidades nativas



Fuente: Defensoría del Pueblo, *El largo camino hacia la titulación de las comunidades campesinas y nativas*, Lima, 2018.

En una evaluación realizada recientemente por el Parlamento peruano, a través de la mesa de trabajo sobre titulación de comunidades como iniciativa de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (CPAAAAE), se identificaron cinco problemas principales que atraviesan los procesos de titulación de tierras indígenas en el país: i) no se cuenta con información suficiente para establecer cuántas son las comunidades nativas y campesinas indígenas que no han sido reconocidas y tituladas; ii) las normas vigentes en este ámbito son complejas y dispersas, sin que exista una política que cohesione la visión estatal sobre la titulación de las tierras indígenas; iii) a nivel institucional, los múltiples cambios del ente rector en esta materia no han permitido que haya una política pública consistente; iv) el presupuesto asignado para el proceso de titulación de comunidades campesinas y nativas no permite alcanzar las metas previstas para la titulación, y v) los procedimientos de titulación son complejos (Arana, 2018).

De acuerdo con información recientemente publicada por el Viceministerio de Interculturalidad, dependiente del Ministerio de Cultura, en el Perú se identifican 6.719 localidades indígenas. De ellas, un 57,5% corresponde a comunidades campesinas, un 32,1% pertenece a comunidades nativas, un 9,9% no son identificadas por la dirección regional agraria (DRA) de cada provincia, sino por otras fuentes, y un 0,5% corresponde a asentamientos de pueblos indígenas en contacto inicial. En términos generales, ocho de cada diez comunidades campesinas y nativas cuentan con títulos de propiedad sobre la tierra, por una superficie total de 21.215.872,5 hectáreas: 6.724.316,9 hectáreas para las primeras y 14.491.555,6 hectáreas para las segundas (véanse los cuadros II.17 y II.18). Los procesos de titulación tienen una larga data en el país y alcanzaron el punto más alto en la década de 1990, inmediatamente después de la promulgación de la Ley núm. 24.656.

Cuadro II.17

Perú: titulación de tierras de comunidades campesinas indígenas y nativas identificadas por departamento, 2019

Departamento	Tipo de comunidad				Total	
	Campesina indígena		Nativa		Número de comunidades	Tituladas
	Número de comunidades	Tituladas	Número de comunidades	Tituladas		
Amazonas	1	1	172	170	173	171
Áncash	210	204	0	0	210	204
Apurímac	405	364	0	0	405	364
Arequipa	63	59	0	0	63	59
Ayacucho	570	436	6	1	576	437
Cajamarca	2	1	2	2	4	3
Cusco	757	660	64	58	821	718
Huancavelica	445	379	0	0	445	379
Huánuco	176	138	13	8	189	146
Junín	71	66	192	162	263	228
La Libertad	2	2	0	0	2	2
Lambayeque	4	1	0	0	4	1
Lima	6	5	0	0	6	5
Loreto	4	2	1 128	592	1 132	594
Madre de Dios	0	0	32	25	32	25
Moquegua	56	53	0	0	56	53
Pasco	5	5	121	98	126	103
Puno	1 072	901	0	0	1 072	901
San Martín	0	0	148	37	148	37
Tacna	12	11	0	0	12	11
Ucayali	0	0	281	253	281	253
Total	3 861	3 288	2 159	1 406	6 020	4 694

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Ministerio de Cultura, Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI) [en línea] <https://bdpi.cultura.gob.pe/>.

Cuadro II.18

Perú: superficie de tierras tituladas a comunidades campesinas indígenas y nativas identificadas por departamento, 2019

Departamento	Comunidad campesina indígena	Comunidad nativa	Total
Amazonas	46 029,1	1 742 007,5	1 788 036,6
Áncash	779 266,6		779 266,6
Apurímac	256 986,6		256 986,6
Arequipa	850 762,1		850 762,1
Ayacucho	2 218 330,2	857,7	2 219 187,8
Cajamarca	252,1	117 101,0	117 353,2
Cusco	112 922,9	829 496,4	942 419,3
Huancavelica	471 374,6		471 374,6
Huánuco	528 590,7	118 258,9	646 849,6
Junín	78 685,8	828 769,2	907 455,0
Lambayeque	30 465,6		30 465,6
Lima	37 025,1		37 025,1
Loreto	4 567,5	7 041 508,9	7 046 076,3
Madre de Dios		440 088,9	440 088,9
Moquegua	335 329,3		335 329,3
Pasco	6 115,0	481 010,9	487 125,9
Puno	801 752,9		801 752,9
San Martín		374 250,1	374 250,1
Tacna	165 860,8		165 860,8
Ucayali		2 518 206,2	2 518 206,2
Total	6 724 316,9	14 491 555,6	21 215 872,5

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Ministerio de Cultura, Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI) [en línea] <https://bdpi.cultura.gob.pe/>.

No se puede dejar de mencionar que, a través de la Ley núm. 28.763 de 2006, el Perú ha definido un régimen especial transectorial de protección de los derechos de los pueblos indígenas de la Amazonía peruana que se encuentren en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial (véase el cuadro II.19). Esta ley establece las reservas indígenas como tierras delimitadas por el Estado a favor de esos pueblos, para proteger sus derechos, su hábitat y las condiciones que aseguren su existencia e integridad como pueblos (artículo 2.d); reconoce su derecho a poseer las tierras que ocupan y al libre acceso y uso extensivo de sus tierras y recursos naturales para sus actividades tradicionales de subsistencia (artículo 4); define la intangibilidad transitoria de las reservas, en tanto mantengan su situación de aislamiento, prohibiendo otros asentamientos poblacionales, y la realización de actividades distintas a los usos y costumbres ancestrales de los indígenas (artículo 5), y restringe el ingreso de foráneos a estas tierras (artículo 4). La norma viene a fortalecer la protección de las reservas territoriales dispuesta en la Ley núm. 22.175 de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva, en virtud de la cual entre 1990 y 2003 se crearon cinco reservas en favor de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial, con una superficie total de 2.812.686 hectáreas: Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otras en las regiones de Cusco y Ucayali; Reserva Territorial Mashco Piro en el departamento de Ucayali; Reserva Territorial Isconahua en el departamento de Ucayali; Reserva Territorial Madre de Dios en las provincias de Tambopata, Manu y Tahuamanu del departamento homónimo, y Reserva Territorial Murunahua en el departamento de Ucayali. Estas se encuentran en proceso de adecuación para constituirse como reservas indígenas y cuentan con mayor protección en la ley más reciente (Ministerio de Cultura, 2016). Además, se ha dilatado la creación de seis nuevas reservas indígenas solicitadas en los últimos años, lo que motivó a la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) a presentar un recurso judicial, cuya sentencia (14 de enero de 2019) fue favorable a sus reivindicaciones y estableció que el MINAGRI declare la reserva territorial indígena respecto de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial que habitan los sectores denominados: Yavarí - Tapiche; Sierra del Divisor Occidental, Kapanawa; Napo-Tigre; Yavarí-Mirim, y Kakataibo (Corte Superior de Justicia, 2016).

Cuadro II.19

Perú: solicitudes de creación de reservas indígenas en virtud de la Ley núm. 28.736

Reserva indígena	Departamento	Superficie (en hectáreas)
Cacataibo Sur y Reserva Indígena Cacataibo Norte	Loreto, Ucayali y Huanuco	144 864,84
Sierra del Divisor Occidental	Loreto y Ucayali	511 480,53
Yavarí - Mirim	Loreto	1 378 444,05
Yavarí - Tapiche	Loreto	1 175 161,79
Curaray, Napo, Arabela, Nashiño, Pucacuro, Tigre y afluentes	Loreto	1 032 599,5
		4 242 550,71

Fuente: Ministerio de Cultura, "Estudio adicional de categorización de la reserva indígena Kakataibo norte y sur: términos de referencia", Lima, 2017; "Estudio adicional de categorización de la solicitud de creación de la reserva indígena Yavarí Mirim: términos de referencia", Lima, 2018.

Se debe estar alerta a la propuesta y promulgación de nuevas normas que vulneran derechos territoriales indígenas, registradas en los últimos años con el objeto de generar condiciones para el desarrollo de la industria extractiva. Expresiones de ello son el proyecto de ley núm. 1718, presentado al Congreso de la República en 2017, cuyo objetivo era favorecer el acceso de los proyectos de inversión a tierras dentro de los territorios de las comunidades campesinas y nativas, y de agricultores familiares. Las comunidades indígenas enunciaron que la iniciativa era una nueva versión del decreto legislativo núm. 1333, que fue derogado por el Congreso de la República por constituir una amenaza a las tierras y los territorios en posesión y propiedad de las comunidades campesinas y nativas. Lo mismo ocurre con las diversas leyes y reglamentos que se han dictado a partir de 2013 para promover las inversiones y que debilitan el marco normativo de protección de los derechos territoriales indígenas, tales como la Ley núm. 30.230, el decreto supremo núm. 001-2015-EM, la Ley núm. 30.327, los decretos legislativos núm. 1192, 1210 y 1333, y la Ley núm. 30.723.

4. A modo de síntesis

A partir del análisis de los antecedentes expuestos, se puede sostener que uno de los avances más significativos es el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas en la mayoría de los países de la región (con excepción de Chile, Costa Rica y el Uruguay) y, en particular, la elevación a rango constitucional de sus derechos territoriales. Aunque los alcances y contenidos de estos derechos en las distintas Constituciones revisadas son muy heterogéneos, el patrón común es el reconocimiento del carácter colectivo de la propiedad de la tierra, en consistencia con los estándares internacionales en la materia. No obstante, el derecho originario de propiedad colectiva está escasa o débilmente resguardado, lo que constituye una de las principales limitaciones para avanzar en la definición de medidas legislativas y administrativas para hacer efectivos en la práctica los derechos territoriales a través de procesos de demarcación y titulación que atiendan debidamente al derecho consuetudinario indígena. Lo mismo ocurre con los derechos sobre los recursos naturales, que tienen un reconocimiento restrictivo en solo siete países, dejando a los pueblos indígenas en una posición de gran vulnerabilidad, pues los Estados mantienen la tutela sobre estos recursos, cuya regulación finalmente recae en diversas normas sectoriales que desconocen o limitan los derechos de estos pueblos. En ese marco, los Gobiernos retienen la capacidad para explotar tales recursos y para otorgar concesiones sobre ellos a las empresas privadas nacionales o transnacionales, que, de manera generalizada, no cuentan con el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas (Notess y otros, 2018; Del Popolo, 2017).

Pese al extendido reconocimiento de los derechos territoriales, en la práctica se observa una gran brecha en la implementación de la obligación estatal de demarcar, titular y sanear las tierras indígenas, principal mecanismo para efectivizar estos derechos, dado que los países de la región, de manera generalizada, no han adecuado sus marcos normativos e institucionales a los estándares del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Los pueblos indígenas deben enfrentar entonces múltiples obstáculos para la formalización de la tenencia de sus tierras y territorios. Entre estos obstáculos se destacan los siguientes: i) en muchos países los procedimientos son onerosos e inaccesibles, e imponen requerimientos legales, técnicos y probatorios complejos que resultan difíciles de sortear para las comunidades; ii) los órganos estatales, al no reconocer el derecho consuetudinario como fundamento de la propiedad indígena, imponen delimitaciones arbitrarias, que reducen las tierras comunitarias; iii) los mecanismos para titular las tierras indígenas suelen ser más burocráticos y complejos que los definidos para los no indígenas, incluidas las empresas inversionistas; en muchos casos, los procedimientos para las comunidades indígenas pueden tardar décadas (e incluso no concluirse), mientras los inversionistas tienen menos dificultades y más facilidades, tal como se observa, por ejemplo, en el Perú, que cuenta con uno de los procesos más largos y complejos de formalización, y iv) la ausencia de mecanismos adecuados de saneamiento impide el ejercicio real de los derechos constituidos (Notess y otros, 2018; Del Popolo, 2017; Defensoría del Pueblo, 2018).

La ratificación del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) por parte de la mayoría de los países latinoamericanos ha constituido un hito que ha incidido en la implementación y reglamentación, ya sea por vía legislativa o reglamentaria, de los derechos de los pueblos indígenas sobre las tierras tradicionales. No obstante, el impacto de la globalización económica y el desarrollo de la industria extractiva en todas las economías del continente ha inducido un proceso de involución en los marcos normativos, que se expresa principalmente en la adopción de leyes sectoriales que subordinan los derechos indígenas a los intereses empresariales y estatales, y en brechas de implementación, en particular en la delimitación, demarcación y titulación de las tierras.

Tanto las brechas normativas como el rezago en la demarcación, la titulación y el saneamiento constituyen escollos que se deben sortear con urgencia para garantizar que en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se incluya adecuadamente a los pueblos indígenas. Aun cuando los ODS no incluyen expresamente metas relativas a los derechos de propiedad colectiva de las tierras indígenas, el marco interpretativo que ofrece la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas permite sostener que el resguardo de la seguridad jurídica y la integridad de los territorios indígenas es fundamental para alcanzar todos los Objetivos de la Agenda 2030, aunque se relaciona más directamente con los siguientes ODS:

- Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo. En particular con la inclusión en los planes nacionales (meta 1.4).
- Objetivo 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible (meta 2.3, que requiere una reinterpretación a la luz de las disposiciones del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) para resguardar la propiedad colectiva, y meta 2.4).
- Objetivo 5: Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas (meta 5.a, que requiere una reinterpretación similar).
- Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos (metas 6.3 a 6.6).
- Objetivo 9: Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación (meta 9.1).
- Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (meta 13.b)
- Objetivo 14: Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible (metas 14.2, 14.4 y 14.5)
- Objetivo 15: Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad (metas 15.1 a 15.4)
- Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas (meta 16.6)

C. Consentimiento libre, previo e informado, y consulta previa como mecanismo para resguardar los derechos de los pueblos indígenas sobre sus territorios, tierras y recursos naturales

En los tratados y la jurisprudencia internacional, la consulta previa es una obligación estatal, que tiene el propósito de salvaguardar la totalidad de los derechos sustantivos de los pueblos indígenas que pudieran verse afectados por medidas legislativas o administrativas adoptadas por los Estados. No obstante, cada vez es más común que los organismos internacionales, los Gobiernos y la sociedad civil indígena y no indígena aludan a ella como un derecho independiente o aislado, abriendo paso a la relativización de su conexión indisoluble con el consentimiento libre, previo e informado (Anaya, 2013), a la burocratización de los mecanismos de implementación y a los cuestionamientos de los propios pueblos indígenas que demandan el respeto a sus decisiones autónomas. El cumplimiento de esta obligación de los Estados es particularmente importante para resguardar los derechos territoriales de los pueblos indígenas, por lo que en el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se establecen disposiciones específicas relativas a la obligación de los Estados de diseñar y poner en marcha procesos de consulta previa toda vez que estos pueblos pudieran verse afectados, a saber:

- Antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras, con el propósito de determinar si los intereses de los pueblos indígenas serán perjudicados, y en qué medida (artículo 15.2 del Convenio núm. 169).

- 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 recursos minerales, hídricos o de otro tipo (artículo 32.2 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas).
- Siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad (artículo 17.2 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas).
- Antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, lo que incluye aquellas medidas que impacten sobre sus territorios, tierras y recursos naturales (artículo 6 del Convenio núm. 169 y artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas).
- Antes de utilizar sus tierras o territorios para actividades militares (artículo 30 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas).

En ambos instrumentos internacionales también se establecen las situaciones en que se requiere el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas. Estas son:

- Cuando excepcionalmente se considere su traslado y reubicación (artículo 16.2 del Convenio núm. 169 y artículo 10 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas).
- Cuando se adopten las medidas especiales requeridas para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados (artículo 4 del Convenio núm. 169).
- Para almacenar o eliminar materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas (artículo 29.2 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas).
- Antes de desarrollar actividades militares en las tierras o territorios de los pueblos indígenas (artículo 30 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas).

A nivel regional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado con respecto a la obligación de consultar a los pueblos indígenas, según sus costumbres y tradiciones (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2007), en relación con todas las medidas relativas a la delimitación, la demarcación y el otorgamiento de tierras, las medidas legislativas y administrativas necesarias para proteger los territorios indígenas, y los planes de inversión o desarrollo, públicos y privados, que puedan implicar restricciones a sus derechos (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008b). También ha exigido a los Estados la realización de consultas previas y el logro de un consenso con los pueblos indígenas en casos de “elección y entrega de tierras alternativas, el pago de una justa indemnización o ambos”; decisiones que “no quedan sujetas a criterios meramente discrecionales del Estado, deben ser, conforme a una interpretación integral del Convenio No. 169 de la OIT y de la Convención Americana, consensuadas con los pueblos interesados, conforme a sus propios procedimientos de consulta, valores, usos y derecho consuetudinario” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2005).

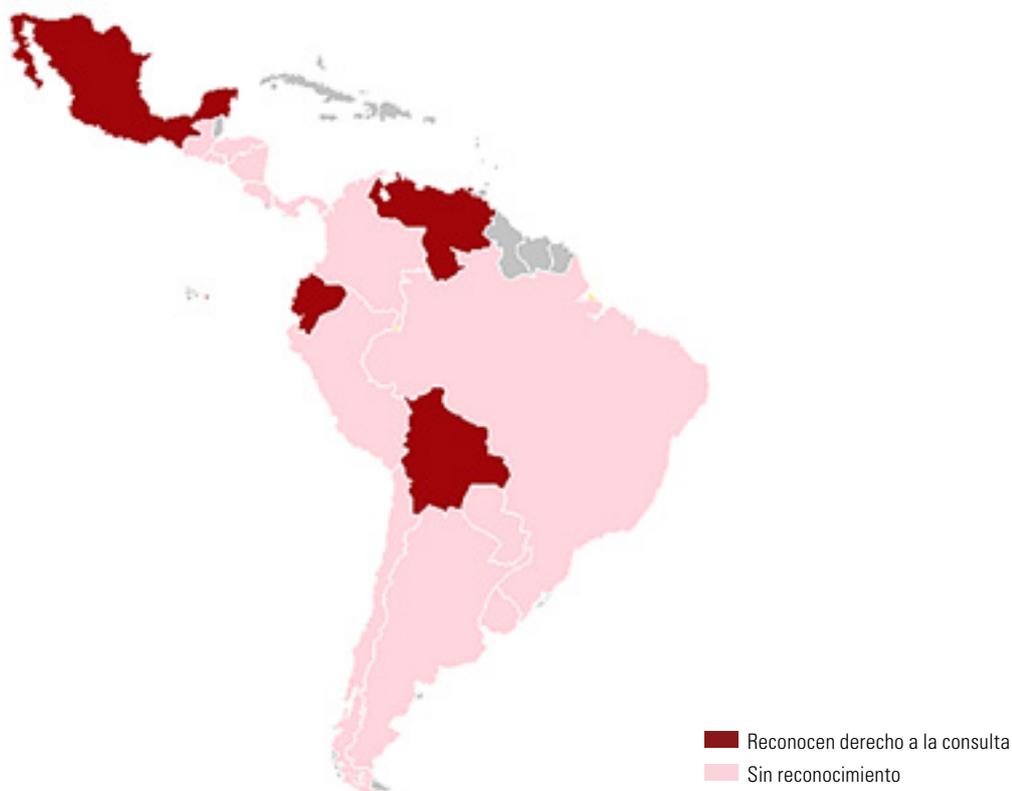
El principio fundamental en la jurisprudencia es que toda decisión que pueda afectar, modificar, reducir o limitar de cualquier modo los derechos territoriales de los pueblos indígenas debe ser sometida a consulta previa con el propósito de obtener el consentimiento del pueblo afectado. Así lo ha sostenido la CIDH, que considera que, en virtud de los artículos 18 y 22 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, los Estados están obligados a garantizar que toda determinación de las medidas en que los peticionarios indígenas mantienen intereses en las tierras por las que han poseído tradicionalmente un título, y han ocupado y usado, se base en un proceso de consentimiento previamente informado de parte de la comunidad indígena en su conjunto (CIDH, 2004).

1. Avances nacionales en materia de consulta previa a los pueblos indígenas

La ratificación del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) por parte de la mayoría de los países latinoamericanos ha constituido un hito que ha gravitado en la implementación y reglamentación, por la vía legislativa o reglamentaria, de la consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas. El panorama regional es heterogéneo en esta materia. Tanto Bolivia (Estado Plurinacional de), como el Ecuador, México y Venezuela (República Bolivariana de) lo consagran en sus textos constitucionales, aunque con distintos contenidos y alcances (véanse el mapa II.2 y el recuadro II.4). Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, México y Nicaragua consagran este derecho en leyes sectoriales relativas, por ejemplo, a hidrocarburos, minería y recursos hídricos (véase el cuadro II.20). La tendencia mayoritaria, sin embargo, es dictar normas específicas, de rango legal o reglamentario, lo que se observa en 9 de los 17 Estados objeto de este estudio.

Mapa II.2

América Latina (17 países): reconocimiento de derecho a la consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas en las Constituciones



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Recuadro II.4

América Latina (4 países): reconocimiento constitucional del derecho a la consulta previa

País	Disposición constitucional
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Artículo 30. II: "En el marco de la unidad del Estado y de acuerdo con esta Constitución las naciones y pueblos indígena originario campesinos gozan de los siguientes derechos [...] 15. A ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan".
Ecuador	Capítulo cuarto: derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades. Artículo 57: "Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: [...] 7. La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley [...] 17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos".
México	Artículo 2. La Nación Mexicana es única e indivisible. "B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos. Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de: [...] IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen".
Venezuela (República Bolivariana de)	Capítulo VIII. De los derechos de los pueblos indígenas. Artículo 120: "El aprovechamiento de los recursos naturales en los hábitats indígenas por parte del Estado se hará sin lesionar la integridad cultural, social y económica de los mismos e, igualmente, está sujeto a previa información y consulta a las comunidades indígenas respectivas. Los beneficios de este aprovechamiento por parte de los pueblos indígenas están sujetos a esta Constitución y a la ley".

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las Constituciones nacionales vigentes.**Cuadro II.20**

América Latina (17 países): marco normativo del derecho a la consulta previa

País	Reconocimiento constitucional	Leyes que reconocen el derecho a la consulta	Norma específica de regulación de la consulta
Argentina	-	-	-
Bolivia (Estado Plurinacional de)	✓	✓ ^a	✓ ^b
Brasil	-	No analizado	-
Chile	-	-	✓ ^{b c}
Colombia	-	-	✓ ^c
Costa Rica	-	-	✓ ^c
Ecuador	✓	✓ ^d	✓ ^b
El Salvador	-	-	-
Guatemala	-	-	-
Honduras	-	-	-
México	✓	✓ ^e	-
Nicaragua	-	✓ ^f	-
Panamá	-	-	✓ ^c
Paraguay	-	-	✓
Perú	-	-	✓ ^c
Uruguay	-	-	-
Venezuela (República Bolivariana de)	✓	-	✓ ^g

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).^a Ley de Hidrocarburos y Ley de Minería y Metalurgia.^b Aplicable a consultas de ciertos sectores.^c Aplicable a medidas legislativas y administrativas.^d Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua.^e Ley de Hidrocarburos, Ley de Planeación, Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados y Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.^f Ley de Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas: solo en materia de explotación de recursos naturales.^g Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas. Disposición de consulta aplicable a toda actividad susceptible de afectar directa o indirectamente a los pueblos indígenas.

A modo de ejemplo, a continuación, se describe la situación de algunos de los países en materia de reconocimiento y regulación del derecho a la consulta⁴⁵.

Si bien en la Argentina no existe una norma específica que regule la consulta, el Estado suele informar que cumple con esta obligación a través del Consejo Consultivo y Participativo de los Pueblos Indígenas, constituido en virtud del decreto núm. 672/2016 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que, además, ha servido de sustento para la implementación de procesos de participación y consulta que no cumplen con los estándares internacionales para ser considerados como tales⁴⁶. Así lo señaló el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) en las Observaciones finales sobre los informes periódicos 21° a 23° de la Argentina, que instaban al Estado a: “a) adoptar una normativa y mecanismos apropiados en todo el territorio a fin de que, con miras a obtener el consentimiento libre, previo e informado, la consulta previa sea realizada de manera sistemática, de buena fe, con autoridades representativas y mediante procedimientos apropiados, proporcionando información suficiente y apropiada; y b) Asegurar que tanto las medidas legislativas o administrativas que puedan afectar a los pueblos indígenas, como todos los proyectos de infraestructuras y explotación de recursos naturales sean sometidos al proceso de consulta previa con miras a obtener su consentimiento libre, previo e informado” (CERD, 2016). Para subsanar este vacío, los pueblos indígenas presentaron al Congreso de la Nación Argentina un anteproyecto de ley sobre consulta y consentimiento libre, previo e informado, que aún no ha sido tramitado (ENOTPO, 2014).

En el Brasil también se observan bajos estándares en la regulación de la consulta e ineficacia en los procesos de implementación. Existe una mención a la consulta previa en el artículo 231, inciso 3 de la Constitución. En la Ley núm. 13.123 del 20 de mayo de 2015 y el decreto núm. 8772 del 11 de mayo de 2016 se hace referencia a la consulta para el acceso a los recursos genéticos, la protección y el acceso a los conocimientos tradicionales, y la distribución de los beneficios para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad. Ambas leyes presentan estándares mínimos obligatorios para los casos de consulta relacionados con el acceso al conocimiento tradicional asociado al patrimonio genético. También se pronuncia sobre la consulta el decreto núm. 7747 del 5 de junio de 2012, que regula la Política Nacional de Gestión Territorial y Ambiental de Tierras Indígenas (PNGATI). En ese mismo año se creó un grupo de trabajo interministerial con el objeto de conducir el diseño de la PNGATI, proceso que culminó con cinco consultas regionales a organizaciones representativas de los pueblos indígenas. Este escaso desarrollo normativo se ha traducido en múltiples violaciones de los derechos de los pueblos indígenas, una de cuyas situaciones emblemáticas es la represa hidroeléctrica de Belo Monte en el estado de Pará, que, pese a la oposición indígena, fue aprobada e implementada sin consulta previa, con efectos nefastos sobre los modos de vida de estas poblaciones, generando desplazamientos forzados y sin que se hayan cumplido los acuerdos reparatorios (véase el recuadro II.5).

La jurisprudencia en el Brasil ha tenido avances en la perspectiva de garantizar la obligatoriedad de la consulta en casos emblemáticos, tales como: i) la construcción de la central hidroeléctrica de Belo Monte en el curso medio del río Xingu, estado de Pará, donde el Tribunal Regional Federal de la 1ª Región descalificó las reuniones informativas celebradas por el Gobierno como consulta previa y ordenó la suspensión de las obras mientras no se efectuase la consulta de los pueblos indígenas guacamayo, juruna, araweté, parakanã, xikrin, xipaya y kuruya (apelación civil núm. 2006.39.03.000711-8); ii) el caso de la central hidroeléctrica de São Luiz do Tapajós en el río Tapajós, de ese mismo estado, en el que el Tribunal Regional Federal de Santarém, Pará, reconoció la obligación del Gobierno brasileño de consultar también a los pueblos indígenas munduruku y sataré-mawé (acción civil pública núm. 3883-98.2012.4.01.3902); iii) el caso de la central Teles Pires que funciona en el río Teles Pires, en la frontera de los estados de Pará y Mato Grosso, donde se ordenó la suspensión de las obras para celebrar consultas con los pueblos indígenas munduruku, kayabi y apiaká (acción civil pública núm. 3947-44.2012.4.01.3600), y iv) el caso del Polo Naval del Amazonas, que implicaba la construcción de puertos, la exploración de minerales y el transporte de carga, programado para ser construido en la orilla del río Amazonas, en el borde de la ciudad de Manaus, para el cual el Tribunal Regional Federal dictaminó que el estado de Amazonas debía consultar previamente a las más de 20 comunidades tradicionales de pescadores y ribereños afectadas por el proyecto (acción civil pública núm. 377-75.2016.4.01.3902) (Rojas, Yamada y Oliveira, 2016).

⁴⁵ Véanse referencias específicas por país en el anexo A2.

⁴⁶ Véase Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), “Órganos de consulta y participación” [en línea] <https://www.ew.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/08/1.-INAI-Organos-de-consulta-y-participacion.pdf>. Consultada el 8 de septiembre de 2019.

Recuadro II.5**Brasil: el caso de la represa hidroeléctrica de Belo Monte**

El caso de la construcción de la represa de Belo Monte es emblemático de la vulnerabilidad que viven los pueblos indígenas del Brasil, incluso cuando le han sido reconocidos sus derechos territoriales. La represa fue construida sobre el río Xingú, que surca territorios de numerosas comunidades indígenas y se ubica al norte del Brasil, en el estado de Pará. El embalse inundó más de 500 km² de selva tropical amazónica, redujo un 80% el caudal del río en un trecho de aproximadamente 100 kilómetros y afectó a más de 40.000 personas, de las cuales más de 9.000 familias han sido sometidas a un reasentamiento forzoso.

A pesar de que en el área de emplazamiento del proyecto se han reconocido 11 tierras indígenas, en el proceso de aprobación y ejecución del proyecto no se garantizaron sus derechos territoriales y no se cumplió con la obligación de realizar la consulta previa para obtener el consentimiento libre, previo e informado de los afectados. A consecuencia de la vulneración de derechos indígenas y ambientales se presentaron más de 60 acciones judiciales y se cursaron al menos 29 multas a la empresa por incumplimiento de la normativa ambiental por parte del Instituto Brasileño del Medio Ambiente y los Recursos Naturales Renovables (IBAMA). En agosto de 2008, el Tribunal Regional Federal reconoció que la autorización del proyecto por parte del Congreso Nacional había sido ilegal por haberse otorgado sin una consulta a las comunidades indígenas ribereñas. No obstante, el Tribunal hizo una interpretación limitada del estándar de consulta previa y estableció que esta podría llevarse a cabo incluso después del otorgamiento de permisos y, en virtud de ello, ordenó su realización *ex post*.

En 2009, el Supremo Tribunal Federal suspendió la decisión del Tribunal Regional Federal que determinaba la consulta a los pueblos indígenas afectados. En el caso, por medio de la medida procesal de suspensión de liminar y anticipación de tutela, el Gobierno presionó para que los tribunales autorizaran la continuidad del proyecto. Este instrumento procesal, de uso exclusivo del Poder Ejecutivo, permite que los tribunales suspendan la ejecución de decisiones judiciales cuando existan motivos políticos habilitantes, como grave lesión al orden público, a la economía nacional o al desempeño de la administración pública. En este caso, el Gobierno utilizó la justificación de "grave lesión a la economía" para que el proyecto continuara sin que se haya realizado la consulta.

Como consecuencia de este proceso, en 2011 el Gobierno otorgó una "licencia parcial de instalación", pese a que la legislación brasileña no contempla la posibilidad de fraccionar licencias. Esto permitió el inicio de las obras y en noviembre de 2015 Belo Monte obtuvo la licencia de operación, con lo que se inició el llenado del embalse y, como resultado de ello, se produjo la inundación de tierras. Esta licencia se otorgó pese a que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) había ordenado medidas cautelares en favor de los pueblos indígenas y solicitado al Gobierno suspender licencias y obras hasta que se brindara protección y garantías suficientes a los afectados.

La represa de Belo Monte se construyó, fue inaugurada en mayo de 2016 y continúa operando sin que se hayan garantizado los derechos de las comunidades indígenas.

Fuente: A. Hernández Pou, "Estudio diagnóstico sobre la consulta previa, libre e informada en México", Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA)/Fundación Ford, 2019, inédito.

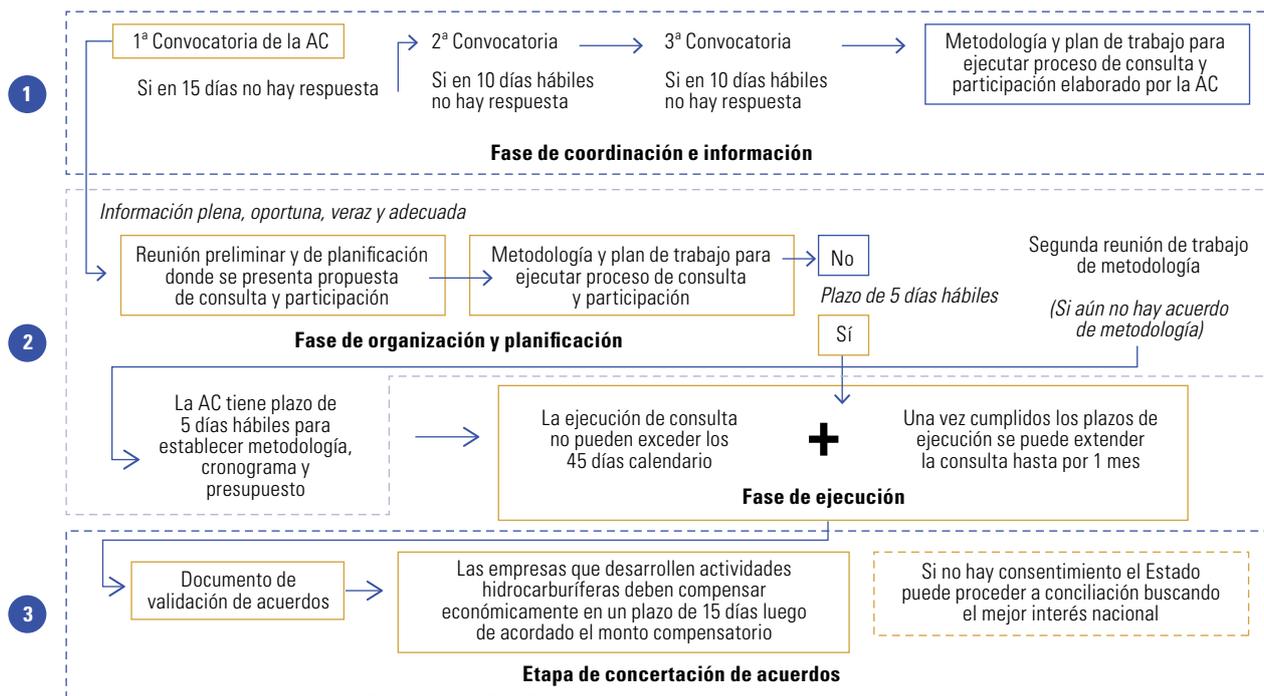
En el Estado Plurinacional de Bolivia, la Ley núm. 3058 de Hidrocarburos de 2005 y la Ley núm. 535 de Minería y Metalurgia de 2014 contemplan mecanismos de consulta. La primera de estas leyes i) establece que "las comunidades y pueblos campesinos, indígenas y originarios, independientemente de su tipo de organización deberán ser consultados de manera previa, obligatoria y oportuna cuando se pretenda desarrollar cualquier actividad hidrocarburífera" (Congreso Nacional del Estado Plurinacional de Bolivia, 2005) (artículo 114); ii) consagra que la consulta es una condición necesaria para la licitación, autorización, contratación, convocatoria y aprobación de las medidas, obras o proyectos hidrocarburíferos, y, antes de la aprobación de los estudios de evaluación del impacto ambiental, enfatizando en las tierras de posesión histórica y áreas de alto valor de biodiversidad, y iii) identifica como responsables de su implementación al Ministerio de Hidrocarburos, el Ministerio de Planificación del Desarrollo y el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios. El procedimiento propiamente dicho fue regulado por el decreto supremo núm. 29.033 (16 de febrero de 2007), que fue modificado solo dos meses después de su promulgación a través del decreto supremo núm. 29.124

(9 de mayo de 2007), que precisa los aspectos financieros del proceso, más tarde a través del decreto supremo núm. 29.754 (21 de mayo de 2008), que impuso a los pueblos un plazo de diez días para presentar sus propuestas para la implementación de la consulta, y, por último, por el decreto supremo núm. 2298 (18 de marzo de 2015), que se considera la más regresiva de estas nomas.

En la Ley de Minería y Metalurgia se garantiza el derecho de consulta previa, libre e informada realizada por el Estado como derecho colectivo y fundamental de carácter obligatorio, a realizarse respecto de toda solicitud para la suscripción de un contrato administrativo minero susceptible de afectar directamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas, con exclusión de las actividades de prospección y exploración, así como de los contratos administrativos mineros por adecuación y los contratos de arrendamiento o riesgo compartido (artículo 207), con lo que se contravienen los estándares internacionales en la materia. En este caso, la norma además regula el procedimiento que, como se muestra en el diagrama II.5, consta de cinco etapas: fase preparatoria, notificaciones y reuniones de diálogo intercultural, deliberaciones y reuniones siguientes, mediación y decisión, y resolución final.

Diagrama II.5

Estado Plurinacional de Bolivia: procedimiento de consulta previa (Ley de Hidrocarburos)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Un aspecto importante en el marco normativo boliviano es que cuenta con un mecanismo de observación y acompañamiento, regulado por el Reglamento para la Observación y el Acompañamiento en Procesos de Consulta Previa (resolución de sala plena núm. 118, del 26 de octubre de 2015), cuyo propósito es “establecer el procedimiento para la observación y el acompañamiento realizados por el Órgano Electoral Plurinacional (OEP), a través del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE), a los procesos de consulta previa convocados por el Estado Plurinacional, a través de instituciones públicas, de forma obligatoria y con anterioridad a la toma de decisiones respecto a la realización de proyectos, obras o actividades relativas a la explotación de recursos naturales” (OEP, 2015, pág. 2) (véase el recuadro II.6). La labor del SIFDE ha permitido constatar que los procesos puestos en marcha están lejos de cumplir no solo con los estándares internacionales, sino también con los que el propio Estado ha definido en sus normas. Así, por ejemplo, un 56% de las 115 consultas del sector minero realizadas en 2018 no cumplía con esos estándares (los mayores rezagos se concentran en el departamento de Potosí) (véase el gráfico II.2).

Recuadro II.6

Estado Plurinacional de Bolivia: criterios para la observación y el acompañamiento de los procesos de consulta previa

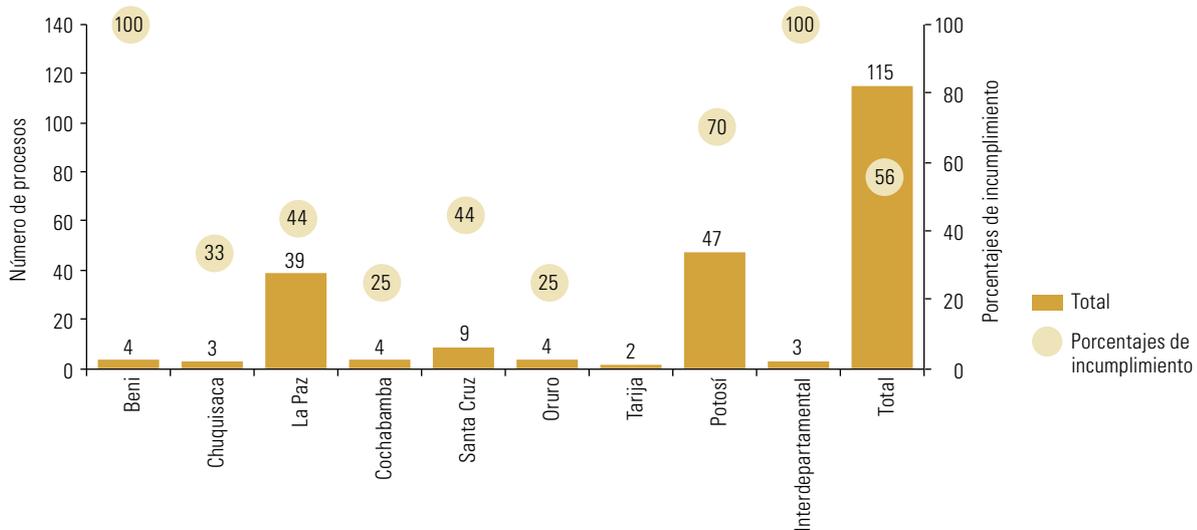
Los criterios utilizados son los establecidos en el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) y consideran:

- Buena fe. El proceso de consulta previa se lleva a cabo en el marco del diálogo, caracterizado por la comunicación, el entendimiento y el respeto mutuo.
- Concertación. El proceso de consulta previa tiene como fin llegar a un acuerdo entre los sujetos de consulta y el Estado respecto de la realización de proyectos, obras o actividades relativas a la explotación de recursos naturales, en el marco de la participación activa y efectiva en la toma de las decisiones que deba adoptar la autoridad.
- Informada. En el proceso de consulta previa se debe brindar información suficiente, comprensible, veraz, oportuna y adecuada a las características culturales de la población sujeto de consulta respecto de la realización de proyectos, obras o actividades relativas a la explotación de recursos naturales, así como su naturaleza, alcance, objeto, duración, área de afectación, impactos sociales, económicos y ambientales, además de los responsables de la ejecución del proyecto y otros establecidos en reglamentos o protocolos.
- Libre. El proceso de consulta previa se realiza sin coacción ni presión, con la ausencia de cualquier tipo de amenaza o represión implícita o explícita.
- Previa. El proceso de consulta previa se realiza de forma obligatoria con anterioridad a la toma de decisiones respecto de la realización de proyectos, obras o actividades relativas a la explotación de recursos naturales.
- Respeto a las normas y procedimientos propios. La consulta previa se realiza en el marco del reconocimiento de las instituciones propias, los mecanismos de organización, participación y decisión reflejados en las cosmovisiones, saberes, prácticas e instituciones de las naciones y los pueblos indígenas originarios campesinos, en el marco de los derechos colectivos.

Fuente: Órgano Electoral Plurinacional (OEP), *Reglamento para la Observación y el Acompañamiento en Procesos de Consulta Previa*, Lima, 2015 [en línea] https://www.oep.org.bo/consultaprevia/wp-content/uploads/sites/2/2016/12/reglamento_consulta_previa.pdf.

Gráfico II.2

Bolivia (Estado Plurinacional de): procesos de consulta del sector minero, 2018
(En números y porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Órgano Electoral Plurinacional (OEP), "Informes de consulta previa" [en línea] <https://www.oep.org.bo/consultaprevia/informes-de-consulta-previa>.

De los nueve países que han establecido una norma que regula de manera específica la consulta (Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Panamá, Perú y Venezuela (República Bolivariana de)), a continuación se analizan los casos de Colombia, el Perú y Chile, por expresar situaciones tipo de los problemas que ha planteado la regulación de la consulta en la región.

a) Si bien el **Estado de Colombia** ha dictado diversas normas para regular la consulta, ninguna se ha implementado. Inicialmente, la Ley núm. 99 de 1993 y el decreto núm. 1397 de 1996 se dictaron para hacer efectiva la consulta previa en casos de explotación de recursos naturales o planes de desarrollo. En 1998 se dictó el decreto núm. 1320 para regular este procedimiento ante la explotación de recursos naturales dentro de los territorios indígenas, medida que fue declarada inconstitucional por la Corte Constitucional de Colombia por su incompatibilidad con las disposiciones del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) y cuestionada por el Consejo de Administración de la OIT y la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones por el mismo motivo y por no haber sido elaborada con la participación de los pueblos indígenas.

Diversos decretos y directivas han ido regulando el marco institucional para la implementación de las consultas indígenas en el país. El decreto núm. 1387 de 1996 creó la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas, con el objeto de establecer acuerdos respecto de “las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectarlos, evaluar la ejecución de la política indígena del Estado, sin perjuicio de las funciones del Estado, y hacerle seguimiento al cumplimiento de los acuerdos a que allí se lleguen”, teniendo como una de sus funciones “concertar el procedimiento transitorio y lo demás que se requiera para la participación, consulta y concertación con pueblos o comunidades indígenas específicos, mientras se expide el decreto reglamentario. La concertación se hará respetando los usos y costumbres de cada pueblo” (Presidencia de la República de Colombia, 1996). En 2010 se adoptó la directiva presidencial núm. 01/2010, que estableció el marco general para el cumplimiento del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la OIT y definió las medidas susceptibles de ser consultadas (Presidencia de la República de Colombia, 2010). Tres años más tarde se estableció la Guía para la Realización de Consulta Previa con Comunidades Étnicas (directiva presidencial núm. 10 de 2013), en la que se incluyen los procedimientos para la certificación de presencia o no de comunidades étnicas. Finalmente, en 2013 se promulga el decreto núm. 2613 que establece un Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la Consulta Previa “como mecanismo de coordinación entre las entidades públicas, destinado a facilitar el enlace de las responsabilidades correspondientes y a compartir criterios e información actualizada que sirvan de soporte para la expedición de las certificaciones de presencia de comunidades étnicas y para el desarrollo mismo de la Consulta Previa” (Presidencia de la República de Colombia, 2013).

La Corte Constitucional de Colombia puede considerarse el principal “aliado” de los pueblos indígenas para la exigibilidad de la consulta previa. En su vastísima jurisprudencia, la Corte ha establecido que se trata de un derecho fundamental directamente relacionado con los derechos colectivos sobre los territorios, que permite la materialización de otros derechos colectivos como, por ejemplo, la libre autodeterminación, la participación y la integridad cultural⁴⁷. También ha sostenido que la consulta tiene como correlato el consentimiento libre, previo e informado, pero ha precisado que este no tiene como efecto jurídico el derecho de veto. Al mismo tiempo, ha adoptado un criterio amplio respecto de las medidas en torno a las cuales se debe buscar el consentimiento, señalando que “toda medida administrativa, de infraestructura, de proyecto u obra que intervenga o tenga la potencialidad de afectar territorios indígenas o étnicos deberá agotar no sólo el trámite de la consulta previa desde el inicio, sino que se orientará bajo el principio de participación y reconocimiento en un proceso de diálogo entre iguales que tendrá como fin el consentimiento, previo, libre e informado de las comunidades étnicas implicadas” (Corte Constitucional de Colombia, 2011). Además, ha hecho exigible la participación y la distribución razonable de los beneficios de la actividad para el pueblo directamente afectado, imponiendo a las autoridades criterios de razonabilidad y proporcionalidad en las decisiones que se adoptan respecto de los procesos de consulta y las correspondientes medidas de mitigación o compensación, según correspondan: “la decisión de la autoridad debe estar desprovista de arbitrariedad y

⁴⁷ Véanse, por ejemplo, las sentencias núm. T-376 de 2012, T- 704 de 2016 y T-002 de 2017.

de autoritarismo; así, ha de ser objetiva, razonable y proporcionada a la finalidad constitucional, que le exige al Estado la protección de la identidad social, cultural y económica de las comunidades indígenas, donde además se deben arbitrar los mecanismos necesarios para mitigar, corregir o restaurar los efectos que las medidas de la autoridad produzcan o puedan generar en detrimento de la comunidad o de sus miembros” (Corte Constitucional de Colombia, 2012). Por último, ha establecido con claridad las cinco etapas que deben seguirse en el proceso: i) solicitud del certificado de presencia de comunidades étnicas, ii) convocatoria y apertura de los procesos de consulta previa, iii) preconsulta, iv) consulta previa y protocolización, y v) seguimiento del cumplimiento.

Si bien en 2016 y 2017 el Gobierno colombiano ha presentado propuestas para establecer una regulación general del mecanismo de consulta previa —que fueron rechazadas por la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas (MPC)—, los pueblos indígenas han mantenido una posición particularmente cautelosa al respecto, pues ven en ello una amenaza a sus derechos. Han argumentado que la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia es lo suficientemente robusta, por lo que no sería necesaria la promulgación de normas legislativas específicas, más cuando no existen garantías de que en su tramitación en el Parlamento no se debiliten los estándares ya consolidados por la Corte. Además, las organizaciones indígenas, en virtud de las experiencias de regulación existentes en otros países latinoamericanos, postulan que con este tipo de medidas los Estados buscan restringir los estándares definidos en los tratados internacionales (Oxfam, 2018).

A consecuencia de las últimas normas mencionadas y de la jurisprudencia nacional, las consultas previas han aumentado vertiginosamente en los últimos años. Entre 1995 y mayo de 2019 se realizaron 1.692 consultas que implicaron 42.496 reuniones (véase el cuadro II.21). De estas consultas, 1.096 (64,8%) están relacionadas con actividades que implican intervenciones directas en los territorios: explotación de hidrocarburos, minería, desarrollo de infraestructura, energía, telecomunicaciones y evaluaciones de impacto ambiental. Aunque la mayoría de estos procesos ha culminado con la etapa de protocolización (acuerdos entre las partes protocolizados bajo la supervisión de la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior y los organismos de control), es en el sector minero donde se han producido las mayores tensiones, sin que se hayan cerrado más de la mitad de las consultas.

Cuadro II.21

Colombia: procesos de consulta implementados, 1995-2019

Sector	Número de consultas	Número de consultas protocolizadas	Número de consultas no protocolizadas	Porcentaje no protocolizado
Medida administrativa	374	295	79	21,1
Hidrocarburos	277	222	55	19,9
Infraestructura	258	197	61	23,6
Evaluación de impacto ambiental	216	168	48	22,2
Orden judicial	189	118	71	37,6
Energético	172	136	36	20,9
Minería	150	73	77	51,3
Investigación	33	28	5	15,2
Telecomunicaciones	23	17	6	26,1
Total	1 692	1 254	438	25,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Ministerio del Interior, “Datos abiertos” [en línea] <https://consultaprevia.mininterior.gov.co/node/22662>.

Pese a la gran cantidad de consultas realizadas, las organizaciones indígenas han denunciado irregularidades en la etapa de certificación de la presencia de comunidades indígenas en los territorios en que se prevé el desarrollo de proyectos de inversión. Dado que la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, responsable de este procedimiento, en la mayoría de las solicitudes certifica la ausencia de comunidades, las comunidades solo se enteran de la afectación de sus derechos una vez que los proyectos se han iniciado,

lo que origina una gran cantidad de conflictos. Ejemplo de ello es que durante el primer semestre de 2019 se certificó presencia indígena solo para el 2% de los proyectos presentados, pese a que algunos de ellos involucraban resguardos indígenas. Otro problema detectado es que las consultas se han ido transformando progresivamente en procedimientos meramente administrativos, donde muchas veces el papel del Estado es mínimo. Esto abre espacios para la “interlocución” directa de las empresas privadas y las comunidades indígenas, en un marco de absoluta desigualdad.

b) **El Perú** es el Estado que presenta un marco regulatorio más robusto en materia de consulta, pero esto no necesariamente se ha traducido en una implementación efectiva. La Ley núm. 29.785 del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, dictada en 2011, dispone que la finalidad de este mecanismo es alcanzar un acuerdo o consentimiento entre el Estado y los pueblos originarios frente a medidas administrativas y legislativas que les afecten directamente (artículo 3). Entre los principios que rigen la consulta se identifican la interculturalidad, la oportunidad, la buena fe, la flexibilidad, el plazo razonable, la ausencia de coacción y la información oportuna (artículo 4). Se dispone que los pueblos indígenas participarán de la consulta a través de sus instituciones y organizaciones elegidas conforme a sus usos y costumbres. Para estos efectos, se establece como función del Viceministro de Interculturalidad la mantención de un registro de instituciones y organizaciones representativas de pueblos indígenas a ser consultadas (artículos 6, 9, 19 y 20). Si bien la ley dispone que al Estado le corresponde decidir con respecto al proceso de consulta, advierte que la decisión final, en relación a si acoge o no lo planteado en la consulta, debe considerar la perspectiva de los pueblos originarios, así como las consecuencias que las medidas tendrán para los derechos colectivos reconocidos a los pueblos indígenas.

Pese a los avances que se observan en la norma citada, los pueblos indígenas han sido críticos a su reglamentación mediante el decreto supremo núm. 001-2012-MC del Ministerio de Cultura, ya que no se considera el consentimiento cuando se trata de megaproyectos, depósitos de relaves tóxicos o desplazamientos poblacionales, ni cuando se afecte la supervivencia. Además, recalcan el hecho de que el Viceministerio de Interculturalidad no puede ser juez y parte en los reclamos sobre cuándo es procedente la consulta y, a la vez, garantizar que se cumplan los acuerdos (AIDSESP, citado en SERVINDI, 2012). Entre las principales limitaciones de procedimiento se han destacado las siguientes: i) los plazos establecidos no son adecuados, principalmente en la etapa de diálogo; ii) el Estado impone unilateralmente el plan de consulta y la metodología de diálogo; iii) no existen mecanismos adecuados para canalizar los reclamos de los pueblos indígenas que hayan sido excluidos, y iv) hay una falta de precisiones en la obligación estatal de asegurar los recursos necesarios para que los pueblos indígenas cuenten con asesoría técnica autónoma (Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas, 2012).

A diferencia de lo descrito para Colombia, los procesos de consulta previa en el Perú son escasos. Hasta 2018 se habían realizado cuatro procesos de cobertura nacional: i) Política Sectorial de Salud Intercultural; ii) Reglamento de la Ley que Regula el Uso, Preservación, Desarrollo, Recuperación, Fomento y Difusión de las Lenguas Originarias del Perú; iii) Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe al 2021, Ley núm. 29735, y iv) Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. En materia de proyectos de inversión se habían realizado 26 consultas: 13 relativas a la aprobación de contratos de concesión de los lotes petroleros, 12 sobre autorizaciones de inicio de operaciones para los proyectos mineros (11 de exploración y 1 de explotación) y solo 1 en materia energética (Centrales Hidroeléctricas del Río Araza, en Marcapata, Cusco). Por último, se han implementado consultas relativas a las áreas nacionales protegidas: dos para la categorización de áreas naturales protegidas, tres respecto de áreas de conservación regional y dos sobre planes maestros (Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas, 2018). Sobre estos procesos, la Defensoría del Pueblo (2016) ha sostenido que “debido al inadecuado momento en el que se han realizado las consultas previas, hemos observado además que los acuerdos logrados con los pueblos indígenas versan sobre obligaciones y competencias funcionales de las entidades del Estado como son supervisar, trasladar quejas o alcanzar copia de documentos y no —como la normatividad exige— sobre las acciones concretas para prevenir afectaciones de los derechos de los pueblos indígenas”.

c) En el caso de **Chile**, desde la entrada en vigor del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) (2009), se han dictado dos decretos supremos de alcance general y relativos a la consulta previa, que regulan la aplicación del artículo 6 del mencionado Convenio y establecen un procedimiento previo a la adopción de medidas administrativas o legislativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas. El primero de ellos fue el decreto supremo núm. 124 de 2009 (Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y Subsecretaría de Planificación y Cooperación), que fue objeto de rechazo generalizado por parte de los pueblos indígenas y que posteriormente fue reemplazado por el decreto supremo núm. 66 de 2013 (Ministerio de Desarrollo Social y Familia y Subsecretaría de Servicios Sociales), actualmente vigente. Además, la consulta a los pueblos indígenas en el marco de proyectos sometidos a procesos de evaluación de impacto ambiental está regulada específicamente por el decreto núm. 40 del 30 de octubre de 2012, que aprueba el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

Desde el punto de vista formal, el decreto supremo núm. 66 es resultado del proceso de Consulta sobre Institucionalidad Indígena que el Gobierno impulsó en 2011 con tres propósitos: el establecimiento de una nueva regulación de los mecanismos de participación y consulta que reemplazaría el cuestionado decreto supremo núm. 124 de 2009, el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y la nueva reglamentación del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. La imposibilidad de conciliar posiciones entre los representantes del Gobierno y de los pueblos indígenas en aspectos sustantivos de la propuesta (la afectación directa, las medidas a consultar y los proyectos de inversión en territorios indígenas), se tradujo en la marginación de gran parte de los representantes indígenas del proceso. Pese a ello, la norma está vigente y en ella se constatan diversos contenidos contrarios al estándar internacional: i) el cumplimiento del deber de consulta (artículo 3); ii) los órganos a los que les es aplicable la obligación de consulta (artículo 4); iii) la definición del concepto de afectación directa (artículo 7), y iv) la aplicación parcial del reglamento en el caso de medidas administrativas adoptadas en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

En lo que respecta al cumplimiento del deber de consulta, en el artículo 3 se prevé que “el órgano responsable deberá realizar los esfuerzos necesarios para alcanzar el acuerdo o el consentimiento de los pueblos afectados”; sin embargo, “se tendrá por cumplido el deber de consulta, aun cuando no resulte posible alcanzar dicho objetivo” (Ministerio de Desarrollo Social, 2013). Si bien es cierto que la consulta, de acuerdo con el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), no proporciona un derecho de veto a los pueblos indígenas —toda vez que alcanzar un acuerdo o lograr el consentimiento es el propósito al iniciar el proceso de consulta y no un requisito independiente—, la OIT ha señalado que, aun cuando no se haya alcanzado acuerdo o consentimiento, la decisión adoptada por el Estado debe respetar los derechos sustantivos reconocidos por el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), tales como los derechos de los pueblos indígenas a las tierras y a la propiedad. La importancia de obtener el acuerdo o el consentimiento es mayor mientras más severas sean las posibles consecuencias para los pueblos indígenas involucrados. Tanto es así que existen situaciones en que el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) establece la obligatoriedad del consentimiento libre, previo e informado, tal como se ha reseñado anteriormente, que no son consideradas en la norma en análisis.

En la norma en comento se identifica a los pueblos indígenas como sujetos de consulta (artículo 5), remitiéndose para ello a la definición dada en el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) y agregando que deben estar reconocidos por la Ley Indígena, norma que, además, permite determinar quiénes son los individuos pertenecientes a un pueblo indígena. Esta situación puede ser problemática, no solo porque los criterios legales no siempre son coincidentes con el derecho propio indígena para estos efectos, sino, y sobre todo, porque la consulta previa es un derecho colectivo que se ejerce a través de las instituciones representativas, por lo que el carácter indígena de una persona individual carece de relevancia. De hecho, en el artículo 6 del propio reglamento se reconoce a los pueblos indígenas como el sujeto de la consulta.

En el mismo artículo se señala que la consulta se verifica a través de las instituciones representativas nacionales, regionales o locales, “según el alcance de la afectación de la medida que sea susceptible de afectarles directamente” (Ministerio de Desarrollo Social, 2013). Asimismo, en el reglamento se indica que es el propio pueblo el que debe “determinar libremente sus instituciones representativas” (Ministerio de

Desarrollo Social, 2013). De esta manera, el instrumento establece dos criterios distintos para determinar a qué organizaciones se debe consultar: i) el alcance de la posible afectación y ii) la libre determinación de cada pueblo. En la práctica, ambos criterios pueden no coincidir, y solo el segundo de ellos es consistente con el estándar internacional. Es más, la aplicación del primer criterio puede utilizarse para evitar consultar a organizaciones de mayor alcance territorial.

En el decreto supremo núm. 66, por otra parte, se establece cuáles son las medidas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas y que, por lo tanto, deben someterse a consulta. En el caso de medidas legislativas, solo anteproyectos de ley, de reforma constitucional o parte de estos “cuando sean causa directa de un impacto significativo y específico sobre los pueblos indígenas en su calidad de tales, afectando el ejercicio de sus tradiciones y costumbres ancestrales, prácticas religiosas, culturales o espirituales, o la relación con sus tierras indígenas” (Ministerio de Desarrollo Social, 2013), exigiéndose impactos ciertos (“causa directa”). Además, el reglamento agrega un requisito no contemplado en el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169): la magnitud del impacto. Al respecto, se debe tener en cuenta que el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya manifestó que la consulta: “es aplicable siempre que una decisión del Estado pueda afectar a los pueblos indígenas en modos no percibidos por otros individuos de la sociedad. Una incidencia diferenciada de esa índole se presenta cuando la decisión se relaciona con los intereses o las condiciones específicos de determinados pueblos indígenas, incluso si la decisión tiene efectos más amplios, como es el caso de ciertas leyes” (Naciones Unidas, 2009a, pág. 16). Este planteamiento no es recogido de manera adecuada en la norma.

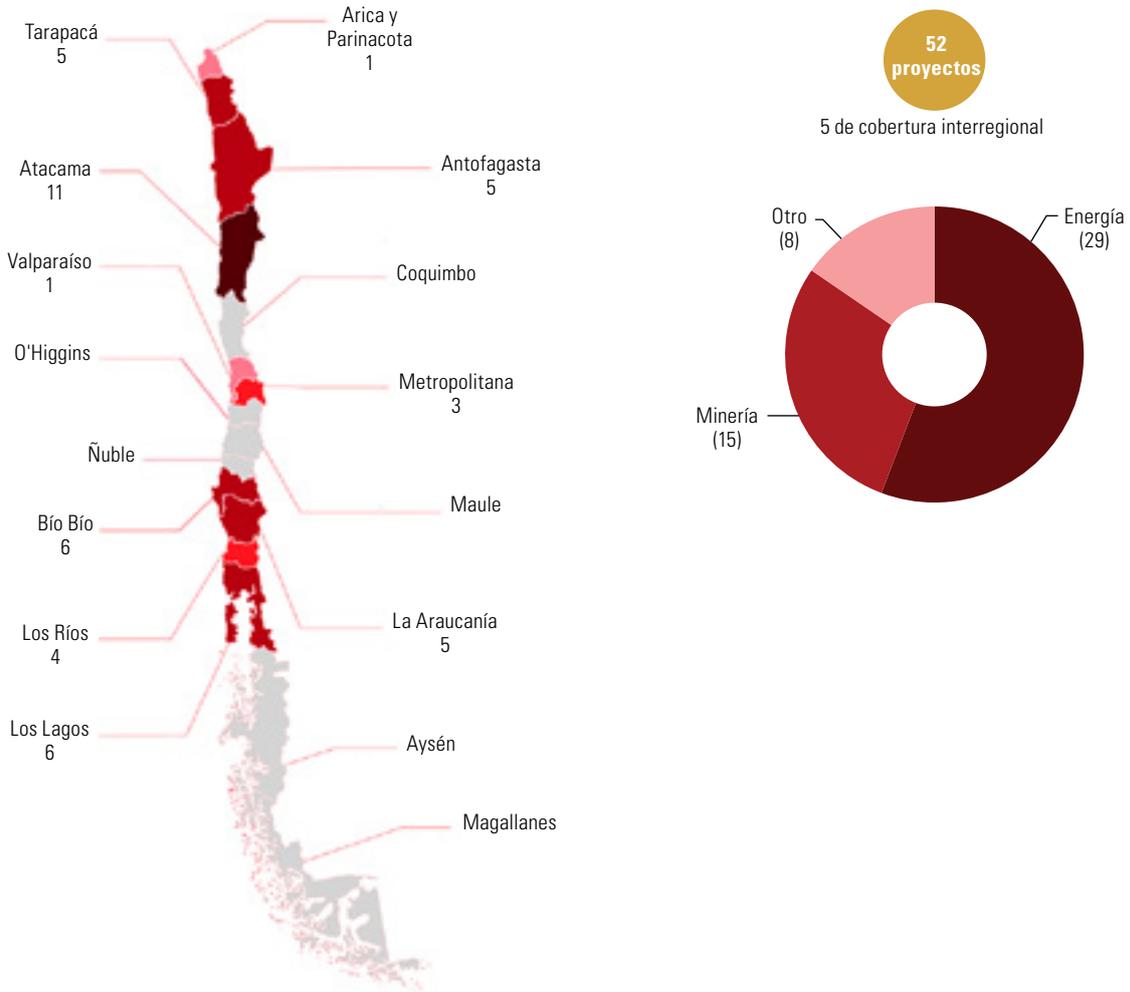
El segundo decreto que regula la consulta en Chile es el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, que define tres principios básicos: la buena fe (artículo 9); los procedimientos apropiados (artículo 10), correspondiendo al organismo público que propone la medida la responsabilidad de coordinar el proceso; y el carácter previo de la consulta (artículo 11). Además, establece que es responsabilidad del Estado actuar con la debida diligencia, disponiendo de los medios para que los pueblos indígenas puedan participar en un plano de igualdad. Por último, señala que los intervinientes “no podrán realizar conductas, acciones u omisiones que obstaculicen el normal desarrollo del proceso de consulta previa o impidan alcanzar su finalidad, así como aquellas que pretendan burlar o desconocer los acuerdos alcanzados” (Ministerio de Desarrollo Social, 2013). El problema que plantea esta norma es que puede restringir las legítimas expresiones de protesta social por parte de los pueblos indígenas, que pueden ser consideradas como conductas que obstaculizan el normal desarrollo del proceso.

En el reglamento se establece un procedimiento de consulta de cinco etapas: i) planificación; ii) información y difusión; iii) deliberación interna; iv) diálogo, y v) sistematización, comunicación resultados y final (artículo 16). Este procedimiento debería ser consensuado con los pueblos indígenas a los efectos de salvaguardar que los plazos y el procedimiento sean pertinentes culturalmente y apropiados a las circunstancias particulares de los pueblos indígenas y las organizaciones consultadas.

En virtud de esta norma y de su antecesora, entre 2008 y junio de 2019 solo se habían impulsado 52 procesos de consulta en materia de evaluación de impacto ambiental, principalmente respecto de proyectos energéticos, que afectan sobre todo al territorio del pueblo mapuche, y proyectos mineros, que afectan los territorios de los pueblos andinos (aymara, quechua, likanantay) (véase el mapa II.3). Llama la atención que algunos de estos procesos se impulsen fuera de los territorios indígenas, donde, si bien existen organizaciones constituidas al amparo de la Ley núm. 19.253, se transforman en iniciativas inocuas, respecto de las cuales el Gobierno no recibe oposición. También es de destacar que algunos de ellos se mantienen abiertos, pese a haberse iniciado hasta cinco años atrás.

Mapa II.3

Chile: procesos de consulta implementados entre 2008 y 2019, Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), "Proyectos con proceso de consulta a pueblos indígenas", Santiago [en línea] https://seia.sea.gob.cl/pci/proyectos_en_pci.php.

Esta reglamentación ha sido cuestionada en su forma y fondo por los pueblos indígenas del país y diversas instancias internacionales de derechos humanos, incluso por la propia OIT, por no estar acorde con los estándares establecidos en el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169). Por ello, muchos pueblos indígenas han recurrido a los tribunales de justicia, que han elaborado una jurisprudencia rica, aunque no siempre consistente, sobre la implementación del derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado en Chile. Sin embargo, desde 2012, con la promulgación de la Ley núm. 20.600 que crea los Tribunales Ambientales, todos los casos relacionados con la implementación de los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de la evaluación ambiental de proyectos —que antes eran resueltos por las cortes del país por la vía de la acción o el recurso constitucional de protección, que operó como un contencioso administrativo por defecto— han comenzado a ser conocidos por estos tribunales, lo que ha generado un cambio sustancial en la tendencia jurisprudencial del país. Desde entonces, se ha validado completamente el modelo de consulta imperante, configurando un esquema formalista y de máxima deferencia a la autoridad ambiental, y aceptando la exigencia de que en un proceso de evaluación ambiental los propios pueblos indígenas sean quienes deban complementar la información deficiente presentada por un proponente y aportar antecedentes para demostrar la susceptibilidad de afectación directa. Esto implica sostener un estándar de prueba que dificulta el acceso a la justicia, impide garantizar la integridad de los territorios indígenas y la sostenibilidad

de los recursos esenciales para la sobrevivencia (agua y otros recursos naturales), y limita el ejercicio del derecho a la consulta por parte de las comunidades marginadas del procedimiento de evaluación ambiental, contradiciendo el principio preventivo que inspira el ordenamiento jurídico ambiental, y abdicando del estándar de revisión y control amplio que la ley reconoce a los Tribunales Ambientales.

Por último, en el ámbito de los marcos normativos nacionales se debe tener presente que, si bien muchos Estados han argüido la ausencia de legislación interna y las incongruencias en las normas vigentes en el derecho doméstico para posponer las obligaciones contraídas en materia de consulta, finalmente no han podido eludir su cumplimiento (Rojas, Yamada y Oliveira, 2016). Esto se debe a que la Corte Interamericana de Derechos Humanos y las cortes nacionales han aplicado los instrumentos internacionales de derechos humanos en la materia, conforme a la teoría del bloque de constitucionalidad que permite incorporar las normas y principios del derecho internacional de los derechos humanos a las cartas fundamentales y al principio *pacta sunt servanda*, de conformidad con las normas de los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, para sostener la obligación estatal de implementarlas⁴⁸. Así, es posible subsanar los vacíos generados por la falta de regulación, por una regulación insuficiente o por la incongruencia entre la regulación interna y los estándares internacionales en la materia. Por ello, los tribunales de justicia pasan a cumplir un papel preponderante que ha reducido las brechas de implementación de este derecho.

2. Los protocolos autonómicos de consulta

Ante la falta de consulta o procesos de consulta ineficaces para garantizar sus derechos, las organizaciones indígenas en varios países de la región han adoptado protocolos autonómicos de consulta. Así ocurrió, por ejemplo, en el Brasil, donde en 2014 el pueblo munduruku elaboró el Protocolo de Consulta e Consentimiento Wajãpi (RCA, 2014), que fue entregado a la Secretaría Nacional de Articulación Social. Entre los días 16 y 21 de mayo de 2017 se realizó la primera reunión sobre la consulta previa, un hito histórico, ya que fue la primera vez que se implementó una medida de este tipo en el Brasil. Con posterioridad, los pueblos indígenas del Brasil han elaborado una multiplicidad de instrumentos de este tipo, a saber:

- Protocolo de consulta quilombola, Santarém, agosto de 2016
- Protocolo de consulta para los pueblos del territorio indígena xingu, octubre de 2016
- Protocolo de consulta de los pueblos indígenas munduruku y apiaká de Planalto Santareno, enero de 2017
- Protocolo de consulta a los pescadores y pescadoras del municipio de Santarém, Pará, junio de 2017
- Protocolo de consulta a los quilombolas de Abacatal, Aurá, julio de 2017
- Protocolo de consulta a la comunidad tradicional da Ponta Oeste, Ilha do Mel, julio de 2017
- Protocolo de consulta previa al pueblo krenak, agosto de 2017
- Protocolo de consulta al pueblo juruna (yudjá) de la tierra indígena Paquiçamba de Volta Grande do Rio Xingu, agosto de 2017
- Protocolo de consulta de las comunidades ribereñas de Pimental y San Francisco, noviembre de 2017
- Protocolo de consulta al pueblo waimiri atroari, agosto de 2018
- Protocolo de consulta previa de tekoa itaxi mirim, 2018
- Protocolo de consulta y consentimiento, Asociación de las Comunidades Restantes de Quilombo do Alto Trombetas II, 2018

⁴⁸ Artículo 26 de la Convención de Viena de 1969 (*pacta sunt servanda*): todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe. Artículo 27. El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46.

Los protocolos de consulta elaborados por los pueblos indígenas en el Brasil no solo han regulado autónomamente la consulta, sino que también promueven el fortalecimiento de las alianzas internas entre los pueblos, la definición de arreglos políticos entre ellos y la reafirmación de la legitimidad de todas las comunidades como sujetos de derecho de consulta. Por ejemplo, los protocolos wajäpi y munduruku refuerzan la alianza entre las aldeas y los líderes políticos tradicionales, y el protocolo xingu, aprobado con el Plan de Manejo del Territorio Indígena Xingu, también constituye un acuerdo de gobernanza interna entre los 16 pueblos que conviven dentro de sus límites (Rojas, Yamada y Oliveira, 2016).

Lo mismo ha hecho en Colombia el pueblo arhuaco, que en 2017 estableció el Protocolo Autónomo para el Relacionamiento con el Mundo Externo, Incluyendo la Consulta y el Consentimiento Previo, Libre e Informado. Este protocolo es definido como un “instrumento de gobierno propio para establecer el entendimiento con terceros y propios dentro del territorio (niwi úmuke) ancestral y sagrado que limita La Línea Negra (U´munukunu) habitada y compartida por los cuatro pueblos -Wintukwa (Arhuaco), Kággaba (Kogui), Wiwa y Kankuamo- hermanos y guardianes de la [Sierra Nevada de Santa Marta]”, con el propósito de “dar los lineamientos para la conservación y protección de todos aquellos elementos, fenómenos y manifestaciones naturales que garantizan la vida del planeta, el bienestar de la humanidad y la pervivencia física y cultural de nuestros pueblos, como de aquellas personas que habitan y dependen de los servicios que presta la naturaleza”, estableciendo “los mínimos y los máximos de las actuaciones permitidas en el territorio ancestral y sagrado [...] de acuerdo con la Ley de Origen” (CIT, 2016).

En Honduras, el pueblo miskitu definió en 2012 el “Protocolo bio-cultural del pueblo indígena miskitu: el derecho al consentimiento libre, previo e informado en nuestro territorio de La Muskitia hondureña” (Unidad de la Mosquitia, 2012), mientras que en la Argentina, los pueblos kolla y atacama adoptaron en 2015 el protocolo “Kachi Yupi: huellas de la sal. Procedimiento de consulta y consentimiento previo, libre e informado para las comunidades indígenas de la Cuenca de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc”⁴⁹.

En general, dichos protocolos establecen qué ámbitos de los derechos y la cultura de los pueblos indígenas pueden ser objeto de consulta y consentimiento libre, previo e informado, sustrayendo aquellos aspectos esenciales de la vida indígena no susceptibles de ser debatidos en el marco de un proceso de consulta, como, por ejemplo, los sitios sagrados. Ponen énfasis en que la consulta es una herramienta para el diálogo intercultural, cuyo propósito es garantizar el consentimiento libre, previo e informado.

Las bases jurídicas de los protocolos autonómicos están en el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, establecido en los pactos de derechos humanos (artículo 1, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) y artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Al ser elaborados y acordados de manera autónoma por los pueblos indígenas, estos protocolos son expresión de su gobernanza interna y materializan en reglas concretas elementos clave del derecho a la consulta previa: la obligación estatal de adoptar procedimientos apropiados para su realización y las organizaciones representativas de cada pueblo como sujeto de ellas.

3. Principales tendencias en la implementación de los procesos de consulta previa

En la práctica, los procesos de consulta previa a los pueblos indígenas no han sido mecanismos eficaces para garantizar sus derechos colectivos. Los Estados han usado su regulación como una estrategia para restringir derechos, imponiendo políticas públicas, medidas administrativas, medidas legislativas y proyectos de inversión, y obviando los estándares internacionales.

Los procesos de consulta han permitido la preeminencia de intereses estatales y empresariales sobre los intereses y derechos de pueblos indígenas, blindando decisiones que vulneran sus derechos, en particular el derecho a establecer sus prioridades en materia de desarrollo y garantizar la integridad de su hábitat. La

⁴⁹ Véase [en línea] <https://naturaljustice.org/wp-content/uploads/2015/12/Kachi-Yupi-Huellas.pdf>.

consulta se da en un contexto de extrema asimetría política y económica, en que las comunidades se ven obligadas a confrontar sus derechos e intereses con empresas nacionales y transnacionales, muchas veces en escenarios de alta conflictividad social, expresada en situaciones de violencia, criminalización y corrupción.

Los Estados han esgrimido el “interés público” para favorecer los intereses tanto gubernamentales como empresariales sobre los derechos de los pueblos indígenas. En la mayoría de los países, esta noción se recoge en las leyes sectoriales (minería, energía, hidrocarburos y demás) y en la legislación ambiental para “rebajar” los alcances y propósitos de la consulta. Aun cuando en el ámbito judicial existen avances, persisten interpretaciones antagónicas entre las reglas de interpretación aplicadas por los organismos internacionales, que priorizan los intereses indígenas, y los tribunales nacionales, que se inclinan a favor de los intereses de los privados y del Estado.

La renuencia de los Estados a cumplir con su obligación de consultar se ha traducido en la judicialización de este derecho, lo que ha tenido efectos tanto positivos como negativos para su reconocimiento e implementación. En lo positivo, ha permitido en algunos casos detener proyectos de alto impacto no consentidos por los pueblos indígenas y ha desarrollado el alcance y contenido de los estándares. En lo negativo, se observan tendencias regresivas de derechos, pues los tribunales muchas veces son reacios a aplicar estándares internacionales, y las sentencias, en la mayoría de los países, solo tienen incidencia para el caso concreto y no irradian sus efectos a otras situaciones similares. Diversas sentencias revisadas para la realización de este estudio demuestran que los tribunales estiman que la omisión de la consulta puede subsanarse sin paralizar el proyecto de inversión que la motiva, con lo que se desvirtúa su carácter previo y su propia finalidad.

Para que la consulta cumpla con el objetivo de garantizar los derechos a los pueblos indígenas es necesario que: i) su finalidad, en todas las materias, sea el consentimiento o los acuerdos vinculantes; ii) cuente con financiamiento adecuado, y iii) existan instituciones estatales autónomas para su implementación y para el seguimiento de los acuerdos (IWGIA, 2019a). Estos tres requerimientos no han logrado cristalizar en América Latina. Por ello, los pueblos indígenas están adoptando estrategias autonómicas para ejercer el derecho a la consulta.

El papel de los organismos internacionales en materia de derechos humanos y sus procedimientos de observación y acompañamiento han sido insuficientes para garantizar la adecuada implementación del derecho a la consulta. No obstante, han elaborado estándares en la materia que, en alguna medida, han ayudado a reducir brechas de implementación. Cabe destacar el papel de los Relatores Especiales sobre los derechos de los pueblos indígenas, cuyos informes han sido clave en visibilizar el incumplimiento de las obligaciones estatales y difundir los estándares internacionales.

El SIDH ha sido uno de los mecanismos que ha permitido la interpretación progresiva de la consulta de un modo consistente con el *corpus iuris* internacional. Su gran aporte ha sido la construcción de estándares, lo que permite la interpretación evolutiva de la Convención Americana sobre Derechos Humanos para proteger los derechos de los pueblos indígenas. En el ámbito específico de la consulta cabe destacar que esta instancia ha ordenado la suspensión de los proyectos si no hay consulta. Sin embargo, la debilidad sigue siendo la implementación de las sentencias por parte de los Estados. Estos han relativizado los estándares internacionales e impuesto la interpretación más favorable a intereses hegemónicos sobre los derechos de los pueblos indígenas. Por ello, la incorporación de los derechos de los pueblos indígenas al bloque de constitucionalidad y su reconocimiento como derechos fundamentales y humanos en las Constituciones no solo es un factor fundamental para garantizar la implementación del derecho internacional en el ámbito nacional, sino que también garantiza la eficacia de las estrategias judiciales emprendidas por las comunidades. Las interpretaciones nacionales que tienden al debilitamiento de estas nociones, por el contrario, favorecen la regresión de la jurisprudencia (IWGIA, 2019a).

En suma, los problemas que se observan en los mecanismos y procesos de consulta en los países latinoamericanos solo se pueden superar si se asume como principio el consentimiento vinculante de los pueblos indígenas, que es la base fundamental para el ejercicio de su autonomía. Además, es imprescindible que este principio se incorpore en los planes nacionales de la Agenda 2030 para todos los ODS, con especial énfasis en los que afectan directa o indirectamente los derechos territoriales de los pueblos indígenas.

Pueblos indígenas en los bosques de América Latina - Abya Yala: sus aportes a la diversidad biocultural y a la mitigación del cambio climático

La crítica situación ambiental que se experimenta en el mundo se ha traducido en una creciente toma de conciencia respecto de las importantes contribuciones de los bosques al bienestar humano y al equilibrio de la vida en el planeta. Tal como ha sido reconocido en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y refrendado en el Acuerdo de París, en 2015, los bosques cumplen una función esencial para mitigar el cambio climático y disminuir la acumulación de gases de efecto invernadero en la atmósfera, al actuar como sumideros de carbono. En virtud de ello, ocupan actualmente un lugar destacado en los marcos estratégicos de las Naciones Unidas, organismos de cooperación internacional, organizaciones ambientales y —aunque en menor medida— en las políticas de los Estados, que reconocen su relevancia para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica y el Acuerdo de París, sobre el cambio climático.

Los bosques albergan más del 80% de la biodiversidad terrestre y se estima que alrededor de 1.600 millones de personas dependen de ellos para su sustento (PNUD, 2020). Son particularmente importantes para los pueblos indígenas, que los han habitado desde tiempos inmemoriales, pues constituyen el espacio vital de reproducción material, cultural y espiritual.

La sólida información disponible sobre la mayor diversidad biológica presente en áreas de alta diversidad cultural y sobre su mutua dependencia ha despertado un creciente interés por los pueblos indígenas poseedores de los bosques. En efecto, múltiples investigaciones han puesto de relieve los grandes aportes de estos pueblos a la conservación de la diversidad de la fauna y la flora local a través de sus conocimientos, prácticas y usos de la naturaleza. Estratégicamente, los pueblos indígenas han comenzado a alinear sus demandas históricas por el control autónomo de sus territorios ancestrales con estas nuevas agendas medioambientales. Por ello, es ineludible analizar la situación actual de los bosques de los pueblos indígenas, identificando las principales amenazas que enfrentan.

En este contexto, el propósito de este capítulo es analizar la situación de los pueblos indígenas en los bosques de América Latina, con especial énfasis en la estrecha relación que existe entre ellos y en los aportes que estos pueblos hacen a la diversidad biocultural y a la mitigación del cambio climático. Para ello, el estudio se centra, en primer lugar, en el análisis de tres áreas¹: i) Amazonía: se sistematiza información respecto a la estructura de la propiedad de las tierras, los procesos de deforestación diferenciados en los territorios de propiedad de los pueblos indígenas y las principales amenazas que ponen en riesgo la supervivencia de estos pueblos, debido a la desprotección y la pérdida de los bosques; ii) Mesoamérica: se presentan los antecedentes

¹ No se incluyen en este estudio de manera específica ecosistemas boscosos como los manglares, de gran importancia para muchos pueblos indígenas de Mesoamérica, que —tal como se describe en este capítulo en relación con otros bosques— se ven amenazados por la expansión de la agroindustria (palma africana, principalmente) y la ganadería, el desarrollo de infraestructura turística y la tala ilegal. Véase, por ejemplo, Colombia, Ministerio de Minas y Energía (2015); Honduras, Presidencia de la República (2016) y, en el caso de México, CEPF (2004).

disponibles sobre la correlación existente entre la presencia de los pueblos indígenas y la conservación de la biodiversidad, y iii) bosques lluviosos del Cono Sur: se describen los procesos políticos y económicos a través de los cuales el pueblo mapuche en el sur de la Argentina y de Chile ha sido desposeído de sus bosques ancestrales y las estrategias desplegadas en los últimos años para recuperar su control. En segundo lugar, se exponen los principales aportes de los pueblos indígenas a la conservación de la biodiversidad y a la mitigación de cambio climático, y se pone de relieve la necesidad de incorporar los territorios de conservación indígenas en las estrategias nacionales y globales de conservación. Por último, se sintetizan los estándares y directrices internacionales y regionales más relevantes en este ámbito.

A. La importancia de los bosques para los pueblos indígenas que los habitan

La relación entre bosques y pueblos indígenas es ancestral, más antigua que las sociedades modernas y anterior al desarrollo en Occidente de los conceptos de “conservación” y “biodiversidad”. Es también tan diversa como los pueblos indígenas que habitan los bosques, por lo que se debe resistir la tentación de homogeneizarla. Es una relación estrecha, profunda y recíproca, pues los bosques son tan relevantes para la subsistencia y continuidad cultural de los pueblos indígenas que los habitan como los pueblos indígenas lo son para el cuidado y permanencia de los bosques y de los seres que en ellos existen. Precisamente por ello, muchos pueblos indígenas se encuentran en la primera línea de alerta y defensa ante cualquier amenaza a sus territorios que pueda impactar sobre la biodiversidad e integridad de los bosques.

Para comprender estas interrelaciones, es necesario adentrarse en las epistemologías de los distintos pueblos indígenas. Por ejemplo, el pueblo *kichwa* de Sarayaku —integrado por aproximadamente 1.200 personas, que habita en el corazón de la Amazonía ecuatoriana— adoptó en 2012 la “Declaración Kawsak Sacha: selva viviente, ser vivo y consciente, sujeto de derechos” (Pueblo Originario Kichwa de Sarayaku, 2018), en la que se sintetiza su visión de la naturaleza. A través de esta declaración establecen una agenda para preservar y conservar de manera sostenible los espacios territoriales, así como la relación material y espiritual que allí establece este pueblo con la selva viviente (*kawsak sachá*) y los seres que la habitan, reivindicando un “modelo de vida basado en criterios de riqueza de nuestra cultura[,] por ejemplo[,] la existencia en nuestro territorio de ríos no contaminados y con abundantes peces, la vida en el ayllu y la fortaleza de nuestra organización”, que se opone a los modelos extractivistas, cuyos impactos se han hecho sentir en el territorio desde 1996, y demandando a la comunidad internacional y al Estado el reconocimiento de *kawsak sachá* como una nueva categoría de protección de los territorios de los pueblos originarios.

Para el pueblo de Sarayaku, los ecosistemas del territorio forman tres unidades ecológicas esenciales: *sacha* (selva), *yaku* (ríos) y *allpa* (tierra), que sostienen el *sumak kawsay* (“buen vivir” o vivir en armonía), asegurando la continuidad del *kawsak sachá* y, por lo tanto, del propio pueblo de Sarayaku (véase el recuadro III.1). De allí su empeño por defender la integridad de su territorio, parte del cual fue concesionado por el Estado a la Compañía General de Combustibles S.A. para la explotación de hidrocarburos, sin su consentimiento libre, previo e informado, situación que motivó la presentación del caso ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos en 2003. Nueve años más tarde, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó sentencia a favor de este pueblo, ordenando al Estado ecuatoriano la adopción de diversas medidas de restitución, satisfacción y garantías de no repetición, la mayoría de las cuales no han sido implementadas. El caso reviste especial importancia tanto para la jurisprudencia en América Latina como para los Estados, las empresas y los pueblos indígenas, ya que ejemplifica las luchas que muchos pueblos que habitan los bosques —al igual que otros ecosistemas— llevan adelante actualmente en la región y en el mundo para preservar el espacio donde su cultura se ha desarrollado y permanecido durante siglos.

Recuadro III.1

Extracto de la Declaración Kawsak Sacha (selva viviente) del pueblo *kichwa* de Sarayaku

"*Kawsak Sacha* es un ser vivo, con conciencia, constituido por todos los seres de la Selva, desde los más infinitesimales hasta los seres más grandes y supremos; incluye a los seres de los mundos animal, vegetal, mineral, espiritual y cósmico, en intercomunicación con los seres humanos, brindando lo necesario para revitalizar sus facetas emocionales, psicológicas, físicas, espirituales y restablecer la energía, la vida y el equilibrio de los pueblos originarios.

Es en las cascadas, las lagunas, los pantanos, las montañas, los ríos y los árboles donde los Seres Protectores de *Kawsak Sacha* habitan y desarrollan una vida semejante a la de los seres humanos. El *Kawsak Sacha* transmite los conocimientos a los *Yachaks* para que interactúen en el mundo de los Seres Protectores de la selva, a fin de mantener el equilibrio de la Pachamama, sanar a las personas y a la sociedad. Este conocimiento es metódicamente mantenido y transmitido a las nuevas generaciones.

El equilibrio natural del universo, la armonía de la vida, la perpetuidad cultural, la existencia de los seres vivos y la continuidad del *Kawsak Sacha* dependen de la permanencia y de la transmisión de los poderes de los Seres Protectores de la Selva. También depende de estos seres y de los *Yachaks* mantener una relación de respeto y equilibrio entre los seres humanos y los seres de la selva".

Fuente: Pueblo Originario Kichwa de Sarayaku, "Declaración Kawsak Sacha: selva viviente, ser vivo y consciente, sujeto de derechos", 2018 [en línea] <https://sarayaku.org/wp-content/uploads/2017/01/1.Declaraci%C3%B3n-Kawsak-Sacha-26.07.2018.pdf?lang=es>.

Otro ejemplo de la forma en que se conciben los bosques en la cosmovisión de los pueblos indígenas, coherente con el ya reseñado, es la Ley de la Vegetación (*Kunsamu kunkunu Junazey*) del pueblo arhuaco, asentado en la Sierra Nevada de Santa Marta (Colombia), un territorio de gran importancia ecológica, debido a la existencia de biomas de selva andina (132.701,27 ha), selva subandina (523.297,47 ha), selva húmeda ecuatorial (88.076,43 ha), bosque tropical alterno hídrico (685.615,57 ha) y páramo (72.861,08 ha) (Presidencia de la República de Colombia, 2013). Pese a ello, hasta 2018 se habían otorgado 261 concesiones mineras, sin que se hubieran desarrollado procesos de consulta previa, lo que ha ocasionado grandes conflictos en el área (IWGIA, 2018). La Ley de la Vegetación forma parte de la Ley de Origen, la norma que gobierna todo lo que existe, que es anterior a cualquier norma o reglamento creado por los seres humanos y constituye la forma propia de gobernar establecida por los padres mayores de los arhuacos. Desde esta perspectiva, los bosques son seres vivos, que tienen una función (alimentar, curar y otras), una energía y un espacio que les ha sido asignado, de modo que existen una serie de normas culturales de relacionamiento con ellos (véase el recuadro III.2).

En su relación de reciprocidad con los bosques, los pueblos indígenas han desarrollado sus propios sistemas de gobernanza y de toma de decisiones, que —junto con las prácticas y usos tradicionales de los bienes naturales— son vistos por el movimiento ambientalista occidental como mecanismos de protección y conservación *in situ*. Prueba de ello es que, aunque el 20% de la Amazonía brasileña ha sido deforestada en los últimos 40 años, las tierras indígenas en el área perdieron apenas el 1,9% de sus bosques originales (ISA, 2020b). Así, muchos pueblos indígenas en las últimas décadas han comenzado a desarrollar estrategias de defensa de sus territorios y de sus planes de vida que inciden en la conservación, estableciendo además nuevas alianzas nacionales, regionales y globales y adoptando pragmáticamente las conceptualizaciones foráneas que les resultan útiles en esa defensa. Tal es el caso del Consorcio TICCA², una red global intercultural, integrada por organizaciones indígenas y locales junto con organizaciones de la sociedad civil que promueven el apropiado reconocimiento y apoyo a los "territorios y áreas conservados por pueblos indígenas y comunidades locales" o, simplemente, "territorios de vida".

² TICCA se emplea como abreviatura de "territorios y áreas conservados por pueblos indígenas y comunidades locales" (Consorcio TICCA, 2020).

Recuadro III.2

Kunsamu kunkunu Junazey, Ley de la Vegetación del pueblo arhuaco de Colombia

“La vegetación en sus distintas manifestaciones —árbol, arbusto, hierba— en el origen o antes de la luz fueron personas. A cada uno se le asignó una tarea, una función y una misión. A cada uno le asignaron sus espacios y también se le asignó su ley (*Kunsamu*). [...]”

Cada árbol cumple una función: uno genera alimentos, que sirven para el ejercicio negativo, otros generan alimentos para el ejercicio positivo. De esta misma manera, los árboles son identificados como positivos o negativos y son complementarios en el ejercicio de la Ley de Origen. En ese sentido, cuando se habla del cuidado para hacer una zocola o cultivo, por ejemplo, hay que hacer un procedimiento o pedir permiso desde la Ley de Origen, dado que lo que se está haciendo es matar la vida de ellos, cuando se tala un bosque se mata y es una violación gravísima a la Ley de Origen, se está matando la misma Ley de Origen.

Cada uno de ellos tiene una energía que se manifiesta en el uso que se le da de acuerdo con la ley que se le asignó, a algunos de alimentos, de medicina, de pagamento o trabajo ritual y de esa misma manera su utilidad quedó definida. En algunos, su fin es específico del ejercicio, por tanto, no se pueden quemar, otros no se pueden cortar, y otros no se pueden disponer. Es decir, desde la Ley de Origen se establece un orden, en ese sentido, cortar un árbol implica trabajo de resarcimiento y retribución, por tanto, no se puede trasladar un árbol de un lugar a otro, no se puede hacer uso y manejo comercial de los árboles, más aún cuando no se cumple el ejercicio de ritual para cortar una planta o un árbol.

[...]

Algunos árboles son dueños de agua. Hay una relación de los árboles con el entorno, con el río, con el suelo, y cada afectación al río también afecta a los árboles que están alrededor. La función de los árboles como el vello y el cabello es la de proteger, al cortarlo afecta a los entornos que protege. Cuando hay talas, daños en la vegetación, se afecta todo incluidos los humanos.

[...]

Cuando el hombre interviene la naturaleza y desplaza los árboles de sus espacios cambia los ciclos, por ejemplo, el árbol que es el padre de los pitos ahora está siendo utilizado para hacer muebles, escaparates, puertas, lo que rompe el ciclo y por eso viene el mal de Chagas para los seres humanos y se generan las enfermedades. Cuando se talan los árboles se pierde la relación de alimentación de los animales que viven en ellos. Por ejemplo, los pitos que se crían en el árbol del bongo y cuando este es talado, estos insectos se trasladan a los humanos y causan las enfermedades.

[...]

Los animales que habitan en los árboles —es decir, *kwindi Jina*— cumplen también una función en sus relaciones con el entorno. Su alteración es lo que causa las enfermedades, cuando los animales atacan a los humanos es porque existe un vacío en el ciclo de las relaciones entre los animales y la vegetación de donde se alimentan. Es el caso de las enfermedades provocadas por el pito, que al perder su lugar de morada y alimento va en busca de este, así ya sea un árbol procesado convertido en una puerta, un asiento en el lugar donde habita el hombre que alteró su morada”.

Fuente: Confederación Indígena Tayrona (CIT), *Protocolo Autónomo –Mandato del Pueblo Arhuaco– para el Relacionamiento con el Mundo Externo, Incluyendo la Consulta y el Consentimiento Previo, Libre e Informado*, Nabusimake, 2016 [en línea] <https://www.hchr.org.co/files/eventos/2017/PROTOCOLO-AUTONOMO-PUEBLO-ARHUACO.pdf>.

Los pueblos indígenas no solo cumplen un papel crucial para la conservación de los territorios y los bosques. En un momento en que los científicos llaman la atención sobre el declive de la biodiversidad y la diversidad de plantas cultivadas, la agrobiodiversidad tiene a estos pueblos como sus guardianes más fieles. Un ejemplo, entre muchos en la región, se encuentra en Río Negro, en el Brasil, un gran centro de diversidad de plantas cultivadas, que llegó a ser reconocido por el Instituto del Patrimonio Histórico y Artístico Nacional (IPHAN) como Patrimonio Cultural del Brasil. La lista de las especies que integran esta agrobiodiversidad es extensa y demuestra que muchos productos presentes hoy en las mesas latinoamericanas

(acaí, maní, diversas especies de patatas y de pimientos, así como una gran cantidad de semillas de maíz y frijoles, por mencionar algunos) fueron presentados por los sistemas agrícolas de los pueblos indígenas (Consortio TICCA, 2020).

En los últimos años, los conocimientos de los pueblos indígenas en materia de biodiversidad han sido valorados de forma amplia, y recientemente los científicos vinculados a la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES) han puesto de relieve —por primera vez a una escala mundial— su importancia para la conservación, la restauración y el uso sostenible de la naturaleza y su biodiversidad (IPBES, 2019). Se han sumado así a las investigaciones que han mostrado las múltiples formas en que los pueblos indígenas contribuyen a ampliar la diversidad de la fauna y la flora locales a través de sus conocimientos, prácticas y usos de la naturaleza, destacando el papel fundamental que han desempeñado en la formación de la biodiversidad del planeta, así como de diversos paisajes.

Dado que los análisis mundiales han establecido que en las áreas de alta diversidad cultural se concentran las áreas de alta diversidad biológica, se han desarrollado nuevos conceptos como los de “diversidad biocultural” y “patrimonio biocultural”, en que convergen las complejas interrelaciones entre procesos ecológicos y dinámicas culturales (UICN/CPAES, 2010; Vásquez Rodríguez, 2007). Con el primero de estos conceptos se hace referencia a la interrelación de la vida en todas sus manifestaciones —biológicas, culturales y lingüísticas— que han evolucionado en conjunto dentro de complejos sistemas adaptativos socioecológicos (Maffi y Woodley, 2010). El segundo concepto, en tanto, ha sido definido como un sistema complejo de partes interdependientes centradas en la relación entre los pueblos indígenas y su entorno natural. Sus componentes incluyen recursos biológicos, desde el nivel genético hasta el paisaje, y tradiciones, prácticas y conocimientos de larga data para la adaptación al cambio ambiental y el uso sostenible de la biodiversidad. Este patrimonio, que tiene un carácter colectivo, se transmite de una generación a otra, sostiene las economías locales y es esencial para la supervivencia de los pueblos indígenas, su seguridad alimentaria y su salud, especialmente ante el riesgo del cambio climático (IIED, 2020).

Si bien los conceptos de “diversidad biocultural” y “patrimonio biocultural”, en general, han sido desarrollados por organizaciones no gubernamentales (ONG), académicos y organismos de cooperación, algunos pueblos y comunidades los han adoptado como una estrategia intercultural para la protección y reivindicación territorial. Por ejemplo, la Confederación Mapuche de Neuquén (Argentina) se refiere con la expresión “territorios bioculturales” a aquellos territorios tradicionales del pueblo mapuche que fueron declarados áreas protegidas (parques nacionales Lanín y Nahuel Huapi) sin su consentimiento previo, libre e informado.

El reconocimiento de la contribución de los pueblos indígenas y de las comunidades locales a la conservación de la biodiversidad comenzó a ser discutido hace más de dos décadas en los foros internacionales, y hoy se encuentra recogido tanto en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (Naciones Unidas, 1992a) como, más recientemente, en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC, 2020a) y ha sido establecido también por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN, 2020). El reciente informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) destaca la relevancia de los conocimientos de los pueblos indígenas —que incluyen su comprensión, capacidades y filosofías, derivadas de su histórica interacción con el medio natural en que viven— para la adaptación y mitigación frente al cambio climático (IPCC, 2019). Sin embargo, los Estados mantienen importantes brechas y desafíos normativos y de políticas públicas en relación con la implementación de los acuerdos que han ratificado, así como de las directrices de los organismos especializados para brindar apoyo, reconocimiento y protección a los pueblos indígenas que habitan los bosques y otros ecosistemas, que se describen en otras secciones de este capítulo. En este contexto, una lucha fundamental de los pueblos indígenas está orientada a que el conjunto de leyes derivadas de ese reconocimiento sea implementado, para garantizar que sus tierras se mantengan libres de amenazas e invasores y en condiciones ambientales que les permitan vivir de acuerdo con sus modos tradicionales de vida y sus propias prioridades de desarrollo.

B. Pueblos indígenas en tres áreas de bosque en América Latina - Abya Yala

1. Antecedentes contextuales

Entre 1990 y 2015 los bosques se han reducido notablemente en el mundo, pasando de una superficie aproximada de 4.128 millones de hectáreas (31,6% de la superficie mundial)³ a 3.999 millones de ha (30,6%). En consecuencia, ante el sostenido aumento de la población, el área de bosques per cápita también ha disminuido, pasando de 0,8 ha a 0,6 ha en el mismo período (FAO, 2016). En este mismo lapso temporal, las mayores pérdidas netas de bosques ocurrieron en el hemisferio sur, específicamente en América del Sur, África y Asia meridional. Entre los diez países que informaron las mayores pérdidas netas anuales de bosques en todo el mundo se encuentran cuatro países de América Latina, el Brasil, el Paraguay, la Argentina y el Estado Plurinacional de Bolivia, los que a la vez enfrentan la mayor presión y expansión de la frontera agrícola y ganadera de la región. El Brasil encabeza la lista con una pérdida neta de casi 1 millón de ha en el período analizado. Por el contrario, entre los países que presentaron el mayor aumento neto anual de bosques en América Latina destaca Chile, que ocupa el tercer lugar en el mundo, después de China y Australia. Sin embargo, la situación en este país obedece a la expansión de las plantaciones forestales, que —como es sabido— tienen efectos adversos para los ecosistemas⁴.

En un estudio reciente del Sustainability Consortium, el World Resource Institute y la Universidad de Maryland (TSC/WRI/UMD, 2018) se identifican cinco principales impulsores de esta pérdida forestal: i) la deforestación provocada por la extracción de materias primas, que implica una conversión permanente y a largo plazo de bosques y matorrales para usos no forestales de la tierra, como la agricultura (incluido el cultivo de la palma aceitera), la minería o la infraestructura energética; ii) la agricultura rotativa, los bosques de pequeña y mediana escala y la conversión de matorrales para la agricultura, que luego es abandonada y a la que sigue un recrecimiento de los bosques; iii) la silvicultura, operaciones forestales a gran escala que se desarrollan dentro de bosques manejados y plantaciones de árboles; iv) los incendios forestales, que provocan pérdida de bosques a gran escala como resultado de la quema de la vegetación forestal sin conversión visible de origen humano o actividad agrícola posterior, y v) la urbanización, que implica una conversión de bosques y montes para la extensión y densificación de centros urbanos existentes.

En América Latina, los bosques cubren una superficie total aproximada de 928 millones de ha, correspondientes al 46% de la superficie terrestre de la región⁵ y al 23% de los bosques del mundo, y la región concentra una proporción significativa de los bosques primarios de todo el planeta (CEPAL, 2018a). Sin embargo, esta riqueza se encuentra en riesgo y en continuo deterioro, puesto que en la región la superficie forestal disminuyó del 51% al 46% entre 1990 y 2015, lo que corresponde a una pérdida cercana a los 100 millones de ha y evidencia tasas de deforestación anual —tanto en América del Sur como en Mesoamérica— muy superiores a las registradas a nivel global (véase el cuadro III.1). Lo alarmante es que este adverso escenario se produce aun cuando los países de la región, en especial el Brasil, han realizado importantes esfuerzos para ampliar la superficie de bosques destinada a la conservación de la biodiversidad, principalmente a través de áreas protegidas. Esta situación alerta sobre la necesidad de revisar las estrategias y políticas proteccionistas convencionales para dar cabida a estrategias que aborden la complejidad de los fenómenos de deforestación, degradación y fragmentación de los bosques, incluido el reconocimiento de

³ La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) define los bosques como “tierras que se extienden por más de 0,5 hectáreas dotadas de árboles de una altura superior a 5 metros y una cubierta de dosel superior al 10 por ciento, o de árboles capaces de alcanzar altura *in situ*. No incluye la tierra sometida a un uso predominantemente agrícola o urbano” (FAO, 2012a). Por lo tanto, las estadísticas que proporciona en los informes de Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales (FRA) incluyen las plantaciones forestales, a las que denomina “bosques plantados”.

⁴ El Uruguay es un caso excepcional en la región (y en el mundo), ya que un 57% del total de sus bosques corresponden a bosque plantado. En segundo lugar se encuentra Chile, con un 17%; lo siguen El Salvador (6,0%), Guatemala (5,2%) y la Argentina (4,4%). El resto de los países de la región mantienen proporciones de bosque plantado menores que el 2%.

⁵ Se estima una superficie de 2.031 millones de ha.

los aportes de los pueblos indígenas que viven en los bosques y dependen de ellos y que, en consecuencia, son los principales interesados en su conservación y quienes dan las alertas más tempranas cuando estos se encuentran amenazados.

Cuadro III.1

América Latina: superficie de bosques en 2015 y cambio de las áreas de bosques entre 1990 y 2015

Variable	América del Sur (14 países y territorios) ^a		Mesoamérica (8 países) ^b		Total de América Latina		Mundo	
	Total (millones de ha)	Cambio anual (porcentaje)	Total (millones de ha)	Cambio anual (porcentaje)	Total (millones de ha)	Cambio anual (porcentaje)	Total (millones de ha)	Cambio anual (porcentaje)
Área total de bosque	842	-0,40 ↓	86	-0,43 ↓	928	-0,41 ↓	3 999	-0,13 ↓
Bosque natural	827	-0,43 ↓	85	0,19 ↑	913	-0,48 ↓	3 695	-0,24 ↓
Bosque plantado	15	2,38 ↑	1	0,20 ↑	16	2,30 ↑	291	1,84 ↑
Bosque primario	400	-0,32 ↓	39	-0,70 ↓	439	-0,40 ↓	1 277	-0,10 ↓
Conservación de la biodiversidad	130	3,92 ↑	35	6,10 ↓	166	4,30 ↑	524	1,75 ↑
Área de bosques en áreas protegidas	287	2,89 ↑	15	-0,10 ↓	303	2,80 ↑	651	1,98 ↑

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), "Evaluación de los recursos forestales mundiales", 2015 [en línea] <http://www.fao.org/forest-resources-assessment/past-assessments/fra-2015/es/>.

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guayana Francesa, Guyana, Islas Malvinas (Falkland Islands), Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá.

2. Pueblos indígenas en bosques tropicales amazónicos

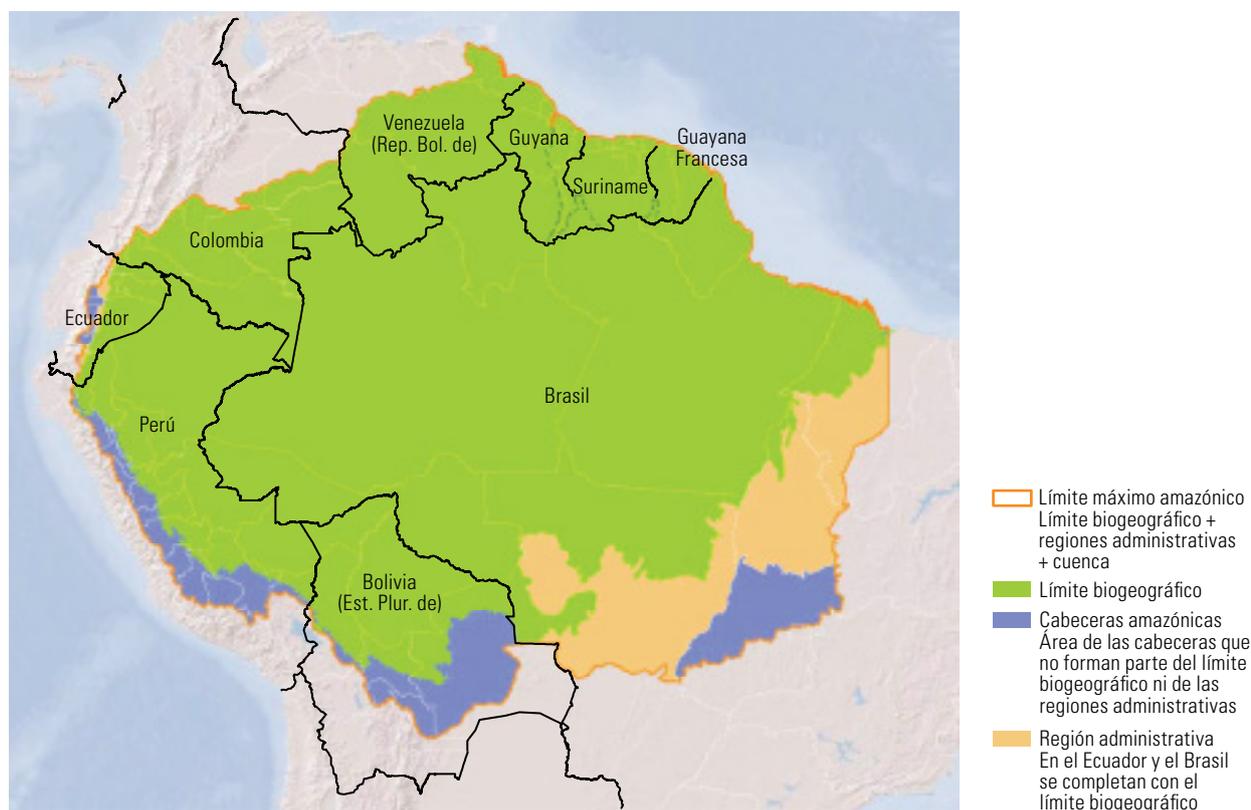
La subregión amazónica es el bosque tropical más extenso del mundo. Concentra cerca del 90% de todos los bosques de América Latina y tiene una extensión aproximada de 780 millones de ha (RAISG, 2018)⁶. Se trata de un área compartida por nueve países y territorios de América del Sur —Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Guayana Francesa, Perú, Suriname y Venezuela (República Bolivariana de) (véase el mapa III.1)—, que alberga una población aproximada de 45 millones de personas, incluidos cerca de 1,5 millones de indígenas pertenecientes a más de 385 pueblos, sin contabilizar aquellos no contactados. Solo en el Brasil se estima que se hablan más de 150 lenguas y que en la época de la llegada de los europeos existían más de 1.000 pueblos, que sumaban entre 2 y 4 millones de personas (ISA, 2020a).

El Brasil concentra la mayor superficie del bosque amazónico, un 63,3% del total, seguido por el Perú (9,5%), Colombia (7,5%), el Estado Plurinacional de Bolivia (7,0%) y la República Bolivariana de Venezuela (6,0%). Los países o territorios con menor superficie en esta área son Guyana, Suriname, el Ecuador y la Guayana Francesa (véase el cuadro III.2). El bosque amazónico cubre gran parte de la superficie total de cada uno de estos países, representando prácticamente la totalidad de la superficie de Suriname y la Guyana Francesa, y proporciones superiores al 50% en la República Bolivariana de Venezuela, Colombia, el Perú, el Brasil y Guyana. Aunque en los territorios nacionales del Ecuador y el Estado Plurinacional de Bolivia estos bosques tienen una menor cobertura, son proporcionalmente muy significativos (48,9% y 49,8%, respectivamente).

⁶ En 2017, la Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada (RAISG) modificó los límites de la Amazonía que utiliza, incluyendo los territorios hasta las divisorias de aguas de las cabeceras de los ríos amazónicos, buscando contar con una visión más integral del río Amazonas y su cuenca, estrechamente ligados a la cordillera de los Andes, donde los deshielos de los glaciares forman las lagunas y los ríos altoandinos, que a su vez son nacientes de ríos importantes que dan origen al gran río Amazonas y son parte de su dinámica. Esta ampliación representa un poco más de 62 millones de ha adicionales con respecto al límite anterior utilizado por la RAISG.

Mapa III.1

Límites de la Amazonía



Fuente: Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada (RAISG), "Territorios de los pueblos indígenas amazónicos, bosques y cambio climático: análisis y opciones de política", 2017 [en línea] https://www.amazoniasocioambiental.org/wp-content/uploads/2018/02/PolicyBrief_Span.pdf.

Cuadro III.2

Amazonía (9 países o territorios): superficie de bosques en 2015 y variación anual entre 1990 y 2015

País o territorio	Superficie total	Superficie de bosques		Proporción de la superficie del bosque amazónico	Variación anual de la superficie total de bosques
	Miles de ha	Miles de ha	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje
Bolivia (Estado Plurinacional de)	109 858	54 764	49,8	7,0	-0,55
Brasil	851 488	493 538	58,0	63,3	-0,41
Colombia	114 175	58 502	51,2	7,5	-0,38
Ecuador	25 637	12 548	48,9	1,6	-0,61
Guyana	21 497	16 526	76,9	2,1	-0,03
Guayana Francesa	8 423	8 130	96,5	1,0	-0,04
Perú	128 522	73 973	57,6	9,5	-0,21
Suriname	16 327	15 332	93,9	2,0	-0,03
Venezuela (República Bolivariana de)	91 645	46 683	50,9	6,0	-0,43
Total	1 365 113	779 996	56,9	100	

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), "FRA 2015: términos y definiciones", *Documento de Trabajo de la Evaluación de los Recursos Forestales*, N° 180, Roma, 2012 [en línea] www.fao.org/docrep/017/ap862s/ap862s00.pdf.

Por sus características biogeográficas, la Amazonía fue uno de los últimos territorios en ser ocupados en los procesos colonizadores en América Latina. No fue sino hasta la segunda mitad del siglo XX que —como consecuencia de la doctrina de la seguridad nacional— se comenzaron a implementar políticas estatales para

garantizar la soberanía en un espacio todavía en disputa entre países amazónicos, pero también entre empresas transnacionales y poblaciones indígenas. De ese modo, se promovieron campañas como la de Fronteras Vivas en el Ecuador o la gran Marcha hacia el Oeste en el Brasil, que condujeron a la colonización de lo que se consideraban “tierras baldías”, así como a la expansión en ellas de la economía extractiva. Estas medidas, profundizadas por el desarrollo agrario y la denominada Revolución Verde, se tradujeron en la deforestación y en el desplazamiento de poblaciones indígenas de sus tierras de ocupación tradicional (RAISG, 2016).

Frente a estas presiones, las respuestas comunes fueron las movilizaciones sociales y el surgimiento de las primeras organizaciones y asociaciones indígenas a lo largo y ancho de la Amazonía, que fueron respaldadas por organizaciones de derechos humanos y de conservación. Durante la década de 1980, se crearon y consolidaron diversos órganos de representación de pueblos indígenas, como la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE, 2020), la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP, 2020), la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) (COICA, 2020b), la Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC, 2020), la Coordinación de las Organizaciones Indígenas de la Amazonía Brasileña (COIAB, 2020), la Amerindian Peoples Association en Guyana (APA, 2020), la Federación de Organizaciones Autóctonas de Guayana Francesa (FOAG) (Alianza del Clima, 2020a) y la Organización de los Pueblos Indígenas de Suriname (OIS) (Alianza del Clima, 2020b). Todas ellas se agrupan actualmente en la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA, 2020a). Una década más tarde, los pueblos organizados, sus movilizaciones y marchas comenzaron a incidir en la opinión pública nacional e internacional y contribuyeron a reducir la oposición en los parlamentos al reconocimiento de sus derechos como colectividades preexistentes a los actuales Estados-nación, lo que permitió avanzar en el reconocimiento de tierras indígenas (RAISG, 2016), según distintas fórmulas dependientes de los contextos normativos y políticos de cada país. El proceso, sin embargo, no ha estado exento de problemas, ya que en muchos casos se han transformado los modos tradicionales de gobernanza indígena, imponiéndose sobre ellos nuevas formas legales de organización territorial. A la vez, la falta de catastros y delimitaciones adecuadas por parte de los Estados ha dificultado aún más la titulación.

En la actualidad, el patrón de ocupación de la superficie amazónica es diverso. Según estimaciones de la Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada (RAISG, 2019), más de la mitad de su superficie (51,3%) corresponde actualmente a territorios indígenas (28%) y áreas protegidas por los Estados (23,4%); el resto de las tierras estarían ocupadas por pequeños, medianos y grandes propietarios rurales, empresas de varios tipos, instituciones de investigación y fomento, y organizaciones religiosas y civiles⁷ (véase el cuadro III.3). Estas cifras, sin embargo, no incluyen la totalidad de los territorios indígenas que no cuentan con reconocimiento legal; el caso más extremo es el de Suriname, que —con un sistema legislativo todavía de raigambre colonial— no reconoce a los pueblos indígenas o tribales preexistentes. Pese a ello, en este país se identifica una población indígena cercana a las 20.350 personas, que corresponde al 3,8% de la población total, siendo los pueblos más numerosos el *kaliña* (*carib*), el *lokono* (*arawak*), el *trío* (*tirio* o *tareno*) y el *wayana* (IWGIA, 2018).

Los territorios indígenas abarcarían una superficie aproximada de 236,9 millones de ha en la Amazonía, que cuentan mayoritariamente con reconocimiento legal, en un proceso de larga data, que alcanzó su punto más alto con anterioridad a la adopción del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la OIT (71,2%); a partir de entonces, se observa una disminución sostenida y notoria. La superficie cubierta por las áreas naturales protegidas, en tanto, es levemente inferior (198,45 millones de ha). Paradójicamente, la mayoría de ellas fueron declaradas como tales con posterioridad a la adopción de ese instrumento, pese a las movilizaciones indígenas que denunciaban la vulneración de sus derechos en este proceso, lo que pone en evidencia un enfoque conservacionista que excluye a los pueblos indígenas (véase el gráfico III.1).

⁷ Estas cifras deben considerarse con precaución, puesto que en varios países no se dispone de información sobre aquellos territorios indígenas que no cuentan con reconocimiento legal. El caso más extremo en este sentido es el de Suriname, que, con un sistema legislativo aún de raigambre colonial, no reconoce a los pueblos indígenas.

Cuadro III.3

Amazonia (9 países y territorios): territorios indígenas y áreas protegidas

(En miles de hectáreas y porcentajes)

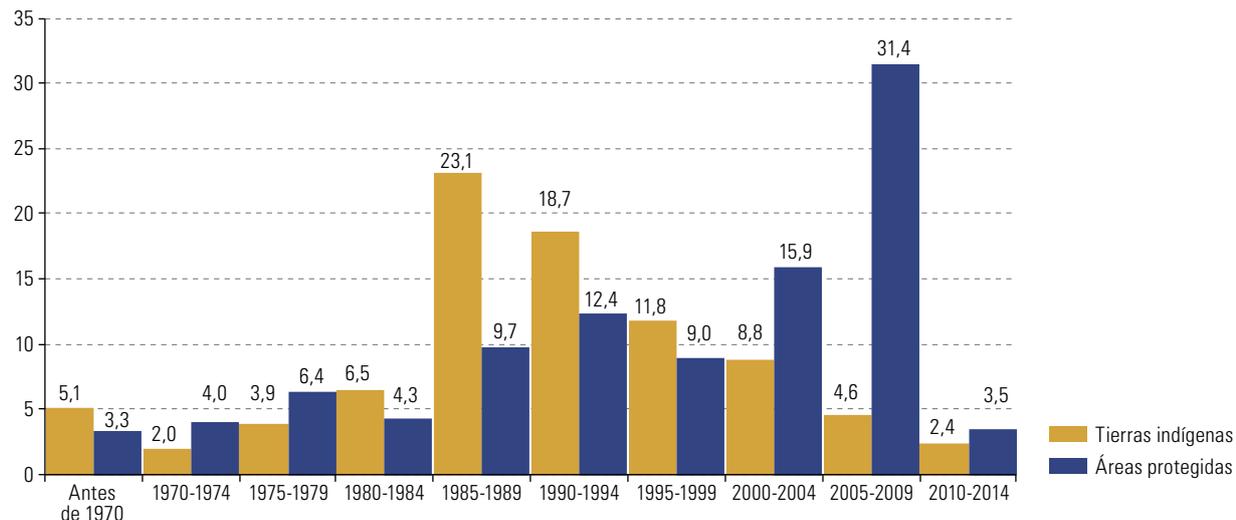
País o territorio	Territorio indígena en miles de hectáreas						Área natural protegida		Superposición de áreas naturales protegidas en territorios indígenas	
	Reconocido	Sin reconocimiento	Reserva indígena o zona intangible	Propuesta de reserva indígena	Total	Porcentaje de la superficie amazónica	Miles de hectáreas	Porcentaje de la superficie amazónica	Miles de hectáreas	Porcentaje de la superficie amazónica
Bolivia (Estado Plurinacional de)	12 217,3	6 525,8	0	0	18 743,1	2,2	20 722,7	2,4	5 604,9	0,7
Brasil	115 690,0	0	0	0	115 690,0	13,7	103 707,4	12,2	10 180,8	1,2
Colombia	26 976,3	0	0	0	26 976,3	3,2	14 073,9	1,7	3 527,5	0,4
Ecuador	4 534,6	1 010,9	1 187,0	0	6 732,5	0,8	4 935,7	0,6	2 007,6	0,2
Guayana Francesa	706,8	0	0	0	706,8	0,1	6 179,4	0,7	628,9	0,1
Guyana	3 167,1	0	0	0	3 167,1	0,4	1 035,7	0,1	99,7	0,0
Perú	22 614,4	2 484,7	2 913,2	4 213,2	32 225,5	3,8	20 286,5	2,4	3 288,3	0,4
Suriname	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	2 604,7	0,3	s/i	s/i
Venezuela (República Bolivariana de)	1 208,8	31 443,4	0	0	32 652,2	3,9	24 910,9	2,9	20 136,4	2,4
Total	187 115,3	41 464,8	4 100,2	4 213,2	236 893,5	28,0	198 456,9	23,4	45 474,1	5,4

Fuente: Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada (RAISG), "Datos cartográficos", 2019 [en línea] <https://www.amazoniasocioambiental.org/es/mapas>.

Gráfico III.1

Amazonia: evolución de la titulación de tierras indígenas y de la declaración de áreas protegidas

(En porcentajes)



Fuente: Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada (RAISG), "Amazonia 2016, áreas protegidas, territorios indígenas, deforestación 2000-2015", 2016 [en línea] <https://www.amazoniasocioambiental.org/es/mapas/>.

Por otro lado, un estudio sobre los procesos de pérdida de bosques en la cuenca amazónica (RAISG y otros, 2017) muestra que la deforestación bruta dentro de los límites de los territorios indígenas y las áreas naturales protegidas ha sido mucho más baja que fuera de ellos en el período 2000-2015. Tal como se desprende del cuadro III.4, para dicho período estos concentran solo el 18,7% del bosque perdido. Pero el estudio también evidencia que, para que este potencial conservacionista de las comunidades indígenas sea efectivo, es un requisito fundamental que dichas comunidades cuenten con la seguridad jurídica de la propiedad de la tierra, puesto que en las áreas indígenas no tituladas la deforestación en el mismo período aumentó más del 50% (RAISG y otros, 2017).

Cuadro III.4

Amazonia (4 países)^a: distribución de bosques y deforestación por categorías de territorio, período 2000-2015
(En kilómetros cuadrados y porcentajes)

Categorías	Superficie de bosques en 2000 (km ²)	Deforestación por período (km ²)				Porcentaje de deforestación 2000-2015
		2000-2005	2005-2010	2010-2015	Total 2000-2015	
Fuera de territorios indígenas y áreas protegidas	2 340 206	97 519	64 965	35 250	197 734	8,45
Territorios indígenas	1 934 142	9 195	9 109	6 586	24 890	1,29
Áreas naturales protegidas	1 445 688	7 888	7 086	5 468	20 442	1,41

Fuente: Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada (RAISG), "Territorios de los pueblos indígenas amazónicos, bosques y cambio climático: análisis y opciones de política", 2017 [en línea] https://ecociencia.org/wp-content/uploads/2017/11/PolicyBrief_Span.pdf.

^a Brasil, Colombia, Ecuador y Perú.

Con la avanzada colonizadora en la Amazonía, las demandas por distintos usos del suelo se intensificaron y se confrontaron con los avances en el reconocimiento de territorios indígenas y la creación de áreas naturales protegidas. Un ejemplo de ello se observa en el Brasil, donde a fines de 2014 se creó el Frente Parlamentario en Defensa de las Poblaciones Afectadas por las Áreas Protegidas (territorios indígenas y áreas naturales protegidas), con el principal propósito de evitar que las tierras cultivables fueran destinadas a otros fines, como la conservación o el reconocimiento de la ocupación tradicional (RAISG, 2016). Como consecuencia de ello, se observa en los últimos años un proceso de desafectación, reducción de superficies o cambios en las áreas protegidas, derivado de un modelo económico basado fundamentalmente en la extracción de recursos naturales, que se impone aceleradamente en esta región. Así, en el marco de una altísima diversidad socioambiental, se vive un proceso de cambio acelerado, en el que se enfrentan crecientes y variadas amenazas tanto para los bosques amazónicos como para los pueblos indígenas que los habitan.

De modo generalizado, los pueblos indígenas amazónicos se enfrentan a múltiples amenazas derivadas de proyectos o iniciativas de acciones antrópicas en ejecución o previstas para el futuro próximo, tales como: i) proyectos hidroeléctricos que modifican los cursos de las aguas e inundan áreas terrestres; ii) proyectos mineros y petroleros que, además de los invasivos métodos de extracción (explosiones y grandes remociones de tierra), contaminan las aguas superficiales y subterráneas; iii) incendios y quemas intencionadas para expandir la frontera de actividades agrícolas y pecuarias; iv) carreteras que abren paso tanto a la extracción legal como ilegal de recursos naturales, y v) como consecuencia de todos estos factores, la deforestación, que es —a la vez— intensificada para introducir plantaciones exóticas o cambiar el uso del suelo. Los antecedentes disponibles son alarmantes, pues revelan que, de concretarse todas estas iniciativas, afectarían 100 millones de ha, lo que corresponde a casi el 12% de la superficie total actual de la región amazónica, el 42% de los territorios indígenas y el 50% de las áreas naturales protegidas, sin considerar los proyectos hidroeléctricos y de carreteras (véanse el cuadro III.5 y el mapa III.2).

Cuadro III.5

Principales amenazas a los bosques de la Amazonía, 2018

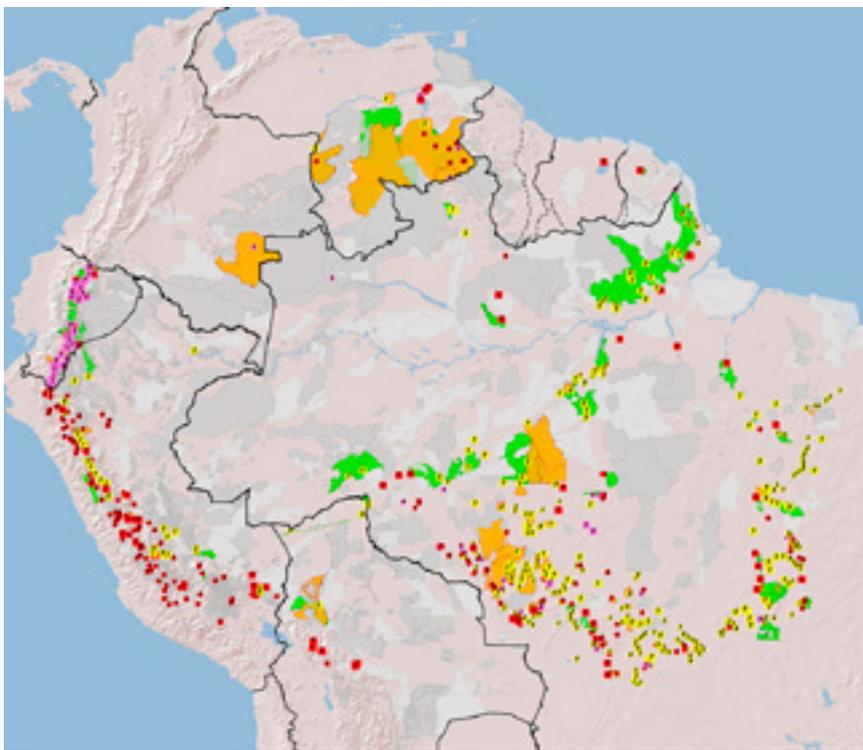
Amenazas	Territorios indígenas	Áreas naturales protegidas	Total
Hidroeléctricas (en construcción, en operación, proyectadas) (número)	182 hidroeléctricas	159 hidroeléctricas	341 hidroeléctricas
Minería (proyectos en explotación, en exploración, solicitados, potenciales)	36 millones de ha	22 millones de ha	58 millones de ha
Petróleo (proyectos en explotación, en exploración, solicitados, potenciales)	11 millones de ha	6 millones de ha	17 millones de ha
Áreas quemadas (superficie acumulada 2000-2017)	13 millones de ha	11 millones de ha	24 millones de ha
Carreteras (km)	16 900 km	9 100 km	26 000 km
Deforestación (superficie acumulada hasta 2015)	4,8 millones de ha	5,5 millones de ha	10,3 millones de ha

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada (RAISG), "Presiones y amenazas sobre las áreas protegidas y los territorios indígenas de la Amazonía", 2018 [en línea] <https://www.amazoniasocioambiental.org/es/publicacion/presiones-y-amenazas-sobre-las-areas-protegidas-y-los-territorios-indigenas-de-la-amazonia-2/>.

Mapa III.2

Amazonía: presiones y amenazas sobre los territorios indígenas y áreas naturales protegidas

A. Hidroeléctricas

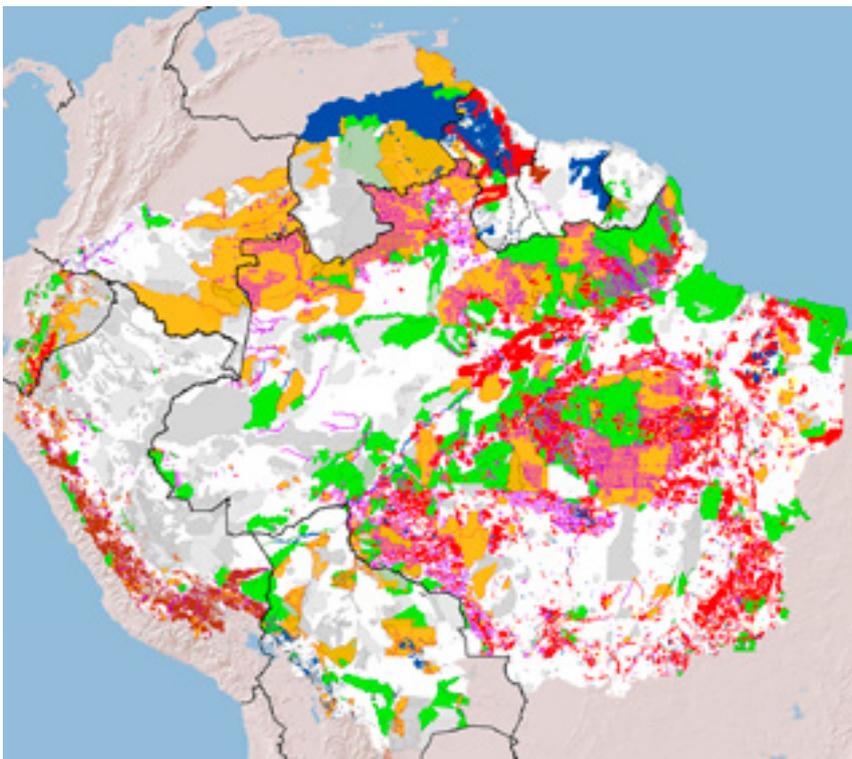


- Área natural protegida sin superposición
- Área natural protegida con superposición o distante hasta 2 km de una hidroeléctrica
- Territorio indígena sin superposición
- Territorio indígena con superposición o distante hasta 2 km de una hidroeléctrica

Hidroeléctricas

- | Usina hidroeléctrica | Pequeña central hidroeléctrica | |
|----------------------|--------------------------------|-----------------|
| ⚡ | ⚡ | en operación |
| ⚡ | ⚡ | en construcción |
| ⚡ | ⚡ | proyectada |

B. Minería



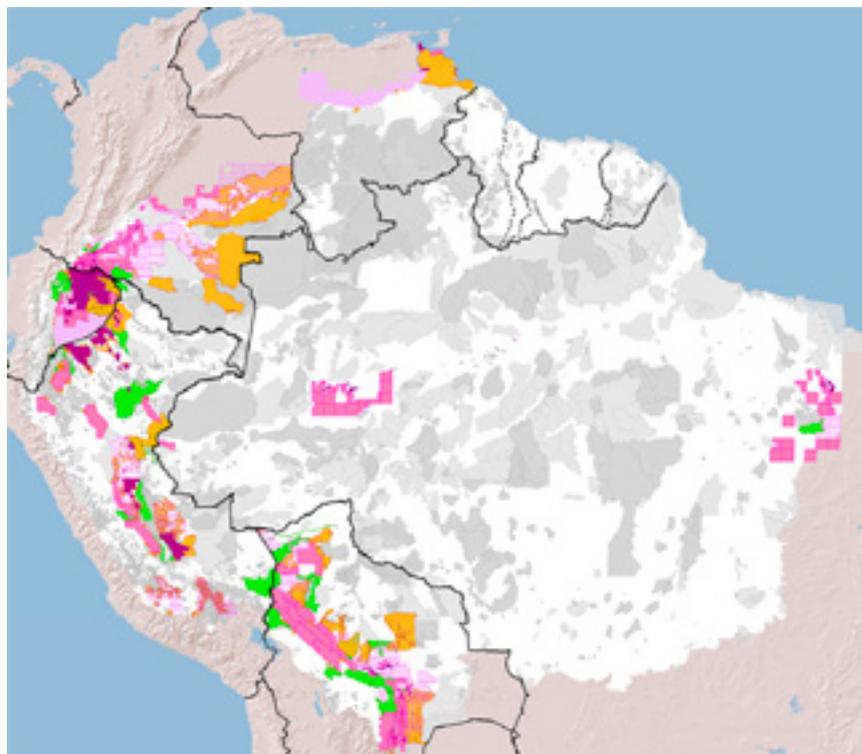
- Área natural protegida sin superposición
- Área natural protegida con superposición
- Territorio indígena sin superposición
- Territorio indígena con superposición

Zonas mineras según fase de la actividad

- En exploración
- En exploración/en explotación
- En explotación
- Potencial
- Solicitud
- Sin información

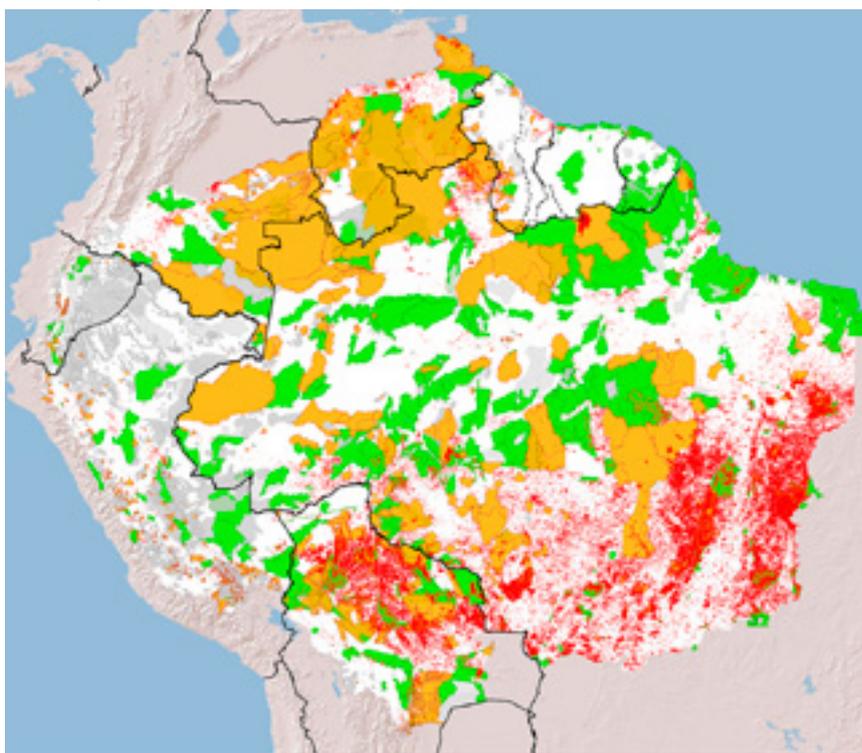
Mapa III.2 (continuación)

C. Petróleo



- Área natural protegida sin superposición
 - Área natural protegida con superposición
 - Territorio indígena sin superposición
 - Territorio indígena con superposición
- Lotes petroleros**
- Potencial
 - Solicitud
 - En exploración
 - En explotación

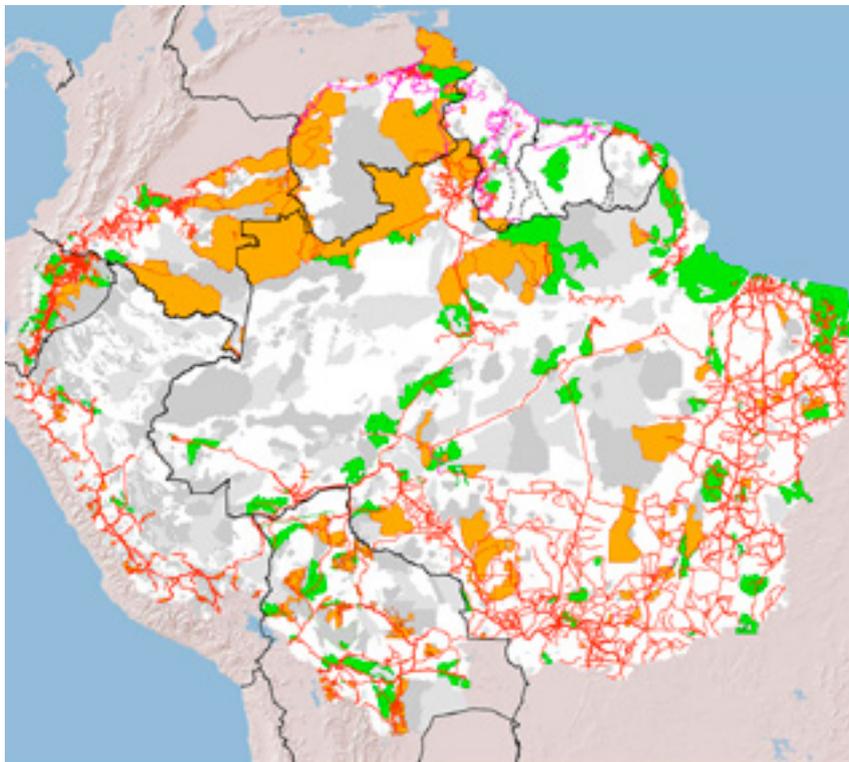
D. Áreas quemadas



- Área natural protegida sin superposición
- Área natural protegida con superposición
- Territorio indígena sin superposición
- Territorio indígena con superposición
- Áreas quemadas 2000-2017

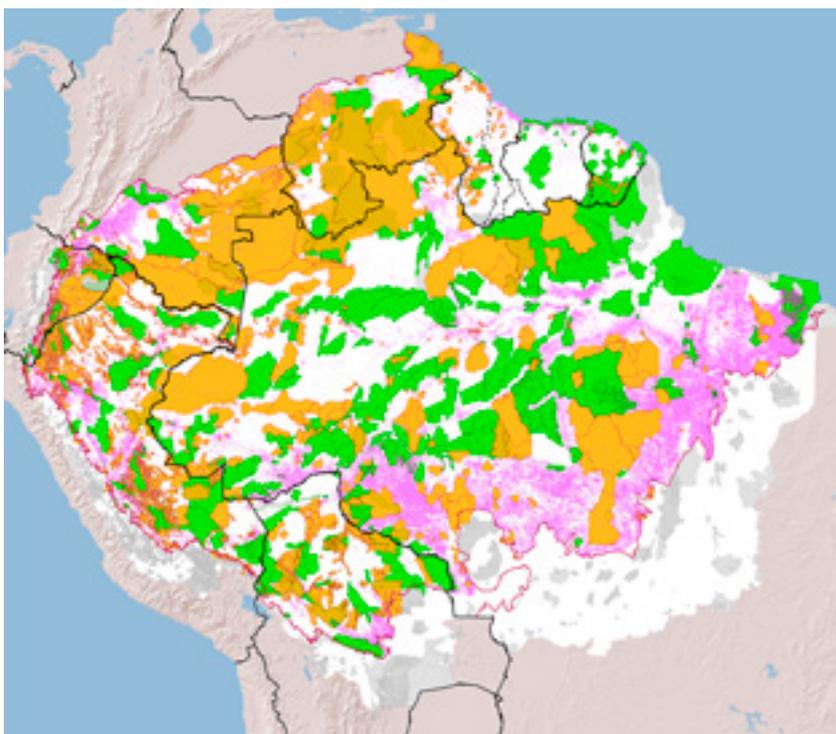
Mapa III.2 (conclusión)

E. Carreteras



- Área natural protegida sin superposición
 - Área natural protegida con superposición
 - Territorio indígena sin superposición
 - Territorio indígena con superposición
- Carreteras principales**
- No pavimentada
 - Pavimentada
 - Sin información

F. Deforestación



- Área natural protegida sin deforestación o deforestación menor que 10 ha o menor que el 10% del área
- Área natural protegida con deforestación mayor que 10 ha o mayor que el 10% del área boscosa original
- Territorio indígena sin deforestación o deforestación menor que 10% del área
- Territorio indígena con deforestación mayor que 10 ha o mayor que el 10% del área boscosa original
- Deforestación acumulada hasta 2015 (RAISG, 2016)
- Límite del bosque amazónico

Fuente: Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada (RAISG), “Presiones y amenazas sobre las áreas protegidas y los territorios indígenas de la Amazonía”, 2018 [en línea] <https://www.amazoniasocioambiental.org/es/publicacion/presiones-y-amenazas-sobre-las-areas-protegidas-y-los-territorios-indigenas-de-la-amazonia-2/>.

A estas amenazas se suman otras, de gran complejidad, que corresponden a las actividades ilegales de minería y de extracción maderera, junto con los cultivos para el narcotráfico. Si bien son más difíciles de identificar y cuantificar, por sus circuitos sociales y espaciales particulares, cada vez se informan más de estos casos, que se facilitan con la apertura de nuevas vías de acceso a los territorios (como carreteras, caminos y transportes fluviales). En abril de 2019, por ejemplo, el Instituto Socioambiental alertó sobre al menos 225 ha que fueron deforestadas en la tierra indígena *Uru-Eu-Wau-Wau*, en Rondonia (Brasil), por la invasión masiva de *grileiros* (acaparadores de tierras) que deforestan para el loteo de tierras que luego venden de manera ilegal. Según datos de la Asociación de Defensa Etnoambiental Kanindé, cerca de 180 invasores ingresaron de manera ilegal al territorio indígena en abril (ISA, 2019b) y se estima que más de 1.000 personas están ocupando ilegalmente el territorio (ISA, 2019a).

Si bien de una naturaleza diferente, una problemática que afecta a muchos pueblos indígenas en el área amazónica, al igual que en el resto de América Latina, es la superposición de las áreas naturales protegidas del Estado en sus tierras de bosques, situación que afecta a 45 millones de ha del total de tierras indígenas allí existente, esto es, alrededor de un 20% del total. Los casos más críticos se encuentran en la República Bolivariana de Venezuela, donde la superposición alcanza a 20 millones de ha de un total de 32 millones de ha de tierras indígenas; el Ecuador, donde la superposición se estima en 2 millones de ha de un total de 6 millones de ha de tierras indígenas; el Brasil, donde llega a 10 millones de ha del total de 115 millones de ha de tierras indígenas; Colombia, donde alcanza a más de 3 millones de ha de un total de casi 27 millones de ha de tierras indígenas, y el Perú, donde alcanza a 3 millones de ha del total de 32 millones de ha de tierras indígenas allí existentes. El fenómeno se vincula al carácter colonial de las políticas conservacionistas, que solo recientemente se han abierto a la posibilidad de incluir a los pueblos indígenas (véase el cuadro III.3).

3. Pueblos indígenas en los bosques subtropicales mesoamericanos

Mesoamérica⁸ es una región crítica desde el punto de vista de la conservación de la biodiversidad. Con menos del 0,5% de la extensión terrestre del planeta y el 2% de los bosques (FAO, 2016), posee entre el 7% y el 10% de todas las formas de vida conocidas y el 17% de todas las especies terrestres, de modo que se encuentra entre las áreas biológicamente más diversas del planeta, con índices de endemismo igualmente altos (CEPF, 2004). Uno de los factores que explican su alta biodiversidad es que este territorio conecta la biota de dos continentes, sirviendo de puente terrestre entre dos de los territorios biogeográficos más grandes del mundo: el Neoártico de América del Norte y el Neotrópico de América del Sur (que incluye a Centroamérica y el Caribe). Otro factor importante ha sido la ocupación y el uso del territorio por parte de pueblos indígenas, que han mantenido un intercambio y una continuidad cultural desde tiempos precolombinos hasta el presente. Las civilizaciones maya y azteca domesticaron una gran variedad de especies para su alimentación, desarrollando complejos sistemas agrícolas, entre los que destaca la milpa, una práctica agroecológica de rotación de cultivos en que se sustenta la soberanía alimentaria de miles de comunidades indígenas y campesinas de Mesoamérica. Hoy se estima que existen más de 137 pueblos indígenas en Mesoamérica (CEPAL, 2014), que han ido modelando la biodiversidad y el paisaje de este territorio a través de sus prácticas, conocimientos y usos tradicionales. Muchos de estos pueblos continúan habitando áreas de bosques con los que mantienen una estrecha relación de dependencia y cuidado del hábitat biocultural.

En los países mesoamericanos existen 86.290.000 ha cubiertas de bosques, correspondientes al 35% de la superficie total del área, y se constata entre ellos una gran variabilidad; en un extremo se encuentran Belice y Panamá, donde un 59% de la superficie nacional está cubierta por bosques, y en el otro, El Salvador, donde esta proporción alcanza solo al 12% y donde se registra una alta tasa de deforestación. En la subregión, la

⁸ Mesoamérica se define de diversas formas, dependiendo del propósito de la definición o de la disciplina que la establece. Los arqueólogos tienden a delimitar la región alrededor de un cinturón de ciudades aztecas y mayas (por ejemplo, Kirchhoff, 1960, como texto fundacional), mientras que los historiadores y los antropólogos culturales tienden a definir la región más ampliamente como "América Central", refiriéndose con ello a México y Centroamérica y centrándose en los legados del colonialismo español (Grandia, 2006). Para los propósitos de este documento y por la disponibilidad de datos sobre los bosques y los pueblos indígenas, se considera que Mesoamérica incluye a los ocho países que conectan América del Norte y América del Sur, desde México hasta Panamá.

mayor superficie de bosques se encuentra en México, país que reúne casi el 77% del total de los bosques; por lo tanto, es importante considerar su peso en la cuantificación de los datos de la subregión, tal como ocurre en la Amazonía con el Brasil, en relación con el resto de los países amazónicos y con América Latina en general (véase el cuadro III.6).

Cuadro III.6

Mesoamérica (8 países): población total, población indígena, superficie de bosques y variación anual de la superficie de bosques, 1990-2015

País	Población total ^a	Población indígena ^a		Superficie total	Superficie de bosques, 2015		Porcentaje del total de bosques de la subregión	Variación anual de la superficie total de bosques, 1990-2015	
	Número de habitantes	Número de habitantes	Porcentaje	Miles de ha	Miles de ha	Porcentaje	Porcentaje	Miles de ha	Porcentaje
Belice	322 424	46 725	14,5	2 297	1 366	59,5	1,6	-250	-0,67
Costa Rica	4 301 712	104 143	2,4	5 116	2 756	53,9	3,2	192	0,29
El Salvador	5 744 113	13 310	0,2	2 148	265	12,3	0,3	-112	-1,40
Guatemala	14 901 286	6 491 199	43,6	10 899	3 540	32,5	4,1	-1 208	-1,17
Honduras	8 303 771	646 244	7,8	11 249	4 592	40,8	5,3	-3 544	-2,26
México	119 530 753	25 694 928	21,5	196 438	66 040	33,6	76,5	-3 720	-0,22
Nicaragua	5 142 098	321 753	6,3	13 037	3 114	23,9	3,6	-1 400	-1,47
Panamá	3 405 813	417 559	12,3	7 826	4 617	59,0	5,4	-423	-0,35
Mesoamérica	161 651 970	33 735 861	20,9	249 010	86 290	34,7	100,0	-10 465	-0,43

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), "FRA 2015: términos y definiciones", *Documento de Trabajo de la Evaluación de los Recursos Forestales*, N° 180, Roma, 2012 [en línea] www.fao.org/docrep/017/ap862s/ap862s00.pdf.

^a Las cifras de población corresponden a procesamientos especiales de la ronda de censos de 2010; su actualización a 2018 puede revisarse en el cuadro V.1 (capítulo V) de este documento. Los datos de Belice corresponden a procesamientos en línea de Belize Population and Housing Census, 2010.

Pese a su riqueza y diversidad biocultural, Mesoamérica presenta el lamentable récord de sostener —junto con África— las tasas de deforestación más altas del mundo, con una pérdida forestal anual del 0,43% entre 1990 y 2015. Se estima que desde 1950 más del 60% de los bosques originales de Mesoamérica han desaparecido (UICN, 2016a) y que solo entre 1990 y 2015 se han perdido en el área más de 10 millones de ha de bosques, merma que encuentra sus mayores expresiones en México (3,7 millones de ha), Honduras (3,5 millones de ha), Nicaragua (1,4 millones de ha) y Guatemala (1,2 millones de ha), países que —a la vez— son los que tienen las mayores proporciones de población indígena. Por ello se puede sostener que la deforestación no solo está generando una alarmante pérdida de biodiversidad, sino también la pérdida de espacios y medios de vida esenciales para la sobrevivencia de muchos pueblos indígenas. El único país que escapa a esta tendencia es Costa Rica, que, tras haber implementado una clara política pública de conservación de la biodiversidad y reforestación por más de tres décadas, logró aumentar su superficie de bosques del 21% al 54% de la superficie total del país (UICN, 2016a).

Al igual que en el resto de América Latina, las principales causas de la deforestación en Mesoamérica se encuentran en las actividades humanas amparadas por modelos de desarrollo económico insostenibles, agravados por los impactos del cambio climático. Tienen una particular importancia en el fenómeno la expansión de la industria extractiva (principalmente minería y petróleo), las represas hidroeléctricas, los proyectos de infraestructura para transporte (carreteras y corredores bioceánicos), las plantaciones para biocombustibles, el negocio ilegal de madera y el narcotráfico (UICN, 2016a).

A pesar de estas presiones y amenazas sobre los bosques y los diversos ecosistemas de Mesoamérica, los pueblos indígenas continúan defendiendo los espacios territoriales que son esenciales para mantener sus propias formas de vida, por lo que han resistido las presiones de las que han sido objeto desde la colonización —despojo de tierras, exclusión y políticas de asimilación, entre otras— y muchos de ellos aún conservan su cultura, sus lenguas y sus conocimientos tradicionales, que se encuentran arraigados en diversos ecosistemas, como los bosques.

Las formas de gobernanza de los bosques, es decir, las distintas instituciones, acuerdos y reglas que las comunidades o pueblos definen para la toma de decisiones, son tan variadas como las culturas presentes en la región. Entre ellas, destaca como elemento común la gobernanza colectiva de los bosques y de los bienes naturales que dan sustento a la comunidad. Casos como el del bosque comunal María Tecún del pueblo k'iche' de Tonicapán, en Guatemala (véase el recuadro III.3), o el pueblo tawahka, en Honduras, son ejemplos de los innumerables esfuerzos de gobernanza colectiva eficaz en Mesoamérica, que se traducen en la conservación de los bosques y su biodiversidad.

Recuadro III.3

El bosque comunal María Tecún del pueblo k'iche' de Tonicapán, en Guatemala

Las montañas de Tonicapán, en el oeste de Guatemala, constituyen un territorio conservado por el pueblo k'iche' que ha prevalecido desde tiempos remotos y que ya estaba configurado como tal antes de la colonización española. La tradición de la conservación de las montañas Juyub, nombre que significa precisamente "abundancia de árboles", está muy arraigada en el pueblo k'iche'. Hasta hoy, en este territorio los índices de deforestación se encuentran entre los más bajos del país.

La gobernanza del bosque comunal María Tecún, de aproximadamente 20.000 ha, tiene lugar bajo el sistema de gobierno territorial que ejerce la Asociación de los 48 Cantones, una de las organizaciones indígenas más antiguas del país, que cuenta con cerca de 470 años de funcionamiento consuetudinario, con sus propias autoridades tradicionales, normativas y el sistema de cargos obligatorios y gratuitos que localmente se llama *kaxcol*. Aunque este bosque fue declarado área protegida en la categoría de parque regional municipal en la década de 1990, la Asociación de los 48 Cantones sigue realizando por su cuenta tareas de mantenimiento y vigilancia del bosque, tal como lo ha hecho desde tiempos remotos. En el bosque se encuentran elementos esenciales de sus medios de vida, entre ellos más de 900 fuentes de agua que surten a más de 100.000 habitantes, así como elementos de valor simbólico, que se reflejan en la gran cantidad de sitios ceremoniales mayas presentes en el territorio.

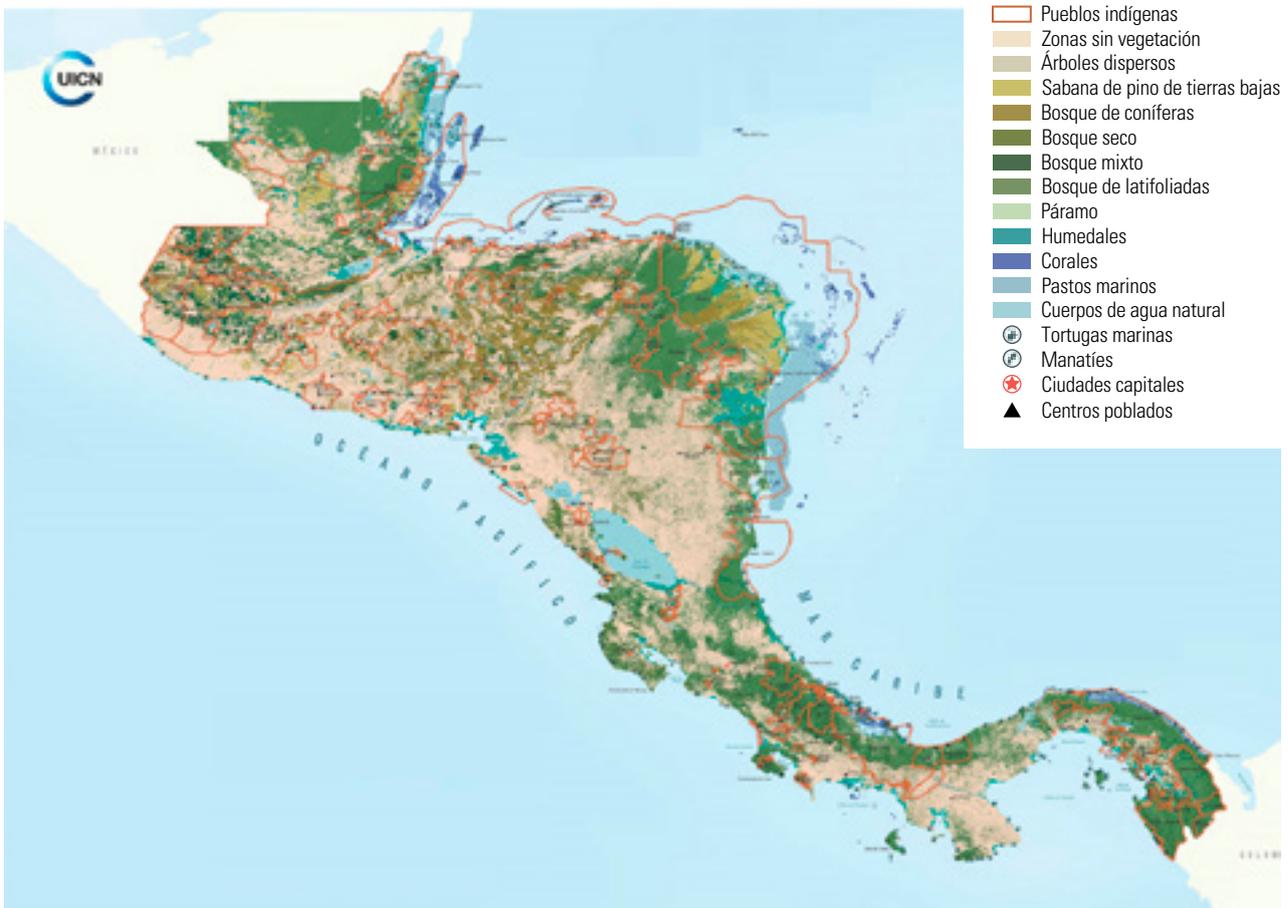
Fuente: Consorcio TICCA, "Reconocer y apoyar a los TICCA en Mesoamérica: ¿por qué y cómo?", *Resumen de Políticas del Consorcio TICCA*, N° 3, Teherán, 2016.

Por otro lado, en diversos estudios se ha demostrado la alta correlación existente en Mesoamérica entre bosques, pueblos indígenas y conservación de la naturaleza. Entre ellos destaca el "Mapeo de pueblos indígenas, áreas protegidas y ecosistemas naturales de Centroamérica", elaborado por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN, 2016a)⁹, que aporta tres hallazgos principales: i) las áreas naturales más importantes de la región se ubican en los territorios indígenas; ii) es allí donde la conservación de los ecosistemas del área se produce con mayor fuerza, y iii) los pueblos indígenas continúan siendo excluidos de la implementación de las modalidades oficiales de conservación (véase el mapa III.3). A partir de ello, se han profundizado los cuestionamientos a las políticas clásicas de conservación centradas en áreas protegidas "amuralladas", es decir, áreas en que se busca excluir cualquier tipo de intervención humana (Consorcio TICCA y otros, 2016).

⁹ El mapa tuvo su origen en una serie de esfuerzos iniciados 24 años antes, impulsados por el antropólogo Mac Chapin, en un contexto en el que los Gobiernos de la región tenían poco conocimiento sobre los pueblos indígenas, a los que se había otorgado escaso reconocimiento formal. Trabajando primero sin presupuesto y luego bajo los auspicios de la organización Native Lands y la National Geographic Society, en 1992 el Dr. Chapin obtuvo el apoyo de un equipo de geógrafos, antropólogos y biólogos para elaborar un mapa sobre la coexistencia de los pueblos indígenas y el medio ambiente natural en Centroamérica. Fue el primer mapa bilingüe, en español e inglés, que produjo la National Geographic Society. Desde entonces, los avances en el uso de técnicas de imagen satelital y técnicas de mapeo han revolucionado la cartografía, haciendo posible un nuevo nivel de detalle y precisión. En 2002 se produjo un nuevo mapa con información actualizada. El mapa de 2016 es el último realizado a escala de Centroamérica.

Mapa III.3

Centroamérica: mapa de pueblos indígenas, áreas protegidas y ecosistemas naturales



Fuente: Consorcio TICCA, "Reconocer y apoyar a los TICCA en Mesoamérica: ¿por qué y cómo?", *Resumen de Políticas del Consorcio TICCA*, N° 3, Teherán, 2016.

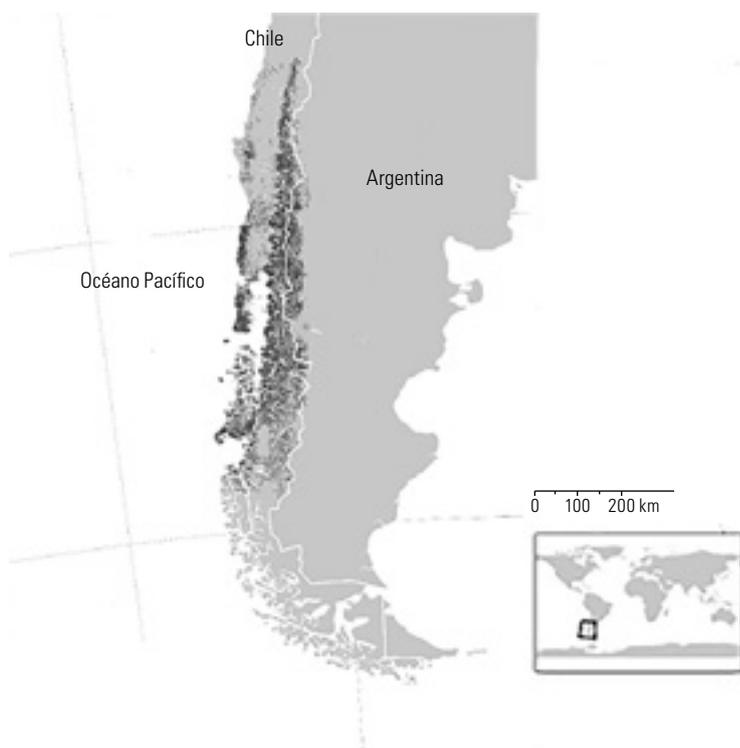
La misma fuente aporta otros antecedentes relevantes para entender la relación actual de los pueblos indígenas con los bosques en el área, entre los que destacan: i) el 51% de los bosques se encuentran aún habitados por pueblos indígenas; ii) un 39% de la superficie cubierta por las 948 áreas protegidas terrestres y marinas reconocidas por los siete países centroamericanos (no se incluye a México) se superpone a estos territorios, lo que corresponde aproximadamente a 9,6 millones de ha; iii) estas áreas de traslape se ubican, en general, en zonas transfronterizas, compartidas por dos o más países, tales como la Selva Maya de Guatemala, Belice y México; las reservas de la biósfera Bosawas, Tawahka y Río Plátano en Nicaragua y Honduras, y el Parque Internacional La Amistad en Costa Rica y Panamá; iv) los ecosistemas terrestres y marinos mejor conservados se encuentran en la costa del Caribe de Centroamérica, territorio en el que se refugiaron diversos pueblos indígenas durante la época colonial y que se mantuvo relativamente en aislamiento hasta la mitad del siglo XX, y v) en contraste, en la costa del Pacífico de Centroamérica los ecosistemas se encuentran severamente dañados y es allí donde se ha perdido la mayor parte de los bosques, debido principalmente a que en ese espacio residen tres cuartas partes de la población de la región.

4. El pueblo mapuche en los bosques lluviosos templados

Un área boscosa de gran biodiversidad en América Latina, en cuya defensa y conservación los pueblos indígenas han tenido un rol fundamental, es la de los bosques lluviosos templados del Cono Sur del continente, en el territorio actual de Chile y la Argentina, conocida como bosque valdiviano¹⁰. La zona, que antes de la colonización española cubría aproximadamente 21 millones de ha, se había reducido alrededor de 2010 en un 40% (Tecklin y otros, 2011). Ubicada entre los grados 36 y 48 de latitud sur, su cobertura vegetal está dominada por bosques siempreverdes, incluidas especies de *Nothofagus* y coníferas milenarias como la *Araucaria araucana* y el alerce. Tales especies, así como una fauna asociada, se han desarrollado por milenios en un clima templado-lluvioso y oceánico, con precipitaciones de hasta 6.000 milímetros, separadas del resto del continente por el desierto de Atacama en el norte y por las estepas dominantes al este de los Andes (véase el mapa III.4). Tanto por su alto nivel de endemismo como por constituir uno de los cinco bosques de su tipo más extensos en el mundo, ha sido identificado como uno de los sitios prioritarios de conservación a nivel mundial (WWF y otros, 2008).

Mapa III.4

Chile y Argentina: bosques lluviosos templados



Fuente: D. Tecklin, y otros, "Valdivian temperate rainforests of Chile and Argentina", *Temperate and Boreal Rainforests of the World: Ecology and Conservation*, D. Della Sala (ed.), Washington, D.C., Island Press, 2011.

El bosque valdiviano fue una zona donde las comunidades mapuches se refugiaron para resistir la conquista hispana; sin embargo, a fines del siglo XIX fue ocupado por los ejércitos de la Argentina y de Chile. Con ello, en Chile las comunidades fueron confinadas a vivir en "reducciones" que abarcaron poco más de medio millón de hectáreas, lo que representaba solo un 6% de su territorio ancestral. En la Argentina, en tanto, estas áreas serían consideradas tierras fiscales y los indígenas meros ocupantes (Aylwin, Yáñez y Sánchez, 2013). A partir de entonces y hasta inicios del siglo XX, ambos Estados impulsaron la colonización europea de los territorios, lo que desencadenó la tala y la quema de los bosques, hasta entonces abundantes, para la explotación maderera y para la apertura a la agricultura o la ganadería (Millaman y Hale, 2016).

¹⁰ Paradojalmente, siendo un bosque de habitación ancestral mapuche, ha sido identificado como "valdiviano", por el nombre de la ciudad chilena de Valdivia. Esta denominación fue asignada por el conquistador español de Chile, Pedro de Valdivia, quien fundó en 1552 dicha ciudad, enclavada en la costa del Pacífico de ese territorio.

La actividad maderera y forestal constituyó uno de los pilares de la economía del centro-sur de Chile durante las últimas décadas del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, lo que redundó en la rápida destrucción del bosque nativo (Pinto y Órdenes, 2015). La mayor amenaza para los bosques mapuches, sin embargo, surgió en 1974, bajo la dictadura de Pinochet, cuando mediante el Decreto Ley núm. 701 (Chile, 1974) se estableció la política de incentivos monetarios y tributarios para la plantación de especies en condiciones de monocultivo. Como consecuencia de ello, las plantaciones de las especies forestales exóticas pino radiata y eucaliptus, como monocultivo, llegaron a cubrir una superficie aproximada de 3,04 millones de ha (FAO, 2015), de las cuales 1,65 millones de ha (INFOR, 2019) se ubican en las regiones del Bío Bío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos, que corresponden al territorio de ocupación tradicional del pueblo mapuche.

Los efectos negativos de estos monocultivos exóticos en las comunidades mapuches (grave disminución de la biodiversidad, pérdida del hábitat al que la cultura mapuche está vinculada y disminución de las fuentes de agua, que eran abundantes, entre otros) han sido constatados por investigaciones científicas y por la experiencia del conocimiento tradicional de las comunidades. Pese a ello, son sistemáticamente negados por las empresas forestales (Millaman y Hale, 2016; Torres y otros, 2016). Frente a ello, y en defensa de los bosques nativos y la biodiversidad, las comunidades mapuches han impulsado un proceso de protesta social, que se ha manifestado en innumerables movilizaciones pacíficas para llamar la atención de las autoridades frente a la afectación de sus derechos como pueblo por el desarrollo de esta actividad y exigir la restitución de sus tierras de ocupación tradicional y la salida de las empresas forestales. La protesta mapuche ha incluido también acciones de fuerza —cortes de caminos, quema de plantaciones y de maquinaria forestal—, hechos que en algunos casos se han adjudicado organizaciones mapuches y en otros han sido imputados a empresas privadas de vigilancia de predios forestales¹¹.

Los Estados de Chile y la Argentina impulsaron, desde las primeras décadas del siglo XX, la creación de reservas forestales —y más tarde de parques nacionales y provinciales— con el propósito de conservar el bosque nativo y la biodiversidad; sin embargo, estas políticas se hicieron con total desconocimiento de los pueblos indígenas, en particular el pueblo mapuche. En efecto, las áreas naturales protegidas existentes en el bosque valdiviano —que en Chile alcanzaban en 2010 una superficie de 5,1 millones de ha, equivalentes al 49% de la superficie forestal de la ecorregión (Tecklin y otros, 2011)¹², y en la Argentina llegaban a 933.000 ha, equivalentes al 40% de la ecorregión boscosa (de un total de 2.278 millones de ha)¹³— se establecieron en las tierras de ocupación tradicional mapuche (véase el mapa III.5). Como resultado de ello, parte de la población fue desplazada y aquellos que permanecieron en el territorio se transformaron en ocupantes precarios de esas áreas. En ambos casos, las medidas de conservación no solo excluyeron a los mapuches de toda posibilidad de participar en la gestión y los beneficios de las áreas naturales protegidas; también ignoraron los aportes que estas comunidades y sus conocimientos tradicionales hacían a la conservación de la biodiversidad (Aylwin y Cuadra, 2011; Observatorio Ciudadano/Consortio TICCA, 2016; Pérez y Biondo, 2003).

En las últimas décadas, sin embargo, y como consecuencia de la demanda del pueblo mapuche en defensa de los territorios de los que fueron desposeídos y de la biodiversidad existente en ellos, sus comunidades y organizaciones han impulsado diversas estrategias que les han permitido recuperar parte de esos territorios, en los que desarrollan sus planes de vida, sustentados en sus propias epistemologías¹⁴, que generalmente inciden en la conservación. Claros ejemplos de ello son los acuerdos alcanzados en la Argentina por las organizaciones mapuches y las entidades estatales de conservación, que han posibilitado la restitución de tierras que forman parte de las áreas naturales protegidas (parques nacionales Lanín y Nahuel Huapi) y el establecimiento de mecanismos de administración o manejo conjunto de ellas, incluida la incorporación de

¹¹ No son pocos los casos de hechos de violencia en contra de las empresas forestales en que se ha comprobado la existencia de autoatentados.

¹² Esta cifra incluye las distintas categorías de protección existentes en la legislación chilena, esto es, parques nacionales, reservas nacionales, santuarios de la naturaleza y otras, algunas de las cuales son bastante débiles. También incluye 1,5 millones de ha de áreas de conservación privadas creadas en esta zona de Chile en las últimas dos décadas, algunas de las cuales, como el parque Tantauco, en Chiloé, con 118.000 ha, y el parque Futangue, con 13.000 ha, son reivindicadas por comunidades mapuches por ser parte de su territorio de ocupación tradicional.

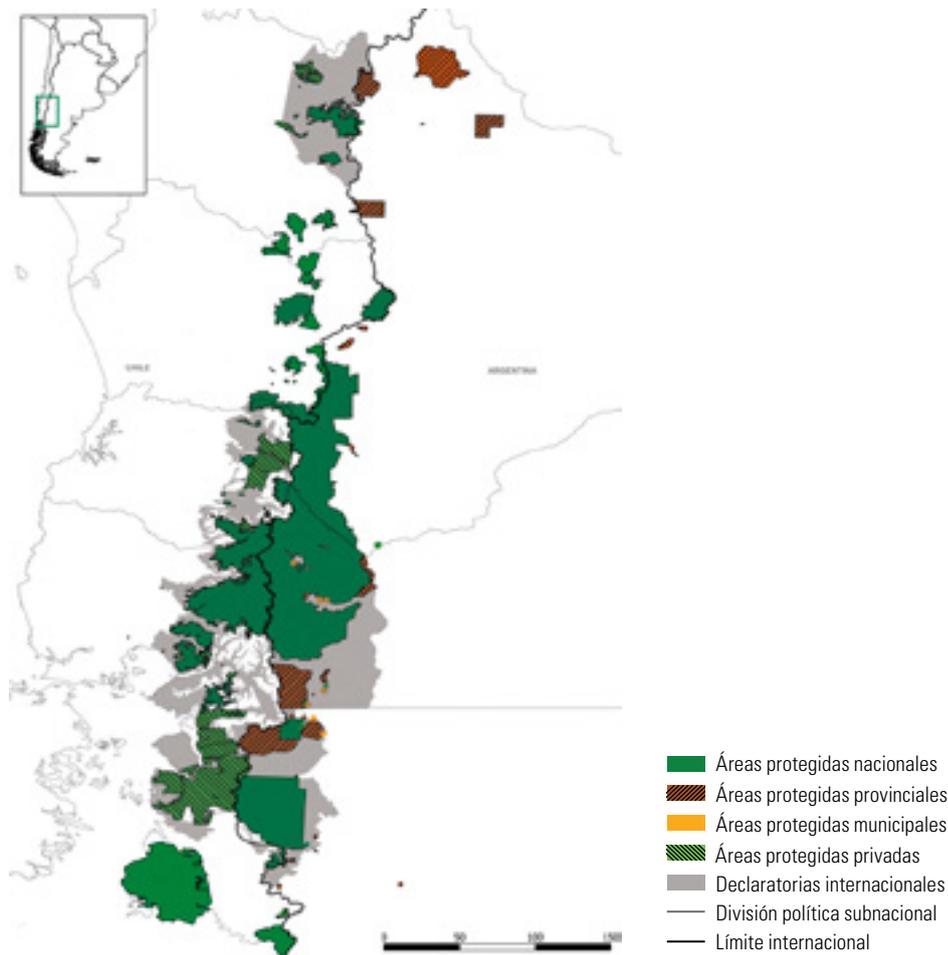
¹³ En la Argentina las áreas protegidas incluyen los parques nacionales, que otorgan una importante protección, y los parques provinciales, que cuentan con una protección más débil.

¹⁴ Entre estas concepciones se encuentran el *az mapu*, o ley universal mapuche, de la que se desprenden las normas naturales para el resguardo del *ixofij mogen* o biodiversidad, en un espacio territorial específico, así como el *kvme felen*, que constituye el sistema de vida mapuche, que comprende el estar en equilibrio en lo social, lo espiritual, lo natural y lo económico (Confederación Mapuche de Neuquén, 2010).

sus conocimientos y perspectivas tradicionales. Desde el punto de vista de las organizaciones indígenas, sin embargo, estos avances son todavía insuficientes, por lo que se han propuesto avanzar hacia modalidades de gobernanza y control mapuche de dichos territorios, dando origen a una nueva categoría anclada en los avances del derecho internacional aplicable a pueblos indígenas y en las directrices de la UICN, que han denominado “territorio biocultural indígena” (Nahuel, 2009).

Mapa III.5

Chile y Argentina: áreas naturales protegidas de la región mapuche norpatagónica



Fuente: T. Porcaro, L. Vejsbjerg y A. Benedetti, “Áreas naturales protegidas, frontera y turismo en los Andes: comparaciones entre la región araucano-norpatagónica y la circumpuneña”, *Araucanía-Norpatagonia II: la fluidez, lo disruptivo y el sentido de la frontera*, Editorial UNRN, 2018.

En el caso de Chile, las políticas de conservación han excluido hasta ahora a los mapuches de la gestión de las áreas protegidas; no obstante, el proyecto de ley que “crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas”, de 2014, que se tramita en el Congreso (Chile, 2014), abre la posibilidad de reconocer la prioridad de los pueblos indígenas en la concesión de las áreas protegidas del Estado y en la creación voluntaria de una nueva categoría de conservación, las áreas de conservación indígena.

En el territorio chileno, además, las comunidades mapuches han impulsado en los últimos años estrategias propias de conservación en los territorios de ocupación tradicional, muchas veces como respuesta a los amenazantes avances del extractivismo o para hacer frente a fenómenos naturales. Aunque las experiencias de Quinquén y Mapu Lahual son las más emblemáticas (véase el recuadro III.4), se han llevado adelante iniciativas similares en numerosos otros territorios del bosque valdiviano (Curarrehue y Panguipulli en la precordillera, Temuco en el valle y Tirúa, Carahue y Budi en la costa del Pacífico, entre otros).

Recuadro III.4**Territorios indígenas de conservación en Chile: la experiencia de la comunidad de Quinquén y de la Asociación Mapu Lahual**

La comunidad pehuenche de Quinquén, nombre que en lengua mapudungún significa "lugar de refugio", se ubica en el valle de Quinquén, en la zona de la cordillera de los Andes, en la Región de la Araucanía (Chile). Cuenta en la actualidad con una propiedad de alrededor de 10.000 ha, en un espacio dominado por centenarios bosques de araucarias (*Araucaria araucana*) o *pewen*, en su lengua. Se trata para los pehuenches de un árbol sagrado, que provee el piñón, que constituye un alimento principal.

En la década de 1980, bajo la dictadura de Pinochet, se produjeron intentos de desalojo por parte de propietarios particulares y más tarde se autorizó la explotación comercial de la araucaria, antes prohibida. En ese contexto, la comunidad impulsó una emblemática campaña, que se tradujo en que en 1990 la araucaria fuera declarada monumento natural y en 1992 el Estado adquiriera el predio que estaba en conflicto con particulares, que fue reconocido como propiedad comunitaria en 2007. Con posterioridad a ello, la comunidad decidió impulsar el proyecto de un "parque pehuenche", que hoy identifican como territorio de conservación indígena, para proteger su territorio y su biodiversidad y promover estrategias económicas vinculadas al turismo y la producción sostenible. En 2015 la comunidad de Quinquén lideró la creación de una brigada forestal pehuenche para combatir los incendios forestales que afectaron a la araucaria en la cordillera de la Región de la Araucanía, llegando incluso a áreas protegidas aledañas. En los últimos años, integrantes de la comunidad se han sumado —aportando sus conocimientos tradicionales sobre los bosques— a los estudios y el debate generados por la enfermedad que afecta a un elevado porcentaje de las araucarias, que, de acuerdo con toda la información existente, se debería al cambio climático.

Más al sur, en la zona costera de la Región de Los Lagos, se ubica Mapu Lahual, asociación mapuche huilliche que agrupa a diez comunidades que habitan un área montañosa, de bosques antiguos que cobijan una gran biodiversidad de especies, muchas de ellas endémicas, en una superficie aproximada de 60.000 ha.

A pesar de que la propiedad de dichos territorios les fue reconocida durante la época colonial y luego por el Estado chileno, parte importante de ellos fueron objeto de apropiación por particulares, que han procedido a su explotación maderera y ganadera. En 2002 se formó la Asociación Indígena Mapu Lahual del Butahuillimapu, que reúne a miembros de nueve comunidades, con el fin de coordinar acciones para el reconocimiento de sus derechos ancestrales y buscar nuevas estrategias de desarrollo territorial. Así, con apoyo de organizaciones de la sociedad civil (como el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF)) y de organismos públicos, como la Corporación Nacional Forestal (CONAF), se comenzó a elaborar un plan de desarrollo sostenible, el plan maestro del territorio Mapu Lahual. Entre 2007 y 2013, el proceso se profundizó con la formulación de planes de vida de cada comunidad, la realización de un ordenamiento territorial y la conformación de la Red de Parques Indígenas Mapu Lahual. Al mismo tiempo, se promovió el ecoturismo realizado de manera sostenible. Este proceso ha tenido un impacto importante en las comunidades, ya que Mapu Lahual se hizo conocido internacionalmente y el flujo de turistas ha ido en aumento constante, lo que a su vez plantea nuevos desafíos para el territorio. No obstante ello, la inseguridad respecto de la tenencia de la tierra sigue siendo una amenaza a los planes de vida y conservación del territorio.

Fuente: Observatorio Ciudadano/Consortio TICCA, *Cuestionando los enfoques clásicos de conservación en Chile: el aporte de los pueblos indígenas y las comunidades locales a la protección de la biodiversidad*, Temuco, julio, 2016.

Tanto las experiencias de gestión y gobernanza indígena de áreas protegidas de los Estados como aquellas que apuntan a impulsar iniciativas propias de conservación evidencian el aporte que han hecho las comunidades mapuches a la defensa y protección de la biodiversidad de sus territorios, hoy amenazada, y las potencialidades que estas iniciativas tienen en un contexto de cambio climático.

C. Contribuciones de los pueblos indígenas a la mitigación del cambio climático

El cambio climático es uno de los grandes desafíos, si no el mayor, del siglo XXI. Ello debido a la amenaza que representa para la vida en todo el planeta, así como a la magnitud de los esfuerzos necesarios para cumplir el objetivo que dio origen a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en 1992, que apuntaba a estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero (GEI) y que más tarde fue fortalecido con la suscripción del Acuerdo de París, en el vigesimoprimer período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 21), cuyo objetivo se centra en mantener el aumento de la temperatura media mundial lo más cerca posible del 1,5 °C (véase el recuadro III.5).

Recuadro III.5

Objetivos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y del Acuerdo de París

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 1992

Artículo 2

"El objetivo último de la presente Convención y de todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes, es lograr, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible".

Acuerdo de París

Vigesimoprimer período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 21), 2015

Artículo 2, párrafo 1

"El presente Acuerdo, al mejorar la aplicación de la Convención, incluido el logro de su objetivo, tiene por objeto reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza, y para ello:

- a) Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático;
- b) Aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, de un modo que no comprometa la producción de alimentos;
- c) Elevar las corrientes financieras a un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero".

Fuente: Naciones Unidas, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático (FCCC/INFORMAL/84*), 1992; Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático (CMNUCC), *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 21° período de sesiones, celebrado en París del 30 de noviembre al 13 de diciembre de 2015, adición, segunda parte: medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 21° período de sesiones* (FCCC/CP/2015/10/Add.1), enero de 2016.

Frente a este gran desafío global, los bosques cumplen una función decisiva para disminuir la acumulación de GEI en la atmósfera, como se reconoce en la Convención Marco sobre el Cambio Climático, al incluirse entre sus compromisos principales que todas las Partes deberán “promover y apoyar con su cooperación la conservación y el reforzamiento, según proceda, de los sumideros y depósitos de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal, inclusive la biomasa, los bosques y los océanos, así como otros ecosistemas terrestres, costeros y marinos”¹⁵ (Naciones Unidas, 1992b, art. 4, párr. d). Este compromiso se refuerza en el Acuerdo de París, al sostenerse que “las Partes deberían adoptar medidas para conservar y aumentar, según corresponda, los sumideros y reservorios de gases de efecto invernadero a que se hace referencia en el artículo 4, párrafo 1 d) de la Convención, incluidos los bosques” (Naciones Unidas, 2015b, art. 5). Así, existe amplio consenso en el mundo científico y en la comunidad internacional en el sentido de que los bosques, al actuar como sumideros¹⁶ de carbono, son esenciales para alcanzar las ambiciosas metas climáticas y de desarrollo (expresadas en los ODS). Su función de sumideros terrestres y fuentes de dióxido de carbono (CO₂) ha despertado una creciente atención desde la aprobación del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en 1997. No obstante, la deforestación —y junto con ella la pérdida de existencias de carbono en la biomasa forestal— continúa recrudesciendo en los últimos 25 años. Se estima que los bosques almacenan cerca de 296 gigatoneladas (Gt) de carbono y que durante dicho período las existencias de carbono de la biomasa forestal se han reducido aproximadamente en 11,7 Gt, lo que equivale a casi 442 millones de toneladas de carbono por año (FAO, 2016).

En el contexto del cambio climático, los pueblos indígenas enfrentan una situación asimétrica e inequitativa, puesto que —aunque contribuyen muy poco a las emisiones de gases de efecto invernadero— constituyen uno de los grupos más vulnerables a sus efectos, dado que se ubican en áreas geográficas más expuestas a los fenómenos climáticos extremos y tienen menos recursos para desarrollar acciones de adaptación (CEPAL, 2018a). Para los pueblos indígenas que habitan los bosques, la inequidad se ve reforzada por cuanto —a pesar de que conservan y protegen estos ecosistemas, principales sumideros de carbono terrestre— cuentan con escaso reconocimiento y apoyo estatal para realizar esta importante labor y son, además, víctimas de criminalización por defender los territorios frente al avance del neoextractivismo¹⁷.

En un estudio conjunto del Instituto de Recursos Mundiales (WRI) y la Iniciativa para los Derechos y Recursos (RRI) (Stevens y otros, 2014) se analizan crecientes pruebas —con ejemplos de 14 países ricos en bosques— que vinculan los derechos forestales comunitarios con la salud de los bosques y la reducción del CO₂ derivado de la deforestación y la degradación forestal. En el informe se muestra que las tasas de deforestación dentro de los bosques comunitarios que cuentan con un sólido reconocimiento jurídico y están bajo protección gubernamental son radicalmente más bajas que las registradas en los bosques situados fuera de estas áreas. En el informe también se advierte que cuando los Estados menoscaban los derechos forestales de las comunidades a través de la entrega de concesiones a industrias extractivas —mineras, petroleras y de gas natural— esto se traduce en deforestación, con efectos devastadores tanto para los bosques como para las comunidades. Por el contrario, cuando los Estados toman medidas para reconocer y proteger los derechos forestales de las comunidades, se pueden reducir considerablemente las tasas de deforestación.

Dada la importancia de los bosques en la reducción de los efectos del cambio climático —así como en los múltiples aspectos biológicos y culturales antes señalados— y la información disponible en el sentido de que la destrucción de los bosques conduce a mayores emisiones de GEI, hoy existe amplio consenso en que

¹⁵ La confirmación científica del agotamiento de la capa de ozono impulsó a la comunidad internacional a establecer un mecanismo de cooperación a fin de tomar medidas para protegerla. Este propósito se formalizó en el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, que fue aprobado y firmado por 28 países en 1985. Posteriormente, esto condujo a la redacción del Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de ozono, de septiembre de 1987. En 2009 el Convenio de Viena y el Protocolo de Montreal se convirtieron en los primeros tratados de la historia de las Naciones Unidas que lograron la ratificación universal. Debido al alto grado de aceptación e implementación que se ha logrado, el Protocolo ha sido considerado como un ejemplo excepcional de cooperación internacional, con el objetivo de recuperar la capa de ozono. Véase CMNUCC, 2020b.

¹⁶ Por “sumidero” se entiende cualquier proceso, actividad o mecanismo que absorbe un gas de efecto invernadero, un aerosol o un precursor de un gas de efecto invernadero de la atmósfera (Naciones Unidas, 2015b, art. 1).

¹⁷ El neoextractivismo es “un modelo de desarrollo económico adoptado por algunos gobiernos de América del Sur a principios del siglo XXI y cuyos antecedentes se ubicarían en el extractivismo convencional. Al igual que este, el neoextractivismo orienta la economía hacia actividades de explotación de la naturaleza para la obtención de recursos no procesados dirigidos de forma prioritaria a la exportación, pero difiere de aquel en el papel protagónico que adquiere el Estado en el proceso productivo. Esta participación puede adoptar una forma directa, a través de empresas estatales, o indirecta, a través de tributaciones y otros mecanismos de regulación, y permite la obtención de un porcentaje mayor de ingresos para las arcas estatales. Parte de estos recursos sirven para la puesta en marcha de programas sociales y otras iniciativas públicas que dotan a los gobiernos de cierto grado de legitimidad” (Carrasco y Del Hoyo Arce, s/f).

frenar la deforestación y la degradación forestal es una de las medidas fundamentales para enfrentar no solo la pérdida de la biodiversidad, sino también el cambio climático. Para ello, la inclusión de los pueblos indígenas es clave, aunque se materializa escasamente. En efecto, varias organizaciones alertan sobre el hecho de que dichos pueblos han sido ignorados en los planes climáticos, mientras que sus representantes demandan ser incluidos en las conversaciones y negociaciones de las Naciones Unidas.

La información disponible para América Latina indica que los bosques bajo propiedad colectiva almacenan el 39% del total de carbono de los 64 países incorporados en un análisis de la RRI (2018), lo que corresponde a 114.543 millones de toneladas métricas de carbono. Los bosques colectivos en el Brasil almacenan el 34% del carbono de América Latina y junto con los bosques colectivos existentes en México, Colombia, la República Bolivariana de Venezuela y el Perú almacenan el 82% del carbono de la región. Destaca entre los datos recabados que el 64% del carbono se encuentra en el suelo orgánico, mientras que el 36% restante se distribuye entre la vegetación por encima del suelo y en el subsuelo. Se observa, además, que el 20% del carbono se encuentra almacenado en tierras forestales colectivas que no han sido reconocidas legalmente (véase el cuadro III.7). Estas cifras, sin embargo, son todavía conservadoras, puesto que se desconoce la extensión total de los bosques y otras tierras en posesión de las comunidades indígenas y locales, y en particular aquellas en que las comunidades aún no han logrado el reconocimiento legal de sus derechos.

Cuadro III.7

América Latina (20 países y territorios)^a: almacenamiento de carbono en bosques colectivos de los pueblos indígenas y las comunidades locales

(En millones de toneladas métricas de carbono y porcentajes)

País o territorio	Carbono por encima y por debajo del suelo almacenado en tierras forestales colectivas		Carbono orgánico del suelo almacenado en tierras forestales colectivas		Total de carbono almacenado por país	Porcentaje del total de carbono almacenado en la región
	bajo propiedad o designadas legalmente por comunidades	que carecen de reconocimiento legal oficial	bajo propiedad o designadas legalmente por comunidades	que carecen de reconocimiento legal oficial		
Millones de toneladas métricas de carbono						
Brasil	17 424	0	21 891	0	39 315	34,3
México	2 837	0	13 643	0	16 480	14,4
Colombia	5 486	0	9 549	0	15 035	13,1
Venezuela (República Bolivariana de)	172	4 322	241	6 898	11 633	10,2
Perú	2 947	982	6 381	1 321	11 631	10,2
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1 495	542	2 337	1 174	5 548	4,8
Ecuador	1 169	21	2 189	53	3 432	3,0
Guatemala	0	447	0	1 871	2 318	2,0
Suriname	0	1 021	0	1 133	2 154	1,9
Nicaragua	0	361	0	1 120	1 481	1,3
Panamá	209	178	495	501	1 383	1,2
Honduras	0	281	0	1 043	1 324	1,2
Guyana	462	0	609	0	1 071	0,9
Costa Rica	43	48	146	172	409	0,4
Guayana Francesa	150	0	154	0	304	0,3
Chile	28	0	266	0	294	0,3
Belice	0	57	0	167	224	0,2
Paraguay	49	0	151	0	200	0,2
Argentina	12	0	155	0	167	0,1
El Salvador	0	33	0	107	140	0,1
Total	32 483	8 293	58 207	15 560	114 543	39,08^b

Fuente: Rights and Resources Initiative (RRI), *Una referencia global de almacenamiento de carbono en territorios colectivos: contribuciones de las comunidades indígenas y locales a la mitigación del cambio climático*, Washington, D.C., 2018.

^a Solo se incluyen los países de América Latina. Los países se ordenan según el porcentaje que presentan del total de carbono almacenado en la región.

^b Porcentaje del total de carbono almacenado en los 64 países estudiados.

Recientemente, el Instituto de Recursos Mundiales (Ding y otros, 2016) desarrolló un modelo que permitió dimensionar los costos asociados al aseguramiento de la tenencia de las tierras boscosas indígenas en la cuenca amazónica de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil y Colombia, así como los beneficios climáticos que estas reportan. Los principales hallazgos fueron dos. Por un lado, se concluyó que asegurar la tenencia de tierras forestales indígenas es una inversión de bajo costo y altos beneficios, ya que: i) aportan significativamente a la disminución de carbono a nivel global, particularmente en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil y Colombia, y pueden llegar a representar un total de entre 25.000 y 34.000 millones de dólares en los próximos 20 años, en valor neto actual, al evitar la liberación anual de un volumen de entre 42,8 y 59,7 millones de toneladas de CO₂ de emisiones estimadas; ii) proporcionan beneficios de servicios ecosistémicos locales y regionales (regulación de la dinámica climática y del ciclo del agua a nivel local, servicios hidrológicos, polinización y retención de nutrientes, entre otros), que pueden valorarse entre 679.000 millones de dólares y 1,53 billones de dólares (o entre 4.559 y 10.274 dólares por hectárea) en los próximos 20 años, y iii) garantizar la propiedad indígena puede ser vista como una medida de conservación forestal de bajo costo para los Gobiernos; por ejemplo, en el Estado Plurinacional de Bolivia la inversión sería de 45 dólares por hectárea; en el Brasil, de 68 dólares por hectárea, y en Colombia, de 6 dólares por hectárea. Estos costos representan como máximo el 1 % de los beneficios totales obtenidos de las tierras boscosas indígenas con tenencia asegurada en los tres países. Por otro lado, el estudio concluyó que asegurar la propiedad de la tierra indígena en áreas boscosas tiene un potencial importante como una forma de mitigación de carbono con una buena relación entre costo y beneficio, puesto que se trata de una medida relativamente rentable para la mitigación del cambio climático en comparación con otras medidas de captura y almacenamiento de carbono. Los costos estimados de la mitigación de carbono a través de programas de seguridad de la tenencia de tierras boscosas indígenas oscilan de 2,04 a 3,66 dólares por tonelada de CO₂ en el Estado Plurinacional de Bolivia, de 8,74 a 11,88 dólares por tonelada de CO₂ en el Brasil y de 4,75 a 7,26 dólares por tonelada de CO₂ en Colombia. Estos costos son significativamente menores que los costos promedio de evitar la emisión de CO₂ a través de la captura y el almacenamiento de carbono fósil, que se estiman en alrededor de 58 dólares por tonelada de CO₂ en el caso de las centrales eléctricas alimentadas con carbón (de 5 a 29 veces más caras que el aseguramiento de la tenencia de las tierras boscosas indígenas) y 85 dólares por tonelada de CO₂ en el caso de las centrales eléctricas alimentadas con gas (de 7 a 42 veces más caras).

1. Reconocimiento de los aportes de los pueblos indígenas a la mitigación del cambio climático

Señalada la importancia de las tierras colectivas de los pueblos indígenas, tanto para la permanencia cultural de los mismos pueblos que las habitan como por sus contribuciones a la conservación de la biodiversidad y a la mitigación del cambio climático, diversas organizaciones —como las que integran la RRI— alertan sobre la escasa probabilidad de que se logre alcanzar los objetivos del Acuerdo de París y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible si no se garantizan los derechos de tenencia colectiva de los pueblos indígenas y las comunidades locales. Ellos son los principales administradores de los ecosistemas más biodiversos y ricos en carbono de la Tierra y, por lo tanto, quienes desempeñan un papel esencial en la gestión y protección de tierras y bosques. Sin embargo, se requiere de mayores esfuerzos y avances para lograr visibilizar este rol fundamental en todos los niveles, internacional, regional, nacional y local, de manera que se logre asegurar legalmente sus derechos y su acceso directo a los flujos de recursos técnicos y financieros, que serán esenciales a fin de fortalecer la capacidad de las comunidades indígenas y locales para mantener estos sistemas vitales, que están en riesgo. Existen algunos avances a nivel internacional, como la incorporación de los derechos de los pueblos indígenas en el Preámbulo del Acuerdo de París, en que se reconoce:

que el cambio climático es un problema de toda la humanidad y que, al adoptar medidas para hacerle frente, las Partes deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones vulnerables y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional (Naciones Unidas, 2015b, pág. 23).

Al mismo tiempo, se hace presente en dicho Preámbulo “la importancia de conservar y aumentar [...] los sumideros y reservorios de los gases de efecto invernadero”, así como “la importancia de garantizar la integridad de todos los ecosistemas, incluidos los océanos, y la protección de la biodiversidad, reconocida por algunas culturas como la Madre Tierra”, y “la importancia que tiene para algunos el concepto de ‘justicia climática’, al adoptar medidas para hacer frente al cambio climático” (Naciones Unidas, 2015b, págs. 23-24).

Estos planteamientos, sin embargo, no quedaron expresados en el paquete de medidas de Katowice sobre el clima, que establece los mecanismos que permitirán poner en práctica el Acuerdo de París, que fue redactado en el vigesimocuarto período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 24) y que orientará la aplicación del Acuerdo de París. El paquete establece normas y procedimientos sobre mitigación, transparencia, adaptación, finanzas, informes periódicos y otras disposiciones relativas a: i) información sobre los objetivos nacionales de mitigación, las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN) y las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional (CPDN); ii) comunicación de los esfuerzos de adaptación al cambio climático; iii) reglas de funcionamiento del marco de transparencia; iv) mecanismo para llevar a cabo el balance mundial del progreso general hacia los objetivos del Acuerdo de París, y v) evaluación del progreso del desarrollo y la transferencia de tecnología. A pesar de los esfuerzos de una coalición de organizaciones de la sociedad civil y un grupo de países, a medida que progresaban las negociaciones el lenguaje específico relacionado con los derechos humanos fue desapareciendo de los textos del paquete de medidas de Katowice sobre el clima. Los esfuerzos para hacer referencia al Preámbulo del Acuerdo de París en estos documentos y proveer una base para mayores compromisos también fracasaron, sin que ellos contengan referencia explícita alguna a los derechos humanos. Los miembros de la sociedad civil criticaron los resultados alcanzados en Katowice (Polonia) por ser incompatibles con el Acuerdo de París (CIEL, 2018), que comprometía a los Estados a proteger, respetar y considerar los derechos humanos en las acciones climáticas (Heinrich Böll Stiftung, 2019).

Otro avance a nivel internacional, que puede tener una mayor proyección, fue la creación de la Plataforma de las Comunidades Locales y los Pueblos Indígenas en el vigesimoprimer período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 21), en 2015 (CMNUCC, 2018) —en el contexto de las discusiones climáticas enmarcadas en dicha Convención—, donde los derechos de los pueblos indígenas son explícitamente reconocidos como la base de las operaciones de la Plataforma (véase el recuadro III.6). En el vigesimocuarto período de sesiones, en Katowice (Polonia) (COP 24), las Partes acordaron establecer un Grupo de Trabajo de Facilitación con representantes de pueblos indígenas, que posean un número igual de bancas que las diferentes Partes. También se acordó la elaboración de un plan de trabajo de dos años que sería aprobado en el vigesimoquinto período de sesiones (COP 25), que debía realizarse en Santiago a fines de 2019¹⁸. Cabe destacar que la decisión referente a la creación de esta Plataforma, junto con el Preámbulo del Acuerdo de París, son los únicos dos documentos de la Conferencia de las Partes que contienen un lenguaje explícito sobre derechos humanos (Heinrich Böll Stiftung, 2019). De esta manera, aún se requiere reforzar la aplicación de un enfoque de derechos humanos, en general, y de derechos indígenas, en particular, en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Para esto es necesario establecer y reforzar compromisos que permitan que los países puedan priorizar en las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional (CPDN) acciones e inversiones que reconozcan y promuevan soluciones basadas en el reconocimiento y la seguridad de la tenencia de la tierra y la gestión colectiva de los bosques. La Iniciativa para los Derechos y Recursos analizó 161 CPDN presentadas en la COP 21, con el fin de determinar hasta qué punto las Partes expresaban compromisos claros para el fortalecimiento o la ampliación de los derechos de tenencia y gestión de los recursos naturales de los pueblos indígenas y las comunidades locales como parte de sus planes de mitigación del cambio climático o de las medidas de adaptación correspondientes. Entre sus hallazgos, se destaca que solo en las CPDN de 21 países, esto es el 11 % de los países analizados, se incluyeron compromisos claros en la materia; entre ellos solo se encuentran dos países de América Latina, el Estado Plurinacional de Bolivia y Guatemala (Ding y otros, 2016).

¹⁸ Por el convulsionado escenario sociopolítico que había en Chile a fines de 2019, la COP 25 se trasladó a Madrid.

Recuadro III.6**Plataforma de las Comunidades Locales y los Pueblos Indígenas**

La Plataforma de las Comunidades Locales y los Pueblos Indígenas, en fase de desarrollo en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, tiene como objetivo "reforzar los conocimientos, las tecnologías, las prácticas y los esfuerzos de las comunidades locales y los pueblos indígenas para hacer frente al cambio climático [...], facilitar el intercambio de experiencias y la difusión de mejores prácticas y lecciones aprendidas sobre la mitigación y la adaptación" al cambio climático y fomentar la participación de las comunidades locales y los pueblos indígenas en el proceso de la Convención. La Plataforma de las Comunidades Locales y los Pueblos Indígenas se originó a partir de una decisión adoptada dos años antes en el vigesimoprimer periodo de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco sobre el Cambio Climático (COP 21) en París (párrafo 135, decisión 1/CP.21, CMNUCC, 2016).

Sus funciones principales son:

- a) Conocimiento: promover el intercambio de experiencias y mejores prácticas con el objetivo de aplicar, reforzar, proteger y preservar el conocimiento tradicional, el conocimiento de los pueblos indígenas y los sistemas locales de conocimiento, así como las tecnologías, las prácticas y los esfuerzos de las comunidades locales y los pueblos indígenas con respecto a la respuesta al cambio climático, tomando en cuenta el consentimiento libre, previo e informado de los poseedores de dichos conocimientos, innovaciones y prácticas;
- b) Capacidad de participación: contribuir al fomento de las capacidades de los pueblos indígenas y las comunidades locales para hacer posible su participación en el proceso de la Convención, y fortalecer la capacidad de las Partes y otros interesados pertinentes para colaborar con la plataforma y con las comunidades locales y los pueblos indígenas, incluido el contexto de la aplicación del Acuerdo de París y otros procesos relacionados con el cambio climático;
- c) Políticas y medidas relacionadas con el cambio climático: facilitar la integración de diversos sistemas de conocimientos, prácticas e innovaciones en la formulación y ejecución de las medidas, los programas y las políticas nacionales e internacionales de forma tal que respete y promueva los derechos e intereses de las comunidades locales y los pueblos indígenas, así como facilitar una acción climática más fuerte y ambiciosa por parte de los pueblos indígenas y las comunidades locales que pudiera aportar al logro de las contribuciones determinadas a nivel nacional de las Partes pertinentes.

Fuente: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), *Plataforma de las comunidades locales y los pueblos indígenas* (FCCC/SBSTA/2017/L.29), noviembre de 2017.

En síntesis, una cantidad creciente de estudios revelan que el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas es clave para combatir el cambio climático, pero su ausencia en la prevención de la deforestación y la degradación de la tierra sigue siendo el punto débil del programa sobre el clima. Varias organizaciones alertan sobre el hecho de que los pueblos indígenas han sido ignorados en los planes climáticos, mientras sus representantes demandan que se les incluya en las conversaciones y negociaciones de las Naciones Unidas. Además, a pesar de las claras e importantes contribuciones de los pueblos indígenas como custodios de los bosques y, en consecuencia, de sus aportes a la mitigación del cambio climático, aún no se han desarrollado mecanismos adecuados que, respetando sus derechos, reconozcan e integren dichas contribuciones

2. Reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (REDD) y REDD+: ¿oportunidad o amenaza?

Como se ha señalado, dada la importancia de los bosques en la reducción de los efectos del cambio climático —además de su relevancia en múltiples aspectos biológicos y culturales—, y el hecho de que la destrucción de los bosques conduce a mayores emisiones de GEI, hoy existe amplio consenso en que frenar la deforestación y la degradación forestal es una de las medidas fundamentales para enfrentar no solo la pérdida de la biodiversidad, sino también el cambio climático.

Como respuesta a ello, un grupo de países liderado por Papua Nueva Guinea y Costa Rica (CMNUCC, 2005) abordó en la COP 11, realizada en Montreal (Canadá) en 2005, la necesidad de contar con un mecanismo financiero, de alcance internacional, que contribuyera con los países en desarrollo para la reducción de las emisiones de GEI a causa de la deforestación de sus bosques. En las conferencias y discusiones posteriores se amplió el enfoque, acordándose que este mecanismo también debía incluir acciones para reducir las emisiones procedentes de la degradación de los bosques (no solo de la deforestación). Se estableció así el mecanismo de Reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (REDD). Finalmente, en la COP 13, celebrada en Bali (Indonesia) en 2007, se incluyeron otras acciones que contribuyen a la mitigación del cambio climático. De esta forma, se incorporó a la denominación el signo más (+), que hace referencia a acciones de conservación de los bosques, manejo sostenible e incremento de las reservas de carbono en los bosques, se creó REDD+ y se aprobó el Plan de Acción de Bali (CMNUCC, 2008) para su implementación a nivel global. Luego, en la COP 19, realizada en Varsovia en 2013, se consolidaron las modalidades para elaborar los cuatro elementos claves de REDD+ establecidos por los Acuerdos de Cancún en 2010: a) elaborar un plan de acción o estrategia nacional; b) elaborar un nivel nacional de referencia de las emisiones forestales y/o un nivel nacional de referencia forestal o, provisionalmente, niveles subnacionales; c) elaborar un sistema nacional de vigilancia forestal, y d) elaborar un sistema para proporcionar información sobre la forma en que se estén abordando y respetando las salvaguardas correspondientes (CMNUCC, 2011).

Sin embargo, el mecanismo REDD+ ha sido controvertido, desde su creación, como medida de mitigación del cambio climático. Así quedó de manifiesto en el séptimo período de sesiones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, en 2008 (véase IWGIA, 2008 y Naciones Unidas, 2008a)¹⁹, en el que diversos representantes presentaron cuestionamientos (SommerFilms, 2008) a la redacción del informe del Foro (ECOSOC, 2008), ya que no recogía las propuestas y preocupaciones de los pueblos indígenas respecto a REDD+, los Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL) y los mercados de carbono. Surgieron así voces de organizaciones indígenas que han rechazado este mecanismo, como la Alianza Mundial de Pueblos Indígenas y Comunidades Locales sobre Cambio Climático en Contra de REDD+ que, junto con otras organizaciones ambientales, denuncia que presenta “falsas soluciones” para contrarrestar el cambio climático (Alianza Mundial en contra de REDD, 2020b; REDD Monitor y otros, s/f).

Las controversias se centran en dos elementos constitutivos de REDD+: por un lado, se trata de un mecanismo financiero y, por el otro, de un mecanismo mediante el cual los países desarrollados reconocen y otorgan incentivos a los países en desarrollo para que protejan sus recursos forestales, mejoren su gestión y los usen de manera sostenible para contribuir a la lucha global contra el cambio climático. Por tratarse de un mecanismo financiero, necesariamente implica asignar un valor económico al carbono almacenado en los bosques, lo que para muchos se traduce en la “comodificación” de los bosques y la mercantilización y financierización de la naturaleza (Amigos de la Tierra Internacional, 2014) que se encuentran en la base de la economía verde (Fatheuer, Fuhr y Unmüßig, 2016). Si bien el análisis de estos enfoques excede los alcances de este estudio, es importante señalar que ellos representan una mirada crítica a la compleja relación entre economía y naturaleza, que es recogida por muchos pueblos indígenas que se oponen a que la naturaleza y su biodiversidad sean consideradas como un bien de mercado y, en el caso específico de los bosques, a que sean concebidos como “almacenes” de carbono, por lo que rechazan cualquier forma de comercio de carbono forestal.

El segundo elemento constitutivo de REDD+ ha sido también cuestionado como una nueva forma de colonialismo o “CO₂lonialismo de los bosques”; a través del cual los países industrializados y las empresas pagarán por la conservación de los bosques solo si obtienen algo a cambio; en este caso, los derechos sobre los bonos de carbono de los bosques, que les permitirán continuar con la quema de combustibles fósiles en sus países y seguir expandiendo los megaproyectos extractivistas. Como resultado, se potenciarán nuevas y más amplias formas de despojo de los territorios indígenas y otras tierras por parte de las élites (REDD Monitor y otros, s/f).

¹⁹ Véanse los documentos presentados en la reunión [en línea] <https://www.un.org/development/desa/indigenous-peoples-es/sesiones-del-foro-permanente/septimo-periodo-de-sesiones.html>.

REDD+ representa así para muchos pueblos indígenas una nueva amenaza a los territorios, especialmente para aquellos que no han sido reconocidos como tales y no tienen seguridad jurídica en cuanto a la tenencia de la tierra. Las principales alertas se han levantado en relación con los siguientes aspectos: i) el mecanismo podría establecer nuevas reglas respecto a lo que puede y no puede ocurrir dentro de los bosques, regulando actividades como la agricultura, la caza, la recolección de alimentos y medicinas, el corte de leña y de madera para la construcción o cualquier otro uso de los recursos forestales, de manera que los proyectos de REDD+ podrían traducirse en la creación de nuevas “áreas protegidas de carbono”, que tendrían sobre los pueblos indígenas el mismo impacto conocido de las áreas naturales protegidas; ii) también existe preocupación por el impacto de los proyectos de REDD+ sobre la titulación o el reconocimiento de la tenencia de la tierra, en particular porque ni las leyes nacionales ni los programas internacionales de REDD+ exigen que la seguridad de la tenencia de la tierra sea una condición previa para su aplicación; de esta manera, tal como ocurre con las concesiones extractivistas, es posible que los Estados decidan vender derechos de carbono en tierras no tituladas, sin consultar a los propietarios tradicionales de aquellas tierras, y iii) la desinformación respecto del mecanismo y su complejidad también son un problema, que puede redundar en que muchas comunidades queden atrapadas en contratos de carbono falsos o injustos. Estas amenazas, entre otras, han llevado a sostener que mientras no haya garantías de que los derechos de los pueblos indígenas están debidamente reconocidos y protegidos en cualquier forma de aplicación del mecanismo REDD/REDD+, existe el peligro real de que estos programas tengan efectos negativos muy serios en las comunidades y los pueblos indígenas (IWGIA y otros, 2010).

Sin embargo, como señaló SERVINDI ya en 2011 (Burch, 2011), “en el seno del movimiento indígena, no hay consenso en torno a la participación o no en los programas REDD+”. Existen varias organizaciones y movimientos indígenas nacionales e internacionales que ven en este marco una oportunidad para incidir en su orientación con sus propuestas o para contar con recursos para el desarrollo local, mientras que otras rechazan por principio la posibilidad de lograr algo en el marco REDD y optan por la denuncia y la resistencia.

Mientras tanto, los organismos multilaterales, desde la creación del mecanismo REDD/REDD+, han impulsado varias iniciativas para su concreción. Es el caso del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF), del Banco Mundial, que financia proyectos REDD, al que han accedido 18 países de América Latina, y del Programa de Colaboración de las Naciones Unidas para Reducir las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal en los Países en Desarrollo (ONU REDD), creado en 2008, en asociación con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que tiene como objetivo apoyar los procesos de REDD+ dirigidos a nivel nacional y promover la participación informada y significativa de todas las partes interesadas, incluidos los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques, en la implementación nacional e internacional de REDD+ (Programa UN-REDD, 2020); a este programa ya han se sumado 15 países de la región. Por otra parte, según se afirma en el sitio web de los Fondos de Inversión en el Clima (FIC), los 8.000 millones de dólares de dichos fondos aceleran la acción climática, al potenciar las transformaciones en tecnología limpia, acceso a la energía, resistencia al clima y bosques sostenibles en países en desarrollo y de ingresos medios. El financiamiento a gran escala, a bajo costo y a largo plazo de los FIC, según la misma fuente, reduce el riesgo y el costo del financiamiento climático, prueba nuevos modelos de negocios, crea registros de seguimiento en mercados no probados y aumenta la confianza de los inversores para desbloquear fuentes adicionales de financiamiento. A este fondo se han adherido 11 países latinoamericanos. La Plataforma web REDD+, en la que se encuentran 18 países de la región, fue establecida en la decisión 2 de la COP 13 (CMNUCC, 2008), con el propósito de poner a disposición resultados, experiencias y lecciones aprendidas de sus esfuerzos de REDD+, incluidas las actividades de creación de capacidades y de demostración, tratamiento de los factores de deforestación y movilización de recursos (véase el cuadro III.8).

Cuadro III.8

América Latina (21 países y territorios): iniciativas de reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal y función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo (REDD+)

País o territorio	FCPF ^a	Programa ONU-REDD ^b	FIC ^c	Plataforma web de REDD+
Argentina	√	√		√
Belice	√			√
Bolivia (Estado Plurinacional de)	√	√	√	
Brasil			√	√
Chile	√	√	√	√
Colombia	√	√	√	√
Costa Rica	√	√		√
Ecuador		√	√	√
El Salvador	√	√		√
Guatemala	√	√	√	
Guyana	√	√	√	√
Guayana Francesa				√
Honduras	√	√	√	√
México	√	√	√	√
Nicaragua	√		√	√
Panamá	√	√		√
Paraguay	√	√		√
Perú	√	√	√	√
Suriname	√	√		√
Uruguay	√			
Venezuela (República Bolivariana de)				
Total	18	15	11	18

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA) y otros, *¿Qué es REDD? Una guía para las comunidades indígenas*, 2010 Lima [en línea] https://www.iwgia.org/images/publications//0477_EB-REDD-SPANSK.pdf; Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF), "Countries", 2020 [en línea] <https://www.forestcarbonpartnership.org/countries>; Programa de Colaboración de las Naciones Unidas para Reducir las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal en los Países en Desarrollo (Programa ONU-REDD), "Partner countries" 2020 [en línea] <https://www.un-redd.org/partner-countries>; Fondos de Inversión en el Clima (FIC), "Countries" 2020 [en línea] <https://www.climateinvestmentfunds.org/country>; Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), "Submissions", 2020 [en línea] <https://redd.unfccc.int/submissions.html>.

^a Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques, del Banco Mundial.

^b Programa de Colaboración de las Naciones Unidas para Reducir las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal en los Países en Desarrollo, en asociación con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

^c Fondos de Inversión en el Clima, que operan a través del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Europeo, el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Africano de Desarrollo.

Los líderes indígenas que han participado en las discusiones internacionales y que están informados de los avances de este mecanismo en los países son cada vez más conscientes de que las políticas de REDD+ pueden suponer serias amenazas para sus pueblos si no se implementan en un marco de pleno ejercicio de sus derechos. Por ello, diversas organizaciones han manifestado su preocupación sobre el avance de los proyectos de REDD+ sin una adecuada reforma de la legislación y las políticas públicas relativas a la propiedad de la tierra y algunas de ellas han decidido intervenir en la discusión sobre REDD+ e incidir sobre los Estados en lo referente a las condiciones de su aplicación. Destaca el proceso llevado adelante en el Perú por la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP), la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA) y otras organizaciones indígenas, que ya en 2011 firmaban la Declaración de

Iquitos, en que se sostenía que no podía haber REDD+ sin territorios, derechos y autonomía de los pueblos indígenas. En consecuencia, desarrollaron REDD+ Indígena Amazónico (RIA), una estrategia propia de mitigación, adaptación y resiliencia frente al cambio climático que fue formulada como una propuesta alternativa al mecanismo de REDD+ desde la cosmovisión indígena y sus prioridades de desarrollo y que busca contribuir a la conservación y el manejo de los bosques dentro de territorios indígenas, así como al desarrollo de los mismos pueblos y a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (véase el recuadro III.7). REDD+ Indígena Amazónico tiene como elementos centrales: i) la gestión holística de territorios indígenas para la conservación productiva; ii) la reducción de la huella ecológica global, y iii) la reducción y control de los motores de deforestación y degradación en la Amazonía. Cuenta además con diez lineamientos básicos y se sustenta en derechos establecidos en la normativa nacional del Perú y en los compromisos internacionales asumidos por el país (Pacheco, 2018).

Recuadro III.7

REDD+ Indígena Amazónico (RIA)

REDD+ Indígena Amazónico puede definirse como una adecuación cultural de REDD+^a, formulada desde las cosmovisiones indígenas y sustentada en el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, como parte del derecho a decidir y controlar las estrategias de su propio desarrollo. Busca valorar la integridad de los servicios ecosistémicos de los bosques y territorios indígenas (agua, biodiversidad, suelos, clima, espiritualidad), que van más allá de la captura de carbono en aquellas áreas con mayor amenaza de deforestación, e invita a adoptar una visión integral y de enfoque amplio, para incorporar a la propuesta otros bienes y servicios que brindan los bosques.

REDD+ Indígena Amazónico tiene como principal objetivo fortalecer la vida plena en las comunidades indígenas y, de ese modo, aportar a frenar la crisis climática mediante una estrategia de mitigación, adaptación y resiliencia acorde a la cosmovisión, los derechos y las propuestas de los pueblos indígenas, que reduzca las emisiones de los gases de efecto invernadero derivados de la presión extractivista sobre la Amazonía, contribuyendo a la vez a la vida plena en el Perú y el mundo.

Fuente: Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), *REDD+ Indígena Amazónico-RIA: Gestión Holística de Territorio de Vida Plena*, Quito, 2014; Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSEP)/WWF Perú, *Guía metodológica para la operatividad de REDD+ Indígena Amazónico* [en línea] http://www.aidesep.org.pe/sites/default/files/media/documento/Gui%CC%81a%20RIA%20Peru%20%28ESP%29_1.pdf.

^a Reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal y función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo.

Pese a que el mecanismo REDD+ continúa siendo controvertido para la reducción de emisiones de GEI, se puede constatar que existe cierto consenso en que los mecanismos climáticos, incluido REDD+, deben incluir dentro de sus estrategias el objetivo central de proteger los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios, medio ambiente y recursos naturales, y fortalecer sus capacidades para el manejo y la gestión efectiva de sus territorios. En este sentido, el Indian Law Resource Center (Crippa y Gordon, 2012) define diez principios de derecho internacional para REDD+, con el objetivo de abordar los riesgos significativos que las iniciativas relativas a la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación forestal suponen para el bienestar y los derechos de los pueblos indígenas y que constituyen un buen marco para su implementación (véase el recuadro III.8).

Recuadro III.8

Principios de derecho internacional para enfrentar los riesgos del mecanismo de reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal y función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo (REDD+) en contextos indígenas

Obligaciones internacionales de los Estados y los organismos internacionales involucrados en REDD+

- Principio 1: Obligación de respetar los derechos humanos
- Principio 2: Obligación de adoptar medidas nacionales
- Principio 3: Obligación de prevenir violaciones de derechos humanos
- Principio 4: Obligación de reparar las violaciones de derechos humanos

Derechos de los pueblos indígenas en REDD+

- Principio 5: Libre determinación y autogobierno
- Principio 6: Tierras, territorios y recursos naturales
- Principio 7: Participación en la toma de decisiones
- Principio 8: Consentimiento libre, previo e informado
- Principio 9: Participación en los beneficios
- Principio 10: Recurso efectivo

Fuente: L. Crippa y G. Gordon, *International Law Principles for REDD+: the Rights of Indigenous Peoples and the Legal Obligations of REDD+ Actors*, Washington, D.C., Indian Law Resource Center, mayo de 2012.

D. Acuerdos internacionales y directrices aplicables para la protección de los derechos de los pueblos indígenas sobre los bosques de posesión tradicional

1. Convenio sobre la Diversidad Biológica de las Naciones Unidas (1992): los conocimientos tradicionales de pueblos indígenas y su contribución a la biodiversidad

Como se indicó en secciones anteriores, los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas y sus aportes a la conservación de la biodiversidad fueron reconocidos y protegidos en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 1992a), que establece la obligación estatal de respetar, preservar y mantener los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promover su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentar que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente (artículo 8, párrafo j).

El artículo mencionado dio origen al Programa de Trabajo sobre la Aplicación del Artículo 8 j) y Disposiciones Conexas del Convenio sobre la Diversidad Biológica (Decisión V/16 de 2000), que tiene como objetivos “promover, en el marco del Convenio, una aplicación justa del artículo 8 j) y disposiciones conexas a nivel local, nacional, regional e internacional y garantizar la participación plena y efectiva de las comunidades indígenas y locales en todas las etapas y niveles de su aplicación” (CDB, 2012). Como resultado de la labor del Grupo de Trabajo en esta materia, en el décima reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica,

celebrada en 2010, se adoptó el Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica, que tiene como objetivo compartir los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos en forma justa y equitativa, incluidos el acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, tomando en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y tecnologías, y con un financiamiento adecuado, contribuyendo así a la conservación de la diversidad biológica y a la utilización sostenible de sus componentes.

En el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica, además, se han adoptado otras directrices de relevancia para la relación de los pueblos indígenas con la biodiversidad. Es el caso de las Directrices Akwé: Kon, Voluntarias para Realizar Evaluaciones de las Repercusiones Culturales, Ambientales, y Sociales de Proyectos de Desarrollo que Hayan de Realizarse en Lugares Sagrados o en Tierras o Aguas Ocupadas o Utilizadas Tradicionalmente por las Comunidades Indígenas y Locales, o que Puedan Afectar a esos Lugares (CDB, 2004), que brindan orientación a las Partes y Gobiernos en el desarrollo y la aplicación de sus regímenes de evaluación de impactos, cuando se propongan proyectos de desarrollo que hayan de realizarse o que probablemente repercutan en lugares sagrados o en tierras indígenas. En ellas se establece la necesidad de identificar a las comunidades indígenas y locales que podrían ser afectadas por proyectos de desarrollo propuestos y de contar con mecanismos de participación efectiva de dichas comunidades en los procedimientos de evaluación de impacto. Además, se propone la identificación de planes de acción convenidos con los proponentes de proyectos de desarrollo, así como la identificación de los actores responsables para fines de asegurar su responsabilidad jurídica, así como la reparación, seguros e indemnización, y la necesidad de integrar las evaluaciones de impactos culturales, ambientales y sociales, entre otras (CDB, 2004).

En 2010, la Conferencia de las Partes adoptó el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica (CDB, 2010), que contiene 20 metas orientadas a abordar las causas subyacentes de la pérdida de diversidad biológica mediante la incorporación de la diversidad biológica en todos los ámbitos gubernamentales y de la sociedad. Dos son las metas prioritarias para los pueblos indígenas: “Para 2020, al menos el 17 por ciento de las zonas terrestres y de aguas continentales y el 10 por ciento de las zonas marinas y costeras, especialmente aquellas de particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas, se conservan por medio de sistemas de áreas protegidas administrados de manera eficaz y equitativa, ecológicamente representativos y bien conectados y otras medidas de conservación eficaces basadas en áreas, y están integradas en los paisajes terrestres y marinos más amplios” (meta 11) y “para 2020, se respetan los conocimientos, las innovaciones y las prácticas tradicionales de las comunidades indígenas y locales pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, y su uso consuetudinario de los recursos biológicos, sujeto a la legislación nacional y a las obligaciones internacionales pertinentes, y se integran plenamente y reflejan en la aplicación del Convenio con la participación plena y efectiva de las comunidades indígenas y locales en todos los niveles pertinentes” (meta 18). Al respecto, considerar los territorios indígenas de conservación y las áreas conservadas por comunidades indígenas y locales como medidas de conservación —con el consentimiento libre, previo e informado— podría impactar significativamente en el cumplimiento de estas metas (Consortio TICCA, 2015).

Otra resolución relevante adoptada por la Conferencia de las Partes es el “Programa de trabajo sobre áreas protegidas” (Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2004), al que se hará referencia a continuación, al abordar las directrices sobre áreas protegidas y pueblos indígenas.

2. Directrices sobre áreas protegidas y pueblos indígenas

Dados los impactos que los modelos históricos de conservación impuestos por los Estados a través del establecimiento de áreas naturales protegidas generaron en los pueblos indígenas —entre ellos, el desplazamiento forzado de sus tierras y territorios de ocupación tradicional y la pérdida de relación con sus hábitats, incluidos los bosques— y los conflictos asociados a ellos, es necesario destacar las directrices establecidas en las últimas décadas en esta materia, en cuya génesis ha tenido un rol central la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), entidad integrada por Estados y organizaciones ambientales del mundo y de América Latina, que constituye el foro más importante en materia de conservación a nivel global (UICN, 2020).

El Congreso Mundial de Parques de la UICN celebrado en Durban en 2003 constituyó un hito en la transformación de los paradigmas tradicionales de conservación, al propiciar la participación de los pueblos indígenas. Entre las principales metas vinculadas a las recomendaciones realizadas destacan: i) todas las áreas protegidas existentes y futuras serán manejadas y establecidas en plena conformidad con los derechos de los pueblos indígenas, pueblos móviles y comunidades locales; ii) los pueblos indígenas y las comunidades locales estarán representados en la gestión de las áreas protegidas por representantes electos, de forma proporcional a sus derechos e intereses, y iii) se establecerán y aplicarán, para 2010, mecanismos participativos para la restitución de las tierras y territorios tradicionales de pueblos indígenas que fueron incorporados en áreas protegidas sin su consentimiento libre y conocimiento de causa (WCPA y otros, 2003).

En consonancia con estas recomendaciones, en las últimas dos décadas la UICN ha venido promoviendo el reconocimiento de distintos tipos de gobernanza de las áreas protegidas en los que participen los diferentes actores involucrados en la conservación, entre ellos, la gobernanza de los Estados, la gobernanza compartida con pueblos indígenas y comunidades locales u otros actores de la sociedad civil, la gobernanza privada (individuos, organizaciones no gubernamentales (ONG) ambientales y otros) y aquella ejercida por pueblos indígenas y comunidades locales a través de las áreas conservadas por pueblos indígenas y comunidades (ACPIC). En ellas la autoridad administrativa y la responsabilidad recaen en pueblos indígenas y/o comunidades locales bajo diversos tipos de instituciones y normas, consuetudinarias o legales, formales o informales (UICN, 2009). Los pueblos indígenas objetaron que esta categoría asimilara a los pueblos indígenas con las comunidades locales, dada la especificidad de su realidad y los derechos especiales sobre sus tierras, territorios y recursos naturales, y el derecho a la libre determinación que les son reconocidos en el derecho internacional. Como respuesta, la UICN, en el Congreso Mundial de la Naturaleza realizado en Barcelona (España) en octubre de 2008, instó a sus miembros a apoyar la creación de los llamados “territorios indígenas de conservación” (véase el recuadro III.9).

Recuadro III.9

Territorios indígenas de conservación

El Congreso Mundial de la Naturaleza, de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), en su cuarto periodo de sesiones, realizado en Barcelona (España) en octubre de 2008, en su recomendación 4.049, pidió a sus miembros que:

“(a) Reconozcan plenamente la importancia en materia de conservación de los Territorios Indígenas de Conservación y otras Áreas Conservadas por Pueblos Indígenas y Comunidades (TIC y ACPIC) —los cuales comprenden sitios, territorios, paisajes terrestres y marinos, y lugares sagrados conservados— que son administrados y manejados por pueblos indígenas y comunidades locales, incluidos los pueblos móviles;

(b) apoyen la justa restitución de los derechos territoriales, sobre la tierra y los recursos naturales, de conformidad con objetivos de conservación y sociales, como lo consideren apropiado los pueblos indígenas y las comunidades locales que gestionan los actuales TIC y ACPIC y/o que estén interesados en crear nuevos;

(c) aseguren que toda inclusión de TIC y ACPIC dentro de los sistemas nacionales se haga con el libre consentimiento informado previo de los pueblos indígenas y luego de una consulta plena con las comunidades y la consideración adecuada de sus preocupaciones; y

(d) apoyen a los pueblos indígenas y las comunidades locales en la protección de los TIC y ACPIC de las amenazas externas, mediante la aplicación de los principios del libre consentimiento informado previo, evaluaciones sociales participativas del impacto ambiental y cultural y otras medidas, como las que figuran en la Decisión VII/28 del CDB u otros acuerdos internacionales en lo relativo a nuevos desarrollos e iniciativas de conservación”.

Fuente: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), *Resoluciones y recomendaciones. Congreso Mundial de la Naturaleza, Barcelona, 5-14 de octubre de 2008*, Gland, 2009 [en línea] <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/WCC-4th-005-Es.pdf>.

En el Congreso Mundial de Parques realizado en Sídney (Australia) en 2014, la UICN valoró positivamente el incremento de áreas protegidas y conservadas alrededor del mundo registrado desde la realización del Congreso de Durban (2003), destacando el establecimiento de nuevas áreas marinas protegidas y el reconocimiento de áreas y territorios conservados por pueblos indígenas, comunidades locales y entidades privadas. No obstante, también reconoció que las amenazas a la diversidad biológica y a las áreas protegidas han alcanzado su nivel más alto en la historia, debido a la convergencia a gran escala de los patrones de consumo humano, el crecimiento de la población y la actividad industrial. Para hacer frente a esta realidad, afirmó que consideraba prioritario trabajar en alianza con los pueblos indígenas y las comunidades locales, reconociendo su larga tradición y conocimiento, sus derechos colectivos y sus responsabilidades en relación con la tierra, el agua, los recursos naturales y la cultura, destacando además la necesidad de rectificar y remediar las injusticias pasadas y presentes en lo referente al cumplimiento de los acuerdos internacionales (UICN, 2014).

En el Congreso Mundial de la Naturaleza realizado en Hawái en 2016, la UICN adoptó dos resoluciones relevantes para la protección de las tierras y los territorios indígenas conservados por pueblos indígenas, que resultan de utilidad para la implementación de políticas y planes nacionales, referentes al reconocimiento y respeto de los territorios y áreas conservados por pueblos indígenas y comunidades locales que se solapan con áreas protegidas (UICN, 2016b) y a salvaguardar las tierras, territorios y recursos indígenas frente a desarrollos insostenibles (UICN, 2016c) (véase el recuadro III.10).

Recuadro III.10

Resoluciones de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) para la protección de tierras y territorios conservados por pueblos indígenas, 2016

Reconocimiento y respeto de los territorios y áreas conservados por pueblos indígenas y comunidades locales (ICCA) que se solapan con áreas protegidas

El Congreso Mundial de la Naturaleza, en su período de sesiones realizado en Hawái (Estados Unidos), del 1 al 10 de septiembre de 2016:

"PREOCUPADO porque las áreas protegidas designadas por los gobiernos o bajo protección privada a menudo se solapan con las ICCA sin reconocerlas ni respetarlas adecuadamente;

[...]

1. SOLICITA a la Directora General, al Consejo, a las Comisiones y a los Miembros, junto con el Consorcio de las ICCA y los asociados pertinentes, que:
 - a. elaboren y divulguen orientaciones sobre buenas prácticas en la identificación, el reconocimiento y el respeto de las ICCA en situaciones de solapamiento con áreas protegidas e insten a que estas se lleven a cabo;
 - b. exijan un reconocimiento y un respeto adecuados de las ICCA que se solapen con áreas protegidas antes de incluir ningún área protegida en la Lista Verde de Áreas Protegidas y Conservadas de la UICN o antes de aconsejar la inclusión en la Lista del Patrimonio Mundial, entre otras cosas asegurándose de que los pueblos indígenas y/o comunidades locales que sean los custodios de dichas ICCA y las mantengan den su consentimiento libre, previo e informado a la designación propuesta".

Salvaguardar las tierras, territorios y recursos indígenas frente a desarrollos insostenibles

El Congreso Mundial de la Naturaleza, en su período de sesiones realizado en Hawái (Estados Unidos), del 1 al 10 de septiembre de 2016:

"OBSERVANDO que los territorios y recursos que tradicionalmente han sido poseídos o de otra forma ocupados o utilizados por pueblos indígenas a veces son considerados por los gobiernos como no desarrollados o subdesarrollados, y pueden por lo tanto estar expuestos a presiones externas en pro de desarrollos no sostenibles, en particular de explotación comercial, que no toman plenamente en consideración los derechos, las necesidades y los contextos culturales de los pueblos indígenas;

[...]

Recuadro III.10 (conclusión)

2. RECOMIENDA que los gobiernos trabajen con los pueblos indígenas para crear, instituir y aplicar regímenes jurídicos y de gestión según proceda y resulte necesario, que reconozcan los derechos de los pueblos indígenas, protejan las tierras, territorios y recursos indígenas y, al mismo tiempo, reduzcan la pérdida de biodiversidad y la degradación de los ecosistemas; y
3. ALIENTA a los gobiernos a reforzar la rendición de cuentas y mejorar la gobernanza para evitar intervenciones que tengan un efecto negativo en los derechos de los pueblos indígenas en relación con el desarrollo de sus tierras, territorios y recursos".

Fuente: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), "Reconocimiento y respeto de los territorios y áreas conservados por pueblos indígenas y comunidades locales (ICCA) que se solapan con áreas protegidas" (WCC-2016-Res-030-SP), 2016 [en línea] https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/wcc_2016_es_res_030.pdf; "Salvaguardar las tierras, territorios y recursos indígenas frente a desarrollos insostenibles" (WCC-2016-Res-088-SP), 2016 [en línea] https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/WCC_2016_RES_088_ES.pdf.

La evolución que han presentado las instituciones de conservación en materia de conservación, pueblos indígenas y comunidades locales ha tenido un impacto significativo que se refleja también en otros procesos globales de desarrollo en la materia, particularmente, pero no de forma exclusiva, en instituciones que trabajan en el ámbito de los derechos humanos. Es así como en el marco de la séptima reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, realizada en 2004, se adoptó un "Programa de trabajo sobre áreas protegidas", que incluyó como objetivo en relación con los pueblos indígenas, el "intensificar y afianzar la participación de las comunidades indígenas y locales y de todos los interesados pertinentes" (Objetivo 2.2). También estableció como meta para 2008 la "participación plena y efectiva de las comunidades indígenas y locales, respetándose plenamente sus derechos y reconociéndose sus responsabilidades, en consonancia con las leyes nacionales y las obligaciones internacionales aplicables; y la participación de otros interesados pertinentes en la gestión de las áreas protegidas existentes y en la creación y gestión nuevas áreas protegidas" (Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2004).

Por su parte, el Relator Especial sobre los derechos humanos y el medio ambiente ha abordado la relación entre los derechos humanos y la diversidad biológica, detallando las obligaciones de los Estados respecto de las personas en situaciones vulnerables. Así ha dispuesto que "los Estados deben apoyar los esfuerzos indígenas y locales para proteger la diversidad biológica, incluso mediante las TICCA [territorios y áreas conservadas por pueblos indígenas y comunitarias locales], reconociendo que, por sus conocimientos tradicionales y su compromiso, las poblaciones indígenas y las comunidades locales a menudo están particularmente calificadas para ello" (Naciones Unidas, 2017b, párr. 71).

3. Otras directrices relevantes del sistema de las Naciones Unidas

Dentro del sistema de las Naciones Unidas se han verificado otros procesos en los que se han establecido directrices relevantes que deben ser tomadas en consideración en lo referente a la relación de los pueblos indígenas con los territorios, los bosques y su desarrollo sostenible, así como a sus derechos y aportes en un contexto de cambio climático.

a) Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques

Impulsadas por la FAO, las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional fueron ratificadas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial en 2012, después de un proceso que congregó a los Estados y a representantes del mundo privado, de la sociedad civil y del sector académico. Tienen como objetivo central mejorar la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques, producir beneficios para todas

las personas, en especial las vulnerables y marginadas, y alcanzar las metas de la seguridad alimentaria, la protección del medio ambiente y el desarrollo social y económico sostenible (FAO, 2012b) y ponen especial atención en la frágil realidad de los pueblos indígenas en la tenencia de la tierra y los bosques. Se afirma en las directrices que “los actores estatales y no estatales deberían reconocer que la tierra, la pesca y los bosques encierran un valor social, cultural, espiritual, económico, medioambiental y político para los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia” (FAO, 2012b, pág. 14). Se agrega que: “Los Estados deberían proporcionar reconocimiento y protección adecuados a los derechos legítimos de tenencia de los pueblos indígenas y de otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia, en concordancia con sus obligaciones en el marco del derecho nacional e internacional y teniendo debidamente en cuenta sus compromisos voluntariamente asumidos en virtud de los instrumentos regionales e internacionales aplicables. En dicho reconocimiento se deberían tener en cuenta la tierra, las pesquerías y los bosques que una comunidad utiliza en exclusiva y aquellas que comparte, y deberían respetarse los principios generales de la gobernanza responsable” (FAO, 2012b, pág. 15). Por último, se dispone que “los Estados deberían velar por que se respeten y protejan a través de leyes, políticas, estrategias y medidas los derechos legítimos de tenencia de la tierra, la pesca y los bosques de todos los individuos, las comunidades o pueblos que puedan verse afectados, en especial los agricultores, los productores de alimentos en pequeña escala y las personas vulnerables y marginadas, con el fin de prevenir los efectos del cambio climático y de dar respuesta a dichos efectos, de acuerdo con las obligaciones respectivas aplicables recogidas en los acuerdos marco pertinentes sobre el cambio climático” (FAO, 2012b, pág. 35).

b) Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

La relación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible con los derechos de los pueblos indígenas sobre los bosques y con su aporte a la mitigación del cambio climático se encuentra expresada en el Objetivo 6, relativo a la disponibilidad y gestión sostenible del agua; el Objetivo 13, relativo a las medidas para combatir el cambio climático, y el Objetivo 15, sobre el uso sostenible de los ecosistemas terrestres (véase el cuadro III.9).

Cuadro III.9

Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) relevantes para la relación entre bosques y pueblos indígenas

Objetivos	Metas
Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos	6.6 De aquí a 2020, proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos 6.b Apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento
Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos*	13.1 Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países 13.2 Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales
Objetivo 15: Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad	15.2 De aquí a 2020, promover la puesta en práctica de la gestión sostenible de todos los tipos de bosques, detener la deforestación, recuperar los bosques degradados y aumentar considerablemente la forestación y la reforestación a nivel mundial 15.6 Promover la participación justa y equitativa en los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos y promover el acceso adecuado a esos recursos, según lo convenido internacionalmente 15.8 De aquí a 2020, adoptar medidas para prevenir la introducción de especies exóticas invasoras y reducir significativamente sus efectos en los ecosistemas terrestres y acuáticos y controlar o erradicar las especies prioritarias 15.9 De aquí a 2020, integrar los valores de los ecosistemas y la biodiversidad en la planificación, los procesos de desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza y la contabilidad nacionales y locales
* Reconociendo que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es el principal foro intergubernamental internacional para negociar la respuesta mundial al cambio climático.	

Fuente: Naciones Unidas, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (A/RES/70/1), Nueva York, 2015.

4. Directrices regionales relevantes

Finalmente, a nivel regional, se han elaborado en América Latina directrices relacionadas con asuntos ambientales y población que contienen referencias específicas a los pueblos indígenas y que resultan relevantes para el diseño e implementación de políticas públicas relativas a los bosques en consonancia con los derechos de los pueblos indígenas.

a) Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina

Este acuerdo, también conocido como Acuerdo de Escazú, fue adoptado en esa localidad de Costa Rica el 4 de marzo de 2018 por 16 países de América Latina y el Caribe. Su propósito es “luchar contra la desigualdad y la discriminación y garantizar los derechos de todas las personas a un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible, dedicando especial atención a las personas y grupos en situación de vulnerabilidad y colocando la igualdad en el centro del desarrollo sostenible” (CEPAL, 2018b, págs. 5 y 6). Por ello se trata de un instrumento que permitiría “prevenir conflictos, lograr que las decisiones se adopten de manera informada, participativa e inclusiva y mejorar la rendición de cuentas, la transparencia y la buena gobernanza” (pág. 6).

El Acuerdo contiene un conjunto de normas aplicables a los grupos en situación de vulnerabilidad, incluidos también los pueblos indígenas, que resulta pertinente destacar (véase el cuadro III.10).

Cuadro III.10

Disposiciones del Acuerdo de Escazú de particular relevancia para los pueblos indígenas

Acceso a la información ambiental (artículo 5)	3. Cada Parte facilitará el acceso a la información ambiental de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad, estableciendo procedimientos de atención desde la formulación de solicitudes hasta la entrega de la información, considerando sus condiciones y especificidades, con la finalidad de fomentar el acceso y la participación en igualdad de condiciones.
Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales (artículo 7)	14. Las autoridades públicas realizarán esfuerzos para identificar y apoyar a personas o grupos en situación de vulnerabilidad para involucrarlos de manera activa, oportuna y efectiva en los mecanismos de participación. Para estos efectos, se considerarán los medios y formatos adecuados, a fin de eliminar las barreras a la participación. 15. En la implementación del presente Acuerdo, cada Parte garantizará el respeto de su legislación nacional y de sus obligaciones internacionales relativas a los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales.
Acceso a la justicia en asuntos ambientales (artículo 8)	1. Cada Parte garantizará el derecho a acceder a la justicia en asuntos ambientales de acuerdo con las garantías del debido proceso. 3. Para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, cada Parte, considerando sus circunstancias, contará con: g) mecanismos de reparación, según corresponda, tales como la restitución al estado previo al daño, la restauración, la compensación o el pago de una sanción económica, la satisfacción, las garantías de no repetición, la atención a las personas afectadas y los instrumentos financieros para apoyar la reparación.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe* (LC/PUB.2018/8/-*), Santiago, 2018.

Dados los impactos que los proyectos extractivos de recursos naturales tienen en el medio ambiente y los ecosistemas de los pueblos indígenas, y la marginación pasada y presente de sus comunidades de la toma de decisiones y del acceso a la justicia para hacerles frente, se trata de un Acuerdo que puede tener gran potencialidad como herramienta de protección y empoderamiento de los pueblos indígenas. Para su entrada en vigor, sin embargo, se requieren las ratificaciones de un total de 11 países, de las cuales hasta ahora solo se han realizado dos (del Estado Plurinacional de Bolivia y Guyana), por lo que su aplicabilidad por el momento está pendiente.

b) Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo

Aprobado en 2013, en la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, está orientado a la “integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y enfoque de derechos”. Contiene una serie de principios y medidas prioritarias con el objetivo de reforzar la implementación de los asuntos de población y desarrollo considerados en el Programa de Acción de El Cairo después de 2014. Este acuerdo regional incluye entre las medidas prioritarias una sección relativa a “Pueblos indígenas: interculturalidad y derechos” que considera, entre otros aspectos, el compromiso de respetar e implementar los derechos consagrados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (párr. 85), con especial énfasis en los derechos territoriales (párr. 88), y de “garantizar el derecho a la comunicación e información de los pueblos indígenas, asegurando que las

estadísticas nacionales respeten el principio de autoidentificación, así como la generación de conocimiento e información confiable y oportuna sobre los pueblos indígenas, a través de procesos participativos, atendiendo a sus requerimientos y a las recomendaciones internacionales relativas a estos asuntos” (párr. 90). Esta es una medida clave, pues su implementación podría contribuir a subsanar los grandes vacíos de información respecto de los pueblos indígenas, sus tierras y bosques.

E. A modo de síntesis

La relación de los pueblos indígenas con los bosques dentro de sus territorios históricos es fundamental para su subsistencia y para su sobrevivencia como pueblos, puesto que los bosques permiten la reproducción de sus culturas y los proveen de alimentos, medicinas y recursos para las actividades productivas, entre otros aspectos. Dentro de ellos, los pueblos indígenas han desarrollado estrategias propias de gobernanza y de relacionamiento con la naturaleza, que son claves para la conservación de los ecosistemas a los que la sociedad no indígena ha comenzado a prestar gran atención frente a la crisis climática global.

En las últimas décadas, las políticas extractivistas y neoextractivistas fomentadas por la mayoría de los Estados de América Latina —que incluyen concesiones para la explotación de minerales e hidrocarburos, así como para la expansión de los monocultivos agrícolas y forestales— han afectado gravemente el control de los pueblos indígenas sobre los bosques que tradicionalmente han ocupado y conservado, lo que se ve agudizado por las dificultades que enfrentan para asegurar la tenencia de sus tierras de ocupación tradicional. A dichas amenazas se agregan las políticas de conservación que por largo tiempo han impulsado los Estados a través del establecimiento de áreas naturales protegidas, que refuerzan aún más dicha pérdida.

Pese a que se reconoce ampliamente que los bosques cumplen una función esencial para mitigar el cambio climático y disminuir la acumulación de gases de efecto invernadero en la atmósfera, al actuar como sumideros de carbono, al mismo tiempo que se reconoce el importante papel que desempeñan los pueblos indígenas en la conservación de los bosques y la biodiversidad, estos aún no se han integrado plenamente y de manera adecuada a las soluciones climáticas nacionales y mundiales emergentes. Subsanan esta exclusión es urgente, pues no parece probable que se logre alcanzar los objetivos del Acuerdo de París y de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible sin los pueblos indígenas, en particular asegurando los derechos de tenencia colectiva de las tierras de posesión histórica, pues ellos son —junto con las comunidades locales— los principales administradores de los ecosistemas de mayor biodiversidad y riqueza en carbono del planeta.

Procesos de criminalización de las demandas territoriales de los pueblos indígenas: un fenómeno generalizado en los países latinoamericanos

A. El contexto de la criminalización de los movimientos sociales indígenas

1. ¿Por qué prestar atención al proceso de criminalización de las acciones emprendidas por los pueblos indígenas en defensa de sus derechos territoriales?

Los procesos de criminalización de la movilización social de las comunidades indígenas en defensa de sus derechos territoriales son una constante observable en todos los países de la región y concitan una creciente preocupación de la comunidad internacional, debido al particular riesgo y vulnerabilidad de dichas comunidades frente al fenómeno. Así lo ha reconocido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que desde su primer *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas* (2006) ha enfatizado en las medidas de represión, judicialización arbitraria y estigmatización emprendidas por órganos estatales y agentes privados contra las comunidades indígenas con miras a reducir las diversas acciones que impulsan en defensa de sus territorios y los recursos naturales disponibles en ellos¹. Esta situación —como evidencian los posteriores informes del mismo organismo— ha ido en aumento, en virtud de políticas económicas que promueven el extractivismo, el desarrollo de la agroindustria y de proyectos energéticos, que incentivan la inversión de grandes empresas transnacionales y que violan los derechos de los pueblos indígenas, la mayoría de las veces en contradicción con la justicia ambiental y el desarrollo sostenible².

Por su parte, el Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos ha puesto de relieve en sus informes tres aspectos fundamentales: i) la discriminación que sufren los defensores que pertenecen a los pueblos indígenas, quienes corren mayor riesgo de ser objeto de prejuicios y discriminación por su activismo y sus orígenes minoritarios (Naciones Unidas, 2019a); ii) las mayores dificultades que enfrentan para visibilizar y denunciar los conflictos que se suscitan en sus territorios por la irrupción de empresas nacionales y transnacionales, sin su consentimiento libre, previo e informado (Naciones Unidas, 2017a), y iii) la falta de protección jurídica de sus territorios y su limitado acceso a la justicia, como base para la vulneración sistemática de sus libertades fundamentales, aun cuando manifiesten una férrea oposición al desarrollo de los proyectos de inversión en sus territorios (Naciones Unidas, 2016a).

¹ Véase CIDH (2006).

² Véase CIDH (2011, 2015c y 2017a).

Tan extendido es el problema en el mundo que la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, ante la escalada creciente de violencia y discriminación contra los pueblos indígenas que defienden sus derechos territoriales, declaró recientemente que no podía nombrar ningún país que estuviera proporcionando una protección real a los indígenas (El País, 2018). En su último informe Tauli-Corpuz³ se refiere a los crecientes actos de violencia, criminalización y amenazas que enfrentan los líderes y las comunidades indígenas que se oponen al desarrollo de proyectos de inversión en sus territorios tradicionales (obras de gran escala relacionadas con las industrias extractivas y las agroempresas, proyectos de infraestructura, proyectos energéticos y de la industria forestal). En su análisis establece los siguientes elementos principales para entender y enfrentar el problema: i) la persistencia de marcos normativos e institucionales que imponen límites a la facultad de los pueblos de defender con eficacia sus derechos frente a las amenazas que entrañan tales proyectos, debido principalmente a la débil protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas sobre los territorios y la incertidumbre jurídica de la tenencia de sus tierras; ii) el hecho de que tal situación los deja en particular indefensión y vulnerabilidad ante “la intensificación de la competencia por los recursos naturales protagonizada por las empresas privadas, a veces con la complicidad del Gobierno” (Naciones Unidas, 2018, pág. 8), en el marco de “una estructura de poder desigual, en la que las empresas privadas ejercen una influencia considerable en los Estados y se aseguran de que los reglamentos, las políticas y los acuerdos de inversión sirven para promover la rentabilidad de sus actividades empresariales” (Naciones Unidas, 2018, pág. 9); iii) la falta de coherencia normativa entre las políticas conservacionistas de los Estados y los derechos de los pueblos indígenas, en virtud de la cual muchas veces los pueblos pierden la tutela sobre las tierras tradicionales (Naciones Unidas, 2016b), y iv) el desarrollo generalizado de proyectos de inversión en los territorios de los pueblos indígenas sin respetar su derecho al consentimiento libre, previo e informado, ya sea porque no se realizan procesos de consulta previa o porque los procesos y los mecanismos con que se implementan son inadecuados. Un aspecto clave abordado en este informe es el impacto colectivo de la criminalización de los líderes y las comunidades indígenas, muchas veces desatendido en los informes de otros organismos del sistema internacional de derechos humanos.

Conjuntamente, distintas entidades promotoras de los derechos humanos han venido informando en los últimos años sobre las múltiples situaciones de criminalización que afectan a los pueblos indígenas. Así, por ejemplo, Amnistía Internacional, ha puesto en evidencia en sus informes que sus líderes son particularmente perseguidos y atacados, ya sea por actores estatales o no estatales, en el marco de las acciones que emprenden en defensa de sus derechos humanos en materia de las tierras, el territorio y los recursos naturales. Al mismo tiempo, la entidad ha establecido como base del problema “las grandes desigualdades entre ricos y pobres, las disparidades en la distribución de tierras, las disputas por terrenos y recursos naturales, y la promoción e implementación de proyectos de gran envergadura sin el cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos mínimos necesarios para ello,” que se mantienen y en algunos casos se agudizan (Amnistía Internacional, 2014, pág. 17)⁴. Lo mismo ha hecho Global Witness, entidad que anualmente informa sobre los asesinatos de defensores de la tierra y el medio ambiente en el mundo y que ha constatado que son precisamente los pueblos indígenas los que se ven más afectados por estos dramáticos hechos, en un contexto de impunidad generalizada (un 40% de las personas que fueron asesinadas en todo el mundo por defender la tierra y el medio ambiente eran indígenas; en América Latina, en tanto, solo en 2016 se registró un total de 122 personas asesinadas por esta causa, de las cuales un 44% eran defensores indígenas)⁵. Además, los defensores indígenas son objeto de persecución por parte de los sistemas judiciales nacionales, en un contexto de desigualdad y estigmatización pública.

Similares situaciones son informadas por la Fundación Internacional para la Protección de los Defensores de los Derechos Humanos (Front Line Defenders), que constata que el riesgo de agresión física es particularmente alto para los indígenas, quienes tendrían una probabilidad de sufrir ataques tres veces superior a la que enfrentan otros defensores de estos derechos, y que estos ataques frecuentemente van precedidos de campañas de

³ Véase Naciones Unidas (2018).

⁴ Véase Amnistía Internacional (2018).

⁵ Véase Global Witness (2019, 2017 y 2015).

estigmatización pública constantes⁶. En igual sentido se ha pronunciado el Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos, de la Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH) en alianza con la Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT), que ha analizado la situación en el Brasil, Colombia, el Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y el Perú (FIDH, 2016). Sin embargo, la mayoría de estos informes sitúan a los defensores indígenas como “grupo vulnerable o de riesgo” y no como sujetos colectivos de derechos. Muchas veces, quedan invisibilizados cuando se los denomina defensores del agua, del medio ambiente o de la tierra, o bien “defensores ambientales”, sin que se consigne —como explicitan los líderes indígenas en México— que su lucha es por la defensa de la vida de sus pueblos y de sus territorios colectivos.

2. ¿Qué se entiende por criminalización de la defensa de los derechos de los pueblos indígenas?

La criminalización ha sido definida como la puesta en marcha por parte del Estado de marcos jurídicos, estrategias y acciones político-judiciales con la intención de dar un tratamiento de ilegítimas e ilegales a las acciones de defensa y promoción de los derechos humanos, con la finalidad de impedir, obstaculizar o desmotivar la labor de los defensores de tales derechos, que son desprestigiados y estigmatizados públicamente como criminales (Echeverría, 2012).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha planteado que, en su dimensión judicial, “la criminalización de las defensoras y defensores [de los derechos humanos] a través del uso indebido del derecho penal consiste en la manipulación del poder punitivo del Estado por parte de actores estatales y no estatales con el objetivo de controlar, castigar o impedir el ejercicio del derecho a defender los derechos humanos. Esta puede tomar lugar, por ejemplo, mediante la presentación de denuncias infundadas o basadas en tipos penales no conformes con el principio de legalidad, o en tipos penales que no cumplen con los estándares interamericanos atendiendo a las conductas que castigan. También puede darse a través de la sujeción a procesos penales prolongados y mediante la aplicación de medidas cautelares con fines no procesales. La manipulación del derecho penal en perjuicio de las defensoras y los defensores se ha convertido en un obstáculo que amerita la atención prioritaria por parte de los Estados, pues tiene por efecto amedrentar la labor de defensa y protección de los derechos humanos, y paralizar el trabajo de las defensoras y defensores, dado que su tiempo, recursos (financieros y demás) y energías deben dedicarse a su propia defensa” (CIDH, 2015d, pág. 18).

Se debe tener presente que la criminalización no es un fenómeno meramente judicial y, que en el caso de los pueblos indígenas⁷, puede ser conceptualizado como un proceso sistemático, complejo y extendido de control político, judicial y social de las acciones emprendidas por sus líderes, comunidades y organizaciones para exigir la plena efectivización de sus derechos colectivos sobre las tierras y territorios. En él intervienen total o parcialmente todos los poderes de los Estados, a través de distintos mecanismos, como, por ejemplo, el mantenimiento de marcos legislativos excluyentes que limitan tales derechos, la adopción de medidas administrativas discriminatorias, el incentivo de la imputación arbitraria de los defensores indígenas, y el uso indiscriminado y abusivo de la represión por parte de las fuerzas policiales y militares, todo ello en concomitancia con el empresariado privado cuyos intereses entran en colisión con los derechos de los pueblos indígenas. El proceso es reforzado a través de la deslegitimación de esos derechos y la estigmatización de las movilizaciones y la protesta social indígena en los medios de comunicación (véase el recuadro IV.1).

⁶ Véase Fundación Internacional para la Protección de los Defensores de los Derechos Humanos (2018 y 2019).

⁷ Si bien la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos, de 1999, es el principal instrumento internacional en que se establece la protección de los defensores de los derechos humanos y sus acciones, esta debe ser releída a la luz de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Recuadro IV.1**Los medios de comunicación y la criminalización de los pueblos indígenas**

La comunicación es también un territorio a recuperar. Dentro de los territorios invadidos, colonizados, apropiados, está el de la comunicación. (Jorge Nahuel, Lonko del Lof Newen Mapu, Confederación Mapuche de Neuquén (Argentina), citado en Doyle (2015)).

En los procesos de criminalización de las comunidades indígenas en América Latina, uno de los factores que debe ser analizado es el rol que desempeñan los medios de comunicación masiva. Los estudios clásicos de comunicología han establecido que estas empresas refuerzan los procesos de socialización de los individuos, determinan o establecen el marco de los contenidos de la opinión pública y, en última instancia, dan legitimidad a las acciones del Estado y del sector privado financiero e industrial.

Es posible aventurar que la imagen que tiene la población no indígena y de las comunidades indígenas se relaciona con complejos procesos de socialización en la familia, la escuela, la iglesia y otras instituciones, entre las que están los medios de comunicación. Todas estas instituciones comparten la misma determinación poscolonial racista que es el sustrato de un "pensamiento único" respecto al rol y la posición de las personas en relación con su color de piel, su cultura o su lenguaje.

A lo anterior hay que sumar el modelo económico neoliberal, sustentado en el extractivismo y la acumulación acelerada del capital, que en las sociedades posindustriales contemporáneas se considera el "modo natural" en que deben alcanzarse el desarrollo, el "progreso" y la superación de la pobreza. En este cruce entre etnicidad y clase es donde los medios de comunicación han generado una imagen del indígena como criminal y antisocial, y han cuestionado los procesos de consulta y los movimientos indígenas contra el extractivismo en sus territorios, por constituir obstáculos para el desarrollo y ser generadores de pobreza y desempleo.

Si se tiene en cuenta la concentración de los medios de comunicación en los países de América Latina en unos pocos *holdings* que incluyen también al sector industrial y financiero, se observa una línea editorial periodística que, por un lado, promueve las virtudes de este modelo económico y, por otro, condena a los pueblos indígenas por no permitir estas inversiones en sus territorios. Así, ellos se convierten en antisociales, en la medida en que se oponen al desarrollo, y en criminales, en la medida en que sus movimientos sociales toman acciones frente a los Estados y las empresas para defender sus territorios.

Ejemplos de estas situaciones son: i) el tratamiento del diario chileno *El Mercurio* de los procesos de consulta previa como freno al desarrollo: el 17 de febrero de 2018 titulaba: "46% de los proyectos sometidos a consulta indígena desde 2009 han sido aprobados" (Gattavara y Jofré, 2018), dando a entender, además, que el país podría renunciar al Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 2021; el 16 de abril de 2018, insistía con el titular "'Ley Lafkenche' frena 5% de las concesiones marítimas en estado de renovación en el sur" (Musquiz, 2018); ii) el diario ecuatoriano *El Comercio*, en la misma línea, el 20 de mayo de 2018 titulaba: "La minería a mediana y gran escala avanza entre escollos". Agregaba que tres concesiones estratégicas estaban suspendidas, la primera por observaciones ambientales y las otras por protestas de comunidades. El medio explicaba que "San Carlos Panantza, en la provincia de Morona Santiago, se paralizó en el 2006, cuando el campamento fue quemado e invadido por la comunidad Shuar-Achuar Nankints. En el 2016, las actividades se reanudaron y se empezó la construcción de un nuevo campamento, pero surgieron otros ataques de miembros de esa comunidad. Desde entonces no se ha reactivado", y iii) el tratamiento que el diario colombiano *El Espectador* dio a un proyecto de ley para regular la consulta previa que se había enviado al Congreso, cuyo espíritu era "evitar un 'abuso del mecanismo' de consulta previa que podría paralizar proyectos para el desarrollo del país" (*El Espectador*, 2018).

Fuente: M. Doyle, "Debates y demandas indígenas sobre derechos a la comunicación en América Latina", *Temas Antropológicos: Revista Científica de Investigaciones Regionales*, vol. 37, N° 2, septiembre de 2015; F. Olivares, "Criminalización de los pueblos indígenas: el rol de los medios de comunicación", 2019, inédito; F. Gattavara y D. Jofré, "46% de los proyectos sometidos a consulta indígena desde 2009 han sido aprobados", *El Mercurio*, Santiago, 17 de febrero de 2018 [en línea] <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=444019>; L. Musquiz, "'Ley Lafkenche' frena 5% de las concesiones marítimas en estado de renovación en el sur", *El Mercurio*, Santiago, 16 de abril de 2018 [en línea] <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=460410>; X. Caivinagua, "La minería a mediana y gran escala avanza entre escollos", *El Comercio*, Quito, 20 de mayo de 2018 [en línea] <https://www.elcomercio.com/actualidad/mineria-granescala-avanza-ecuador-escollos.html>; *El Espectador*, "Así es el proyecto de ley que busca regular la consulta previa en Colombia", Bogotá, 12 de septiembre de 2018 [en línea] <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/asi-es-el-proyecto-de-ley-que-busca-regular-la-consulta-previa-en-colombia-articulo-811740>.

B. Los estándares internacionales

En 1999, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos⁸, más conocida como Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos, que por primera vez reconoce formalmente el derecho de las personas a promover y procurar —individual o colectivamente— la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional (artículo 1). En virtud de ello, se considera defensor o defensora de derechos humanos a “toda persona que de cualquier forma promueva o procure la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos a nivel nacional o internacional” (CIDH, 2006, párr. 13).

Aunque con un claro sesgo liberal, centrado en las libertades individuales, el preámbulo de este instrumento es útil para su interpretación en el marco de los derechos de los pueblos indígenas, pues reconoce “la valiosa labor que llevan a cabo los individuos, los grupos y las instituciones al contribuir a la eliminación efectiva de todas las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y los individuos, incluso en relación con violaciones masivas, flagrantes o sistemáticas como las que resultan de [...] todas las formas de discriminación racial, colonialismo [...] y de la negativa a reconocer el derecho de los pueblos a la libre determinación y el derecho de todos los pueblos a ejercer plena soberanía sobre su riqueza y sus recursos naturales” (Naciones Unidas, 1999, pág. 3). Es precisamente la exigibilidad de estos derechos colectivos la que motiva las acciones de defensores de la vida y los territorios de los pueblos indígenas y, en ese sentido, solo cuando estos sean debidamente asegurados por los Estados se podrá poner freno a la escalada de violencia que enfrentan estos pueblos en los países de la región.

El derecho a promover y proteger los derechos humanos tiene, como contrapartida, las obligaciones estatales de, por un lado, “proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, entre otras cosas, adoptando las medidas necesarias para crear las condiciones sociales, económicas, políticas y de otra índole, así como las garantías jurídicas requeridas para que toda persona sometida a su jurisdicción, individual o colectivamente, pueda disfrutar en la práctica de todos esos derechos y libertades” (Naciones Unidas, 1999, pág. 3) y, por otro, de adoptar las medidas legislativas y administrativas necesarias para asegurar los derechos de los defensores (artículo 2).

Este instrumento establece que, con la finalidad de ejercer efectivamente el derecho de promover y proteger los derechos humanos, los defensores de tales derechos tienen, entre otros, los siguientes derechos: i) derecho de reunión y libertad de asociación; ii) derecho a la información y a la libertad de expresión, que incluye el derecho a acceder a la información pública sobre los derechos humanos, incluidos los mecanismos estatales para garantizarlos; el derecho a divulgar públicamente información y opiniones sobre los derechos humanos; el derecho a promover ideas y principios nuevos relacionados con los derechos humanos, y a preconizar su aceptación; iii) derecho a participar en actividades pacíficas contra las violaciones de los derechos humanos y a una protección eficaz de las leyes en este ámbito; iv) derecho a disponer de recursos eficaces y a ser protegidos en caso de violación de esos derechos (presentar denuncias ante una autoridad judicial independiente, imparcial y competente; denunciar las políticas y acciones de los funcionarios y órganos gubernamentales en relación con violaciones de los derechos humanos; asistir a las audiencias, los procedimientos y los juicios públicos para formarse una opinión sobre el cumplimiento de las normas nacionales, y acceder a organismos internacionales de derechos humanos, entre otros), y v) derecho de participar en el gobierno de su país y en la gestión de los asuntos públicos. Tales derechos tienen como correlato el deber de los Estados de generar condiciones (normativas, administrativas, institucionales y otras) para que los defensores puedan ejercerlos, en el marco del cumplimiento de la obligación general que estos tienen de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

⁸ Véase Naciones Unidas (1999).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha tenido también una especial preocupación por la situación de los defensores de los derechos humanos, dada la importancia de su labor para la construcción de sociedades efectivamente democráticas y garantes de dichos derechos, poniendo de relieve las dimensiones individual, colectiva y social de la promoción y protección de los derechos humanos. Por ello, en 2001 constituyó una Unidad de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, que —diez años más tarde— se transformaría en la Relatoría sobre Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, que desde entonces ha desarrollado una profusa acción en la materia. En este contexto, se ha ido consolidando un estándar de parámetros de protección y garantía necesarios para que la promoción y defensa de los derechos humanos se desarrolle libremente en una sociedad democrática, que incluyen: i) el derecho a la vida, la integridad y la libertad personal; ii) el derecho de reunión y libertad de asociación; iii) el derecho a la libertad de expresión; iv) el derecho a la privacidad y a la protección de la honra y la dignidad, y v) el derecho a un debido proceso y garantías judiciales⁹.

La CIDH ha entendido que “el ejercicio del derecho a defender los derechos humanos no puede estar sujeto a restricciones geográficas e implica la posibilidad de promover y defender libre y efectivamente cualquier derecho cuya aceptación es indiscutida” (CIDH, 2011, pág. 6) y los derechos de los pueblos indígenas —qué duda cabe— no pueden ser discutidos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009) ha señalado que la obligación de los Estados en este ámbito es “facilitar los medios necesarios para que los defensores de derechos humanos realicen libremente sus actividades; protegerlos cuando son objeto de amenazas para evitar los atentados a su vida e integridad; abstenerse de imponer obstáculos que dificulten la realización de su labor, e investigar seria y eficazmente las violaciones cometidas en su contra, combatiendo la impunidad”. Para ello, los Estados deberían implementar una política global de protección, que contemple los siguientes aspectos: “a) adoptar políticas públicas, normativas o de cualquier naturaleza para favorecer que los defensores realicen libremente sus actividades;” estableciendo marcos normativos y adoptando políticas públicas que favorezcan y protejan el trabajo de los defensores; b) consecuentemente, “abstenerse de imponer obstáculos administrativos, legislativos, y de cualquier índole que dificulten su labor; c) proteger a defensoras y defensores cuando son objeto de amenazas a su vida e integridad personal, y d) investigar las violaciones cometidas contra defensores y defensoras de derechos humanos combatiendo la impunidad” (CIDH, 2011, pág. 220).

La Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas ha enfatizado en la necesidad de comprender la naturaleza de los derechos de los pueblos indígenas —especialmente su carácter colectivo— para poder, por un lado, entender las causas y los efectos de la violencia y la criminalización que enfrentan estos pueblos a consecuencia de las estrategias que despliegan para defenderlos y, por otro, definir políticas adecuadas, integrales y pertinentes de protección y reparación, para lo cual ha recomendado a los Estados la adopción de múltiples medidas (véase el recuadro IV.2). Esto implica releer los derechos de los defensores, ya reseñados, a la luz de la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos y de las normas y la jurisprudencia pertinentes del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Así, por ejemplo: i) en concordancia con dicha Declaración, el derecho de participar en el gobierno de su país y en la gestión de los asuntos públicos (artículo 8) debe entenderse como el derecho colectivo de los pueblos indígenas de participar —a través de sus representantes, elegidos según sus propios procedimientos— en toda decisión que afecte sus derechos; ii) la garantía del derecho a acceder a la información pública (artículo 6), para que contribuya efectivamente a prevenir la violación de los derechos territoriales, debería asegurar el acceso oportuno, y a través de medios culturalmente adecuados, a toda la información sobre proyectos de inversión, concesiones para la exploración y explotación de recursos naturales y cualquier otra intervención prevista por el Estado dentro de sus territorios, lo que entraña hoy grandes dificultades debido a la precariedad de los procesos de demarcación y titulación, y la debilidad de los sistemas de información estatales en esta materia, y iii) para garantizar el derecho a un debido proceso y otorgar garantías judiciales, derechos derivados de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, no solo se deberían considerar los factores lingüísticos, sino también atender debidamente a las “costumbres o sistemas jurídicos” de los pueblos indígenas.

⁹ Véase CIDH (2006).

Recuadro IV.2

Recomendaciones a los Estados de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas para garantizar la labor de los defensores de la vida y los territorios indígenas

- a) Han de investigarse con prontitud e imparcialidad todos los ataques violentos contra los defensores indígenas y han de adoptarse medidas para proporcionar reparaciones e indemnizaciones efectivas.
- b) Ha de adoptarse al máximo nivel posible de los Gobiernos un enfoque de tolerancia cero respecto de los asesinatos y la violencia contra los defensores de los derechos humanos de los indígenas. Todos los funcionarios públicos han de abstenerse de estigmatizar a las comunidades indígenas afectadas por proyectos de desarrollo en gran escala y a quienes defienden sus derechos, y han de reconocer que sus preocupaciones son componentes legítimos de un proceso encaminado a lograr el desarrollo sostenible.
- c) Los Estados deben velar por que la legislación establezca obligaciones de diligencia debida para las empresas constituidas en sus jurisdicciones y sus filiales cuando exista un riesgo de violaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas.
- d) Para abordar la cuestión de la criminalización hay que efectuar un examen exhaustivo de las leyes nacionales, aprobar leyes para garantizar el respeto de las debidas garantías procesales y derogar las leyes y los procedimientos penales que vulneren el principio de legalidad y estén en contradicción con las obligaciones internacionales. Debe derogarse la legislación que criminalice los medios de subsistencia indígenas, como la agricultura de rotación, la caza y la recolección.
- e) Deben aprobarse leyes y políticas para apoyar expresamente la protección de los defensores y las comunidades indígenas. Las medidas de protección deben garantizar que los aspectos de la protección individual y colectiva se abordan en la práctica, en estrecha consulta con los pueblos indígenas afectados. Las iniciativas de protección dirigidas por los indígenas deben servir de orientación para formular todas las medidas que adopten las autoridades en favor de las comunidades indígenas en situación de riesgo.
- f) A fin de abordar las causas fundamentales de los ataques y la criminalización, deben reconocerse los derechos colectivos de los pueblos indígenas sobre la tierra. Ello requiere, entre otras cosas, procedimientos accesibles, rápidos y eficaces para resolver la cuestión de los títulos de propiedad de la tierra; la revisión de las leyes de expropiación; mecanismos adecuados para resolver las controversias sobre la tierra; una protección efectiva contra la usurpación de tierras, incluso mediante sistemas de alerta temprana y sistemas de vigilancia *in situ*; y la prohibición de los desalojos forzosos.
- g) Debe capacitarse a los agentes del orden y los fiscales en materia de normas de derechos humanos y no se debe proceder a la criminalización de los pueblos indígenas que estén defendiendo pacíficamente sus derechos sobre sus tierras y recursos.
- h) A fin de poner en práctica el derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado, esos procesos tienen que basarse en la buena fe. Es indispensable que se garantice a los pueblos indígenas una auténtica participación y el acceso a la información de una manera culturalmente apropiada en un idioma que comprendan. Esto requiere su participación en todas las etapas, incluidas las correspondientes a las evaluaciones del impacto en los derechos humanos, la planificación de proyectos, la ejecución y la supervisión.

Fuente: Naciones Unidas, "Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas" (A/HRC/39/17), Nueva York, 2018.

C. Panorama en los países de la región

1. Conflictos asociados a la desprotección de los derechos territoriales de los pueblos indígenas que están en la base de los procesos de criminalización

En estudios anteriores, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2014), a partir del análisis de conflictos socioambientales asociados a proyectos extractivos de minerales e hidrocarburos en territorios indígenas de América Latina en el período comprendido entre 2010 y 2013, identificó una serie de nudos problemáticos, que —en general— también han sido constatados en este estudio. Dos de ellos constituyen los ejes articuladores de los conflictos: i) las limitadas garantías a los derechos territoriales de los pueblos indígenas (tierras, aguas, bosques y otros recursos naturales), que —como se ha evidenciado en las páginas precedentes— más allá de los avances normativos continúan en la práctica teniendo una débil protección, situación estructural vinculada al modelo extractivista (o a su versión estatista, conocida como neoextractivismo) extendido en la región, que se traduce en presiones desmesuradas sobre los recursos naturales existentes en las tierras indígenas, difíciles de reducir en el contexto político y económico actual, y ii) el incumplimiento del deber estatal de realizar procesos de consulta previa a los pueblos indígenas —orientados a obtener el consentimiento libre, previo e informado— para resguardar sus derechos antes de otorgar concesiones o autorizar la ejecución de proyectos extractivos o de otra índole que afecten sus derechos territoriales. En vinculación directa con estos ejes, los conflictos son resultado del incumplimiento por parte de los Estados de dos de los requisitos especiales y obligatorios antes de aprobar proyectos de inversión en territorios indígenas: asegurar la participación de los pueblos indígenas en los beneficios derivados de la explotación de recursos de sus territorios y realizar estudios independientes de impacto ambiental, social y cultural de los proyectos. Al respecto, la débil o nula evaluación del impacto cultural ha sido fuertemente cuestionada por los pueblos indígenas, que ven amenazadas sus formas de vida tradicionales y cuyos sitios sagrados —imprescindibles para la reproducción de su cultura— muchas veces son arrasados por los proyectos extractivistas. Por último, la criminalización de la protesta social indígena ante proyectos de inversión que afectan sus territorios se transforma en una práctica generalizada en este marco de denegación de derechos y de incumplimiento de obligaciones estatales.

Los conflictos derivados de la afectación de los derechos territoriales de los pueblos indígenas son difíciles de cuantificar. Si bien existen diversos observatorios sobre conflictividad en los ámbitos minero y socioambiental (Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina, Atlas de Justicia Ambiental y Observatorio de Ecología Política de Venezuela, entre otros), su énfasis está puesto en los recursos en disputa más que en los sujetos de derecho que se ven afectados, lo que muchas veces redundaría en la invisibilización de los protagonistas indígenas de estos conflictos. Por ello, en este estudio fue necesario consolidar en una base de datos la información sobre las tensiones y conflictos en esta materia registrada en distintas fuentes de datos referente a 13 países de la región (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú y Venezuela (República Bolivariana de)¹⁰), como los observatorios antes mencionados, informes de los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos, sentencias judiciales, informes de procesos de consulta previa y comunicados de las organizaciones nacionales de pueblos indígenas, entre las más importantes. Los criterios de inclusión utilizados fueron los siguientes: i) certeza de que el conflicto se localizaba en territorios indígenas; ii) que las organizaciones indígenas hubieran emprendido acciones para enfrentarlo, ya fuera en los ámbitos administrativo, judicial o comunicacional o por medio de la protesta social

¹⁰ El Brasil, Panamá y el Uruguay no fueron incluidos en este análisis. En el caso del primer país, la gran cantidad de pueblos indígenas existentes y la extensión de su territorio hacen extremadamente complejo cuantificar los conflictos que allí se han producido en el período considerado en este estudio. Para tener una aproximación a ellos, se pueden revisar los informes anuales sobre violencia contra los pueblos indígenas en el Brasil del Consejo Indigenista Misionario (CIMI) y Muñoz y Wilkinson (2019). En el caso de Panamá no se accedió a informes confiables sobre la conflictividad en los territorios indígenas. Por último, en el Uruguay el proceso de reconocimiento de los pueblos indígenas es aún incipiente y no existen informes en materia de conflictos territoriales.

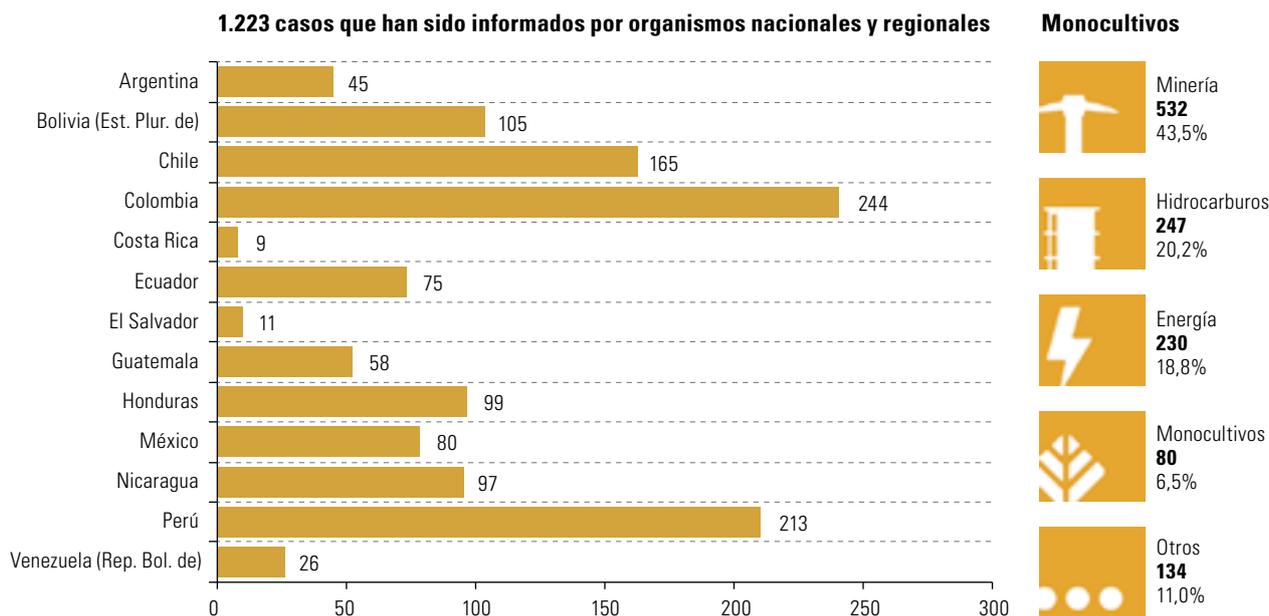
manifiesta, y iii) que el conflicto se hubiera iniciado o hubiera estado en curso entre 2015 y el primer semestre de 2019. Indudablemente, el procedimiento reviste grandes sesgos, pues la cobertura e integridad de los datos depende en gran medida de la disponibilidad de información en cada país; sin embargo, permite una aproximación regional a fenómenos que generalmente son abordados desde la casuística.

Esto permitió identificar un total de 1.223 conflictos vigentes en el área analizada (véase el gráfico IV.1). Los proyectos mineros, ya sea en etapa de exploración o de explotación, ocupan el primer lugar como factor detonante de ellos (43,5%) y son —sin contrapeso— los más gravitantes en Guatemala, México, Nicaragua y el Perú. Esta situación no resulta extraña si se considera que en tales países esta actividad económica ha crecido sostenidamente en las últimas décadas. En el caso del Perú, de acuerdo con cifras oficiales del Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET), en 1991 la superficie concesionada correspondía al 1,77% de la superficie del país, en tanto que en 2017 alcanzaba un total de 18.123.241,26 hectáreas, lo que representa el 14,07% de esa superficie (Martínez, 2017), y al menos la mitad de ella serían tierras de comunidades indígenas. En el caso de México, en 2017 existían 25.716 concesiones mineras vigentes, que sumaban una superficie de 22,1 millones de hectáreas, equivalentes al 11,3% del territorio nacional (Peña Nieto, 2017). En segundo lugar se sitúan los proyectos de hidrocarburos, que originan un 20,2% de los conflictos identificados, cobrando particular importancia en el Estado Plurinacional de Bolivia, El Salvador, el Ecuador y Colombia. Solo en este último país existen 292 pozos petroleros en los resguardos indígenas, 7 oleoductos atraviesan estos territorios, afectando una superficie aproximada de 3.350,77 hectáreas, y 33 empresas dedicadas a la exploración y explotación de hidrocarburos se encontraban activas en 2017 en estos territorios, afectando a nivel global el 13% de su superficie. No obstante, en 82 resguardos la superficie afectada alcanza al 100% (Agencia Nacional de Hidrocarburos, 2017 y 2019, citado en Herrera, 2019).

Gráfico IV.1

América Latina (13 países): conflictos derivados de la afectación de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, 2015-2019 (primer semestre)

(En número)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

También son relevantes los conflictos originados a partir de proyectos energéticos, que representan el 18,8% de los casos registrados, aunque en países como México y Chile son los que cobran mayor importancia (alcanzan un 47,5% y un 38,0% respectivamente). Al respecto, se debe tener presente que muchos de estos conflictos se suscitan por la imposición de proyectos de generación de energías limpias, que en la mayoría de

los casos no han sido sometidos a consulta previa, situación que podría agravarse en el marco de las políticas de transición energética para la mitigación del cambio climático. Tal es el caso de los parques eólicos en las comunidades indígenas del istmo de Tehuantepec, en Oaxaca (México); de las centrales hidroeléctricas en los territorios mapuches del sur de Chile, que han sido foco de conflictos en el país desde la década de 1990, y de la larga lucha del pueblo de Ngäbe-Buglé en Panamá contra el proyecto hidroeléctrico Barro Blanco, que ha enfrentado por más de una década a las comunidades con la empresa constructora (Generadora del Istmo S.A.) y los órganos gubernamentales, entre otros.

Aunque la expansión agrícola y forestal se asocia solo con el 6,5% de los conflictos identificados a nivel general, en Chile origina 3 de cada 10 casos registrados, principalmente en las regiones de ocupación tradicional del pueblo mapuche, que —como se señaló en el capítulo precedente— se ven impactadas por la expansión de plantaciones de pino y eucaliptus, incentivadas por el Gobierno desde la década de 1980. El propio empresariado ha reconocido que al menos 3.706 hectáreas de predios forestales en la Región de la Araucanía se superponen a tierras mapuches que cuentan con títulos de merced. Por su parte, el Estado ha informado sobre la reivindicación de 66 predios forestales por parte de las comunidades.

La magnitud de los conflictos registrados en Colombia llama la atención y requiere ser contextualizada, pues remite a la interacción entre diversos procesos. Por un lado, todavía es frágil la protección de los territorios indígenas, tanto de los resguardos titulados como de aquellas tierras que no han sido reconocidas como tales, lo que facilita la irrupción de la empresa privada en ellos. Tal es el caso de las tierras afectadas por la industria extractiva minera, que llegan a 5.677.366,51 hectáreas de los resguardos, y de las tierras destinadas a la explotación de hidrocarburos, que alcanzan una superficie total de 2.228.893,98 hectáreas y afectan la integridad de 92 resguardos indígenas. A estas se suman otras 4.973.312,13 hectáreas que el Gobierno declaró disponibles para la exploración y explotación de hidrocarburos dentro de los resguardos (Herrera, 2019). Conjuntamente, el conflicto armado que por varias décadas asoló al país, cuyos efectos aún deben subsanarse a través de la implementación de medidas para asegurar el cumplimiento de los contenidos del Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado en 2012, también contribuye a los altos niveles de violencia y conflictos existentes en los territorios indígenas, a lo que se agrega la presencia de grupos paramilitares y redes de narcotráfico, entre otros factores. Por otra parte, los conflictos cobran mayor visibilidad por la férrea acción de denuncia que llevan adelante los propios pueblos indígenas y sus organizaciones a nivel nacional e internacional.

Cuando las comunidades indígenas ven amenazadas la integridad de sus territorios y su sobrevivencia, despliegan múltiples estrategias de defensa, que incluyen, entre otras, la tramitación de soluciones administrativas ante entidades estatales, la interposición de recursos judiciales ante cortes nacionales o internacionales, el despliegue de campañas comunicacionales de denuncia (principalmente a través de medios alternativos y de redes sociales), la protesta social y —cuando ha sido despojadas de sus tierras— acciones de recuperación. Ejemplos recientes de estas estrategias son los procesos de recuperación impulsados por el pueblo cabécar del territorio de China Kichá de Pérez Zeledón, al sur de Costa Rica; la Minga por la Defensa de la Vida, el Territorio, la Democracia, la Justicia y la Paz en Colombia; las movilizaciones de las comunidades indígenas del territorio de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc en contra de la explotación de litio en sus territorios, en la Argentina, y el Campamento Digno Tolupan por la Defensa del Bosque y el Territorio, en Honduras, que se estableció por primera vez en 2017 y se reinstaló en 2018.

La respuesta estatal más generalizada es la represión y la judicialización. Situaciones emblemáticas se verifican, por ejemplo, en Guatemala —como ha informado la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas—, donde líderes indígenas han sido encarcelados en represalia por haber emprendido acciones de defensa de los derechos sobre la tierra y haber intentado interponer acciones legales contra proyectos de inversión, y han enfrentado procesos viciados, con suspensiones reiteradas de las audiencias y largos períodos de prisión preventiva, lo que vulnera las garantías de un juicio imparcial. En Honduras, líderes del pueblo tolupán sufren, desde hace ya varias décadas, de persecución política y judicial; desde 2010 el tipo penal al que se ha recurrido para estos efectos es el delito de obstaculización de ejecución de plan de manejo forestal, tipificado en la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (decreto núm. 98-2007). El

caso más reciente —todavía en curso— es el que enfrentan Wendy Pineda, Alison Pineda, Ángela Murillo, Ramón Matute, José María Pineda, Sergio Ávila, Óscar Vieda, Celso Cabrera y Amado Cabrera (todos ellos del pueblo tolupe de San Francisco de Yoro), por su oposición al plan que el Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF) aprobó al empresario Wilder Domínguez. Con este caso, ya son tres los juicios que enfrentan líderes de este pueblo por el mismo delito.

En Chile, la aplicación selectiva de la Ley que Determina Conductas Terroristas y Fija su Penalidad contra líderes del pueblo mapuche ha sido denunciada por sus organizaciones. Uno de los casos más representativos es el de los Lonkos Segundo Aniceto Norín Catrimán y Pascual Huentequero Pichún Paillalao, junto a otros seis comuneros (Florencio Jaime Marileo Saravia, José Benicio Huenchunao Mariñán, Juan Patricio Marileo Saravia, Juan Ciriaco Millacheo Licán, Patricia Roxana Troncoso Robles y Víctor Manuel Ancalaf Llaupe), que enfrentaron juicios y fueron sentenciados por los delitos de “incendio terrorista” y “amenazas de incendio terrorista”. El caso fue llevado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que estableció que las sentencias se fundaban en una ley violatoria del principio de legalidad y del derecho a la presunción de inocencia y que en su fundamentación “se utilizaron razonamientos que denotan estereotipos y prejuicios, lo cual configuró una violación del principio de igualdad y no discriminación y el derecho a la igual protección de la ley” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2014a, pág. 137). La Corte Interamericana de Derechos Humanos dictaminó tres medidas de restitución: i) dejar sin efecto la declaración de las ocho víctimas como autores de delitos de carácter terrorista; ii) dejar sin efecto las penas privativas de libertad y las penas accesorias, y iii) disponer la libertad personal de las víctimas que aún se encontraran sujetas a libertad condicional (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2014a).

En el mismo país, un caso emblemático reciente es el del Lonko mapuche Alberto Curamil, integrante de la Alianza Territorial Mapuche (ATM) y reconocido opositor a la instalación de centrales hidroeléctricas y defensor de las aguas indígenas, que fue arrestado en agosto de 2018 por su presunta participación en actividades delictivas. Fue sometido a un juicio que se extendió hasta diciembre de 2019, en el que el Gobierno, como una de las partes querellantes en la causa, solicitaba una sentencia de 50 años de presidio, y que culminó con la absolución del líder indígena. Lo paradójico es que mientras permanecía encarcelado, fue reconocido con el Premio Medioambiental Goldman de 2019 por “su liderazgo feroz en la formación de coaliciones y [...] su defensa poderosa para proteger el río Cautín y el territorio mapuche”.

2. El asesinato de líderes indígenas que defienden sus territorios: la evidencia más dramática de la violencia y la criminalización que afecta a los pueblos indígenas

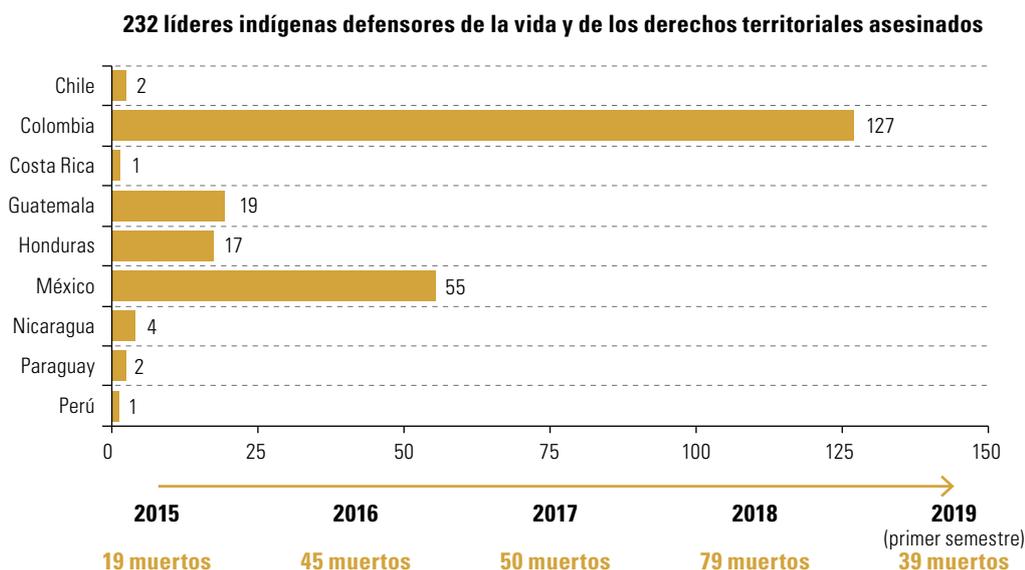
Como se mencionó antes, los defensores indígenas son un grupo particularmente afectado por los crecientes asesinatos de los llamados “defensores de la tierra”. Pese a que existen informes que evidencian esta situación, ellos no reflejan la real magnitud del problema, debido —muy probablemente— a las limitadas fuentes de información disponibles. Por ello —tal como se hizo para la identificación de los conflictos— fue necesario consolidar una base de datos especial, construida a partir de una multiplicidad de fuentes (principalmente, informes de observadores de derechos humanos nacionales e internacionales y comunicados de organizaciones nacionales de pueblos indígenas). Una de las dificultades enfrentadas es que la información disponible en muchos casos no detalla si el defensor asesinado pertenece o no a un pueblo indígena, lo que obligó a hacer una exhaustiva revisión de la prensa en cada país para subsanar este vacío.

Aunque la base de datos solo se refiere a la situación en nueve países de la región (Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Perú), permite entregar un panorama general sobre el gran riesgo que enfrentan los pueblos indígenas que defienden sus territorios. En ella se incluyeron todos aquellos casos que fue posible identificar que tuvieron lugar entre 2015 y el primer semestre de 2019, verificando que las muertes se hubieran producido en el marco de un conflicto territorial. Esto permitió registrar los casos de 232 líderes y comuneros indígenas asesinados en el período, lo que significa que, en promedio,

4 defensores indígenas son asesinados cada mes en América Latina. Se trata de una cifra dramática si se considera que el fenómeno ha ido en aumento: mientras que en 2015 mensualmente 2 líderes perdían la vida por defender sus territorios, en 2018 y el primer semestre de 2019 esta triste cifra se triplicó, y todo parece indicar que al cierre de 2019 las cifras serán aún más altas, dados los niveles de conflictividad que se observan en varios países de la región (véase el gráfico IV.2).

Gráfico IV.2

América Latina (9 países): líderes indígenas defensores de la vida y de los derechos colectivos sobre los territorios asesinados entre 2015 y el primer semestre de 2019
(En número)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

De manera coherente con la alta conflictividad antes mencionada, Colombia es el país en que los defensores indígenas enfrentan los riesgos más altos de ser asesinados, no solo en el marco de represión estatal, sino también por las arremetidas de sicarios vinculados al narcotráfico y por la acción de los sectores disidentes de los movimientos guerrilleros dentro de sus territorios. Como ha denunciado recientemente el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), los hechos de violencia han recrudecido tras la firma del acuerdo de paz suscrito en 2012 por el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia–Ejército del Pueblo (FARC-EP) y entre enero de 2016 y julio de 2019 se han registrado 738 homicidios de líderes sociales y defensores de los derechos humanos. En México también la situación es alarmante y ha adquirido notoriedad en los últimos meses a partir del caso del defensor de la vida y el territorio Samir Flores Soberanes, líder indígena náhuatl asesinado en febrero de 2019, que se ha transformado en un símbolo de la resistencia indígena en el país, particularmente en el estado de Morelos. La investigación de este asesinato ha tenido pocos avances, como ha denunciado la Asamblea Permanente de los Pueblos de Morelos, sin que hasta la fecha se haya identificado a sus autores materiales. En Honduras, Berta Cáceres, asesinada —como se probó en un juicio— por tres sicarios el 2 de marzo de 2016, en represalia por su oposición al proyecto hidroeléctrico Agua Zarca, impulsado por la empresa nacional Desarrollos Energéticos S.A. (DESA), ha sido la víctima más visible en los últimos años¹¹ y su caso ha concitado la atención de los organismos de derechos humanos, aunque otros 16 líderes también corrieron su misma suerte en el período analizado.

¹¹ En el caso, los tres autores materiales del crimen fueron sentenciados por los tribunales nacionales a 34 años de presidio y los tres coautores recibieron una sentencia de 30 años de cárcel. Aun cuando en el juicio se estableció que el crimen fue cometido con “pleno conocimiento y consentimiento” de los ejecutivos de la empresa DESA, ninguno de ellos ha sido sometido a proceso.

En Chile, uno de los casos que concitó recientemente el interés público fue el asesinato del comunero mapuche Camilo Catrillanca (14 de noviembre de 2018), integrante de la comunidad mapuche de Temucuicui, que ha sido uno de los focos de criminalización y militarización del conflicto en las últimas décadas. La resolución judicial del caso aún está pendiente, pero en una investigación llevada a cabo por una Comisión Especial de la Cámara de Diputados del país se establecieron responsabilidades directas y políticas (véase el recuadro IV.3).

Recuadro IV.3

Caso Catrillanca: informe de la Comisión Especial Investigadora de la Cámara de Diputados de Chile

“La Comisión Especial Investigadora concluye que Carabineros de Chile tiene responsabilidad institucional en los hechos que culminaron con el homicidio de Camilo Catrillanca, además de la aplicación de apremios ilegítimos, torturas físicas y psicológicas en contra del menor de edad M.A.P.C. La Comisión estima que es especialmente grave que funcionarios de Carabineros de Chile, institución sobre la que recae el legítimo monopolio de la fuerza del Estado, se hayan organizado para mentir y difundir información falsa con el objeto de ocultar un delito y obstruir una investigación llevada adelante por el Ministerio Público” (Cámara de Diputados, 2019, pág. 194). Tal responsabilidad se funda en el uso desproporcionado de la fuerza, la criminalización de Camilo Catrillanca y del menor M.A.P.C., que lo acompañaba, y la difusión de información falsa, entre otros argumentos.

Igualmente, la Comisión estableció la “responsabilidad política de los ministros del Interior y Seguridad Pública y de los subsecretarios del interior por falta de control sobre el actuar de Carabineros” (Cámara de Diputados, 2019, pág. 234). Al respecto, se señala en el informe que “ha quedado demostrado por una parte que la muerte de Camilo Catrillanca ha sido consecuencia de la intensificación voluntaria y consciente por parte del Gobierno, de una política de violencia institucional y criminalización del Pueblo Mapuche con la instalación del denominado comando jungla militarizando la zona y cuyos objetivos concretos son líderes indígenas de la Araucanía y Bío-Bío. Por otra parte, porque no se trata de casos aislados, cuyos únicos responsables sean los funcionarios policiales que intervienen en los procedimientos en forma personal, especialmente si, a través de sus autoridades máximas se les ha inducido a mentir” (Cámara de Diputados, 2019, pág. 235).

Fuente: Cámara de Diputados, “Informe de la Comisión Especial Investigadora de las Actuaciones del Ministerio del Interior, Policía de Investigaciones y Carabineros de Chile, en relación con los hechos que concluyeron en la muerte del comunero mapuche Camilo Catrillanca”, Santiago, 2019 [en línea] <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmlD=49431&prmlTIPO=INFORMECOMISION>.

Una situación a la que se debe prestar atención es que algunos de los líderes indígenas asesinados en este período eran beneficiarios de medidas cautelares de la CIDH, uno de los mecanismos más importantes con que cuenta el sistema interamericano para la protección de los defensores de los derechos humanos. Tal es el caso de Salomón Matute, líder del pueblo tolupán en Honduras y miembro del Movimiento Amplio por la Dignidad y la Justicia, que fue asesinado el 27 de febrero de 2019, junto a su hijo Juan Matute, y que era beneficiario de la medida cautelar núm. 416-13 otorgada por la CIDH en diciembre de 2013. Lo mismo ocurrió en el caso de Sergio Rojas, líder del pueblo bribri en Costa Rica, asesinado el 18 de marzo de 2019, que era beneficiario de una medida cautelar otorgada por la CIDH en 2015, en la que este organismo solicitaba al Estado de Costa Rica la adopción de las medidas necesarias para garantizar la vida y la integridad personal de los miembros de los pueblos indígenas teribe y bribri de Salitre. Estas situaciones son una señal de alerta respecto a la efectividad de las medidas cautelares y la necesidad de fortalecer los mecanismos para hacer un seguimiento de su implementación por parte de los Estados, sobre todo considerando que desde 2018 se han otorgado otras diez medidas de este tipo en favor de comunidades o defensores indígenas, ocho de las cuales están directamente relacionadas con conflictos territoriales, en los que se han producido hostigamientos y amenazas (véase el recuadro IV.4).

Recuadro IV.4

Medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en favor de comunidades y personas indígenas, 2018-2019

Resolución núm. 47/19**MC 458/19 - Miembros de la comunidad Guyaroká del Pueblo Indígena Guarani Kaiowá (Brasil)**

"El 29 de septiembre de 2019, la Comisión Interamericana decidió otorgar medidas cautelares [a] los miembros de la comunidad Guyaroká del Pueblo Indígena Guarani Kaiowá. Según la solicitud, la comunidad se encontraría en una situación de riesgo tras ser objeto de una serie de amenazas, hostigamientos y hechos de violencia presuntamente por parte de terratenientes en el marco de una controversia sobre la propiedad de la tierra. Tras analizar las alegaciones de hecho y de derecho presentadas por las partes, la Comisión considera que la información presentada demuestra prima facie que las familias de la comunidad Guyaroká del Pueblo Guarani Kaiowá se encuentran en una situación de gravedad y urgencia, puesto que sus derechos a la vida e integridad personal están en serio riesgo. En consecuencia, de acuerdo con el Artículo 25 del Reglamento de la CIDH, la Comisión solicita a Brasil que: a) adopte las medidas necesarias para proteger los derechos a la vida e integridad personal de los miembros de la comunidad Guyaroká del Pueblo Indígena Guarani Kaiowá, y para evitar actos de violencia de parte de terceros; b) adopte las medidas de protección culturalmente adecuadas para proteger la vida y la integridad personal de la comunidad Guyaroká del Pueblo Indígena Guarani Kaiowá implementando, por ejemplo, acciones dirigidas a mejorar, entre otros aspectos, las condiciones de salud, alimentación y acceso a agua potable; c) concierte las medidas a adoptarse con el pueblo beneficiario y sus representantes; e d) informe sobre las acciones implementadas tendientes a investigar los hechos que dieron lugar a la adopción de la presente medida cautelar y así evitar su repetición".

Resolución núm. 7/19**MC 181/19 - Indígenas de la etnia Pemón de la comunidad San Francisco de Yuruaní o "Kumaracapay" y otro (República Bolivariana de Venezuela)**

"El 28 de febrero de 2019, la CIDH decidió otorgar medidas cautelares a favor de los indígenas de la etnia Pemón de la comunidad San Francisco de Yuruaní o "Kumaracapay", y del defensor indígena Olnar Ortiz, en Venezuela. La solicitud de medidas cautelares alega que los indígenas residentes de San Francisco de Yuruaní (con nombre indígena: Kumaracapay) del Municipio Gran Sabana, Estado Bolívar, pertenecientes a la etnia pemón así como el defensor indígena baré, Olnar Ortiz, se encuentran en una situación de riesgo relacionada con su participación en los eventos ocurridos los días 22 y 23 de febrero de 2019 en la frontera entre Venezuela y Brasil relacionados el ingreso de ayuda humanitaria. De acuerdo con lo alegado, las personas propuestas como beneficiarias habrían sido objeto de diversos hechos de violencia presuntamente como resultado de un uso excesivo de la fuerza por parte de agentes estatales y agresiones provenientes de grupos que los solicitantes denominan "Colectivos". Tras analizar las alegaciones de hecho y de derecho aportadas por el solicitante, la Comisión considera, en principio, que las personas propuestas beneficiarias se encuentran en una situación de gravedad y urgencia, toda vez que sus derechos enfrentan un riesgo de daño irreparable. En consecuencia, de acuerdo con el artículo 25 del Reglamento de la CIDH, la Comisión solicita al Estado de Venezuela que adopte las medidas necesarias para proteger los derechos a la vida e integridad personal, y garantice la seguridad de los indígenas de la etnia Pemón de la comunidad San Francisco de Yuruaní o "Kumaracapay", y del defensor indígena baré Olnar Ortiz. Entre tales medidas, la Comisión solicita al Estado de Venezuela que asegure que sus agentes respeten los derechos de los beneficiarios y se abstengan de hacer un uso de la fuerza de manera incompatible con los estándares internacionales sobre la materia y que proteja los derechos de los beneficiarios ante posibles eventos de riesgo atribuibles a terceros que pudieran ocurrir en el contexto actual. En particular, la CIDH solicitó a Venezuela que implemente medidas de seguridad que sean culturalmente apropiadas para evitar la ocurrencia de eventos de riesgo frente a las acciones atribuibles a terceros que los solicitantes denominaron "Colectivos". Asimismo, la CIDH solicitó a Venezuela que implemente medidas de protección para familiares de los indígenas Pemón que habrían resultado muertos los días 22 y 23 de febrero de 2019, y que proporcione atención médica adecuada a los indígenas Pemón de la comunidad que resultaron heridos en la zona los días 22 y 23 de febrero de 2019. Finalmente, la CIDH requirió al Estado concertar las medidas a adoptarse con las personas beneficiarias y sus representantes e informar sobre las acciones adoptadas a fin de investigar los presuntos hechos que dieron lugar a la adopción de la presente medida cautelar y así evitar su repetición".

Recuadro IV.4 (continuación)

Resolución núm. 67/18

MC 807/18 - Yaku Pérez Guartambel (Ecuador)

"El 27 de agosto de 2018, la CIDH decidió solicitar la adopción de medidas cautelares a favor de Yaku Pérez Guartambel quien se auto identifica como indígena Kañari Kichwa, en Ecuador. La solicitud alega que el señor Pérez se encontraría en situación de riesgo producto de su trabajo como defensor de los derechos de pueblos indígenas y el medio ambiente, pues por su postura en contra de la minería habría sido descalificado por sectores que identifica como "pro mineros", quienes lo habrían amenazado. Tras analizar las alegaciones de hecho y de derecho, la CIDH considera que la información presentada demuestra, en principio, que Yaku Pérez Guartambel se encuentra en una situación de gravedad y urgencia. En consecuencia, de acuerdo con el artículo 25 del Reglamento de la CIDH, la Comisión solicitó a Ecuador que adopte las medidas necesarias para garantizar los derechos a la vida e integridad personal de la persona beneficiaria; adopte las medidas necesarias y culturalmente apropiadas para garantizar que Yaku Pérez Guartambel pueda seguir desempeñando sus labores como defensor de derechos humanos sin ser objeto de amenazas, hostigamientos o actos de violencia en el ejercicio de las mismas; concierte las medidas a implementarse con el beneficiario y sus representantes; informe sobre las acciones adelantadas a fin de investigar los presuntos hechos que dieron lugar a la adopción de la presente resolución, y así evitar su repetición".

Resolución núm. 53/18

MC 395/18 - Autoridades y miembros de los Resguardos Gonzaya (Buenavista) y Po Piyuya (Santa Cruz de Piñuña Blanco) del Pueblo Indígena Siona (ZioBain) (Colombia)

"El 14 de julio de 2018, la CIDH decidió solicitar la adopción de medidas cautelares en favor de las autoridades Siona y las familias de los Resguardos Gonzaya (Buenavista) y Po Piyuya (Santa Cruz de Piñuña Blanco) del Pueblo Indígena Siona (ZioBain), en Colombia. La solicitud de medidas cautelares alega que los propuestos beneficiarios estarían siendo objeto de amenazas, hostigamientos y otros hechos de violencia de actores armados que estarían en su territorio, buscando imponerse a las autoridades originarias estableciendo reglas y restricciones a los desplazamientos de los propuestos beneficiarios. Del mismo modo, se informó sobre la presencia de minas antipersonales o artefactos explosivos en la zona y la problemática del reclutamiento de jóvenes indígenas. La solicitud también hace referencia a la situación de riesgo de determinadas autoridades y dirigentes Siona. Tras analizar las alegaciones de hecho y de derecho, la CIDH considera que la información presentada demuestra, en principio, que los beneficiarios se encuentran en una situación de gravedad y urgencia. En consecuencia, de acuerdo con el artículo 25 del Reglamento de la CIDH, la Comisión solicitó a Colombia que adopte las medidas necesarias para salvaguardar la vida e integridad personal de las autoridades Siona y las familias de los Resguardos Siona Gonzaya y Po Piyuya; que adopte las medidas de protección culturalmente adecuadas para que puedan vivir de manera segura en su territorio, sin ser objeto de violencia, amenazas y hostigamientos; que estas medidas incluyan, además de esfuerzos de cuerpos de seguridad, medidas para posibilitar sus desplazamientos de manera segura para realizar sus actividades culturales y de subsistencia, para retirar el material explosivo existente en sus territorios o descartar la presencia de los mismos, para prevenir y evitar el reclutamiento de jóvenes, y para fortalecer los medios de comunicación para atender emergencias; que adopten medidas culturalmente adecuadas para que las autoridades Siona puedan cumplir con el mandato que tienen según sus propias normas y sistema de gobierno en condiciones de seguridad; que concierte las medidas a adoptarse con las personas beneficiarias y/o sus representantes, de acuerdo con sus formas propias de toma de decisiones y sistema de autogobierno; y que informe sobre las acciones adoptadas a fin de investigar los presuntos hechos que dieron lugar a la presente medida cautelar y así evitar su repetición".

Resolución núm. 43/18

MC 44/18 - Familias de la Comunidad Maya Q'ueqchi "La Cumbre Sa'kuxhá" (Guatemala)

"El 18 de junio de 2018, la CIDH decidió solicitar la adopción de medidas cautelares a favor de las familias de la Comunidad Maya Q'ueqchi "La Cumbre Sa'kuxhá", en Guatemala. La solicitud de medidas cautelares alega que los propuestos beneficiarios estarían en una situación de riesgo tras haber sido desalojados el 1 de noviembre de 2017 del área que venían ocupando, encontrándose en una situación "precaria" dadas las condiciones del lugar en el actualmente se encuentran, presuntamente sin tener acceso a servicios básicos para garantizar su subsistencia. Tras analizar las alegaciones de hecho y de derecho, la CIDH considera que la información presentada demuestra, en principio, que los beneficiarios se encuentran en una situación de gravedad y urgencia. En consecuencia, de acuerdo

Recuadro IV.4 (continuación)

con el artículo 25 del Reglamento de la CIDH, la Comisión solicitó a Guatemala que adopte las medidas necesarias para proteger los derechos a la vida y la integridad personal de las familias indígenas de la Comunidad Maya Q'ueqchi "La Cumbre Sa'kuxhá", a través de medidas culturalmente adecuadas dirigidas a mejorar, entre otros aspectos, las condiciones de alojamiento, sanitarias, de salud, alimentación y acceso a agua potable, en especial de los niños, niñas, mujeres y personas mayores; que adopte las medidas de protección culturalmente adecuadas para proteger la vida y la integridad personal de las familias y evitar actos de violencia de parte de terceros; que concierte las medidas a adoptarse con los beneficiarios y sus representantes teniendo en cuenta la importancia de salvaguardar la identidad cultural de los propuestos beneficiarios; y que informe sobre las acciones adoptadas a fin de investigar los hechos que dieron lugar a la adopción de la presente medida cautelar y así prevenir su repetición".

Resolución núm. 15/18**MC 882/17 - Comunidades indígenas tsotsiles de Chalchihuitán y Chenalhó (México)**

"El 24 de febrero de 2018, la CIDH decidió solicitar la adopción de medidas cautelares a favor de los y las indígenas tsotsiles provenientes de las comunidades Cruzton, Tzomolto'n, Bojolochojo'n, Cruz Cacanam, Tulantic, Bejelto'n, Pom, Chenmut, y Kanalumtic de Chalchihuitán, y la comunidad Majompepentic de Chenalhó, en México. La solicitud de medidas cautelares alega que los propuestos beneficiarios estarían en una situación de riesgo por agresiones, hostigamiento y amenazas de parte de personas armadas, así como por los impactos en sus derechos generados por el desplazamiento fuera de sus comunidades de origen. La Comisión tomó nota de las acciones tomadas por el Estado para atender la situación humanitaria presentada; sin embargo, observó que los propuestos beneficiarios estarían regresando a la zona de la cual fueron desplazados mediante amenazas y actos de violencia, incluso mediante el uso de armas de fuego. En consecuencia, de acuerdo con el artículo 25 del Reglamento de la CIDH, la Comisión solicitó a México que adopte las medidas de seguridad necesarias para proteger la vida e integridad personal de los beneficiarios. Específicamente para garantizar su seguridad y prevenir actos de amenaza, intimidación y violencia en su contra por parte de terceros; que concierte las medidas a adoptarse con los beneficiarios y sus representantes; y que informe sobre las acciones adoptadas a fin de investigar los hechos que dieron lugar a la adopción de la presente medida cautelar y así prevenir su repetición".

Resolución núm. 13/18**MC 361/17 - Indígenas tsotsiles desplazados del ejido Puebla y miembros del "Centro de Derechos Humanos Ku'untik" (México)**

"El 24 de febrero de 2018, la CIDH decidió solicitar la adopción de medidas cautelares a favor de las personas indígenas tsotsiles que se encontrarían desplazadas del Ejido Puebla en la ciudad de San Cristóbal de Las Casas, Chiapas y los integrantes del Centro de Derechos Humanos Ku'untik, en México. La solicitud de medidas cautelares alega que los beneficiarios se encuentran en una situación de grave riesgo debido a una serie de amenazas, hostigamientos y actos de violencia perpetrados por parte de un grupo de personas armadas con motivo de disputas de carácter territorial y político, entre otras, así como por la presunta precariedad provocada por el desplazamiento. Tras analizar las alegaciones de hecho y de derecho, la CIDH considera que la información presentada demuestra, en principio, que los beneficiarios se encuentran en una situación de gravedad y urgencia. En consecuencia, de acuerdo con el artículo 25 del Reglamento de la CIDH, la Comisión solicitó a México que adopte las medidas necesarias para garantizar la vida e integridad personal de los beneficiarios; que adopte las medidas necesarias para garantizar que los integrantes del Centro de Derechos Humanos Ku'untik puedan ejercer su labor como defensores de derechos humanos sin ser objeto de amenazas, hostigamientos o actos de violencia en el marco de sus funciones; que concierte las medidas a implementarse con los beneficiarios y sus representantes; y que informe sobre las acciones adelantadas a fin de investigar los presuntos hechos que dieron lugar a la adopción de la presente resolución y así evitar su repetición".

Resolución núm. 7/18**MC 872/17 - Familias desalojadas y desplazadas de la Comunidad Maya Q'eqchi "Nueva Semuy Chacchilla" (Guatemala)**

"El 10 de febrero de 2018, la CIDH decidió solicitar la adopción de medidas cautelares a favor de las familias desalojadas y desplazadas de la Comunidad Maya Q'eqchi "Nueva Semuy Chacchilla", en Guatemala. La solicitud de medidas cautelares alega que la comunidad se encontraría en una situación de riesgo tras haber sido desalojada

Recuadro IV.4 (conclusión)

el 3 de noviembre de 2017. En particular, los solicitantes indicaron que la comunidad se encontraba en una de las orillas de la Finca Trece Aguas en una situación vulnerable de "emergencia humanitaria", sin tener acceso a servicios básicos para su subsistencia. Posteriormente, el 20 de noviembre de 2017, la comunidad habría tenido que desplazarse presuntamente tras la muerte de uno de uno de los comunitarios y agresiones de parte de terceros, encontrándose en condiciones de vulnerabilidad. Tras analizar las alegaciones de hecho y de derecho, la CIDH considera que la información presentada demuestra, en principio, que los beneficiarios se encuentran en una situación de gravedad y urgencia. En consecuencia, de acuerdo con el Artículo 25 del Reglamento de la CIDH, la Comisión decidió ampliar esta medida cautelar y en consecuencia solicitó a Guatemala que adopte las medidas necesarias para proteger los derechos a la vida y la integridad personal de las familias indígenas de la comunidad Nueva Semuy Chacchilla, a través de medidas culturalmente adecuadas dirigidas a mejorar, entre otros aspectos, las condiciones sanitarias, acceso a servicios médicos y alimentación, en especial de los niños, niñas, mujeres y personas mayores; que adopte las medidas de protección culturalmente adecuadas para proteger la vida y la integridad personal de las familias y evitar actos de violencia de parte de terceros; y que concierte las medidas a adoptarse con los beneficiarios y sus representantes teniendo en cuenta la importancia de salvaguardar la identidad cultural de los propuestos beneficiarios, como miembros de la comunidad Maya-Q'eqchi'".

Resolución núm. 3/18**MC 860/17 - Familias indígenas de la Comunidad Chaab'il Ch'och' (Guatemala)**

"El 25 de enero de 2018, la CIDH decidió solicitar la adopción de medidas cautelares a favor de las familias indígenas de la Comunidad Chaab'il Ch'och', en Guatemala. La solicitud de medidas cautelares alega que la comunidad, que habría sido formada por diversas familias que huyeron del conflicto armado interno de diversos lugares de Alta Verapaz al ser perseguidos y despojados de sus tierras, estaría en una situación de riesgo tras haber sido desalojados el 30 de octubre de 2017 de un área denominada finca Santa Isabel, la cual sería reclamada como propiedad en nombre de "Lisbal S.A.". Tras analizar las alegaciones de hecho y de derecho, la CIDH considera que la información presentada demuestra, en principio, que los beneficiarios se encuentran en una situación de gravedad y urgencia. En consecuencia, de acuerdo con el artículo 25 del Reglamento de la CIDH, la Comisión solicitó a Guatemala que adopte las medidas necesarias para proteger los derechos a la vida y la integridad personal de las familias indígenas de la comunidad Chaab'il Ch'och', a través de medidas culturalmente adecuadas dirigidas a mejorar, entre otros aspectos, las condiciones sanitarias, de salud y alimentación, en especial de los niños, niñas, mujeres y personas mayores; y que concierte las medidas a adoptarse con los beneficiarios y sus representantes teniendo en cuenta la importancia de salvaguardar la identidad cultural de los propuestos beneficiarios, como miembros de la comunidad Maya-Q'eqchi'".

Resolución núm. 1/18**MC 685/16 - Lucila Bettina Cruz y su núcleo familiar (México)**

"El 4 de enero de 2018, la CIDH decidió solicitar la adopción de medidas cautelares a favor de Lucila Bettina Cruz y su núcleo familiar, en México. La solicitud de medidas cautelares alega que la beneficiaria, una reconocida defensora de los territorios indígenas perteneciente a la comunidad zapoteca de Juchitán en el Estado de Oaxaca y coordinadora del colectivo Articulación de Pueblos Originarios del Istmo Oaxaqueño (APOYO) y de la Asamblea de los Pueblos Indígenas del Istmo de Tehuantepec en Defensa de la Tierra y del Territorio (APIITDIT), se encontraría en una situación de riesgo producto de sus acciones de defensa de los derechos de los pueblos indígenas frente al denominado proyecto "Eólica del Sur." Tras analizar las alegaciones de hecho y de derecho, la CIDH considera que la información presentada demuestra, en principio, que la beneficiaria se encuentra en una situación de gravedad y urgencia. En consecuencia, de acuerdo con el artículo 25 del Reglamento de la CIDH, la Comisión solicitó a México que adopte las medidas necesarias para preservar la vida y la integridad personal de Lucila Bettina Cruz y su núcleo familiar; para que Lucila Bettina Cruz pueda desarrollar sus actividades como defensora de derechos humanos sin ser objeto de amenazas, hostigamientos y actos de violencia en el ejercicio de sus funciones; y que concierte las medidas a adoptarse con la beneficiaria y sus representantes".

Fuente: Organización de los Estados Americanos (OEA), "Medidas cautelares" [en línea] <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>.

D. ¿Es posible promover la consolidación de sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible sin erradicar la criminalización de los defensores de la vida y los territorios indígenas?

Se puede sostener que —en los países de la región— tanto la criminalización de los defensores de los derechos humanos como los sistemáticos hechos de violencia, agresión y persecución en contra de los pueblos indígenas están indisolublemente vinculados a la desprotección de sus derechos territoriales, lo que amenaza tanto la subsistencia como la sobrevivencia de los pueblos indígenas. No es aventurado argumentar, entonces, que estas situaciones revisten un carácter marcadamente genocida, más aún si se atiende al hecho de que ya en la Constitución Política de la República del Ecuador se incluyó un pronunciamiento claro en esta materia, al señalarse que “los territorios de los pueblos [...] son de posesión ancestral irreductible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva. El Estado adoptará medidas para garantizar sus vidas, hacer respetar su autodeterminación [...], y precautelarse la observancia de sus derechos. La violación de estos derechos constituirá delito de etnocidio” (Asamblea Constituyente, 2008, art. 57). Si bien la disposición se refiere en particular a los pueblos en aislamiento voluntario, la reconocida interdependencia entre los derechos a la supervivencia, la identidad y la integridad cultural de los pueblos indígenas y el control de sus territorios permite argumentar que bien puede extenderse a todos los pueblos indígenas. Contribuye a esta argumentación el hecho de que la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece que, a nivel individual, toda persona indígena tiene “derecho a la vida, la integridad física y mental, la libertad y la seguridad de la persona”, lo que —en el escenario descrito— está lejos de materializarse en América Latina. A nivel colectivo, “los pueblos indígenas tienen el derecho [...] a vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos distintos y no serán sometidos a ningún acto de genocidio ni a ningún otro acto de violencia”, así como el derecho “a no ser sometidos a una asimilación forzada ni a la destrucción de su cultura” (Naciones Unidas, 2007, art. 7). Si bien en el documento no se especifica qué se entenderá por “genocidio”, la sola inclusión del término permite suponer que no se estaría haciendo referencia exclusivamente a la definición establecida en la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, sino a la forma específica que adopta este delito cuando se perpetra contra los pueblos indígenas, incluso cuando no implique el exterminio físico de los pueblos.

Aun cuando el sistema internacional de derechos humanos no ha alcanzado consensos respecto de tipificar el “genocidio cultural” (aquí llamado “etnocidio”) como una categoría diferenciada del genocidio en general, la dramática situación que afecta a los pueblos indígenas de América Latina no hace más que demostrar la urgencia de buscar acuerdos en la materia. ¿Puede acaso caber alguna duda de que los graves antecedentes a los que se ha hecho alusión ponen en evidencia lesiones graves a la integridad física o mental de los miembros de los pueblos indígenas¹²? Dado que los tratados internacionales suscritos por los países de la región y las normas internas de la mayoría de ellos reconocen una relación directa entre la existencia misma de los pueblos indígenas y sus territorios, ¿puede rebatirse que la desprotección de estos territorios entraña implícitamente el sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que acarrearán su destrucción física, total o parcial¹³? Gran parte de los pueblos indígenas en América Latina conviven a diario con situaciones en que se manifiestan expresamente estos elementos constitutivos del delito de genocidio planteados en estos interrogantes¹⁴.

Uno de los grandes desafíos que plantea la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es resguardar que los legítimos esfuerzos por poner fin a la pobreza en todas sus formas, poner fin al hambre, garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua, asegurar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna, combatir el cambio climático y sus efectos, gestionar sosteniblemente los bosques y luchar contra la desertificación, no se transformen en factores desencadenantes de nuevas tensiones y conflictos en los territorios de propiedad ancestral de los pueblos indígenas, que agudicen la violencia y la criminalización de los defensores de los derechos de estos pueblos. Se requieren compromisos más decisivos de la comunidad internacional y los Gobiernos nacionales con la definición de marcos normativos e institucionales que no solo enfrenten la criminalización sostenida, sino también —fundamentalmente— sus causas estructurales.

¹² Acto que, de acuerdo con el artículo II, inciso b de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, constituye delito de genocidio (Naciones Unidas, 1948).

¹³ Uno de los actos que constituyen genocidio, según lo que establece el artículo II de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (Naciones Unidas, 1948).

¹⁴ Véase un análisis más detallado sobre estos tópicos en Clavero (2011).

La demografía de los pueblos indígenas y sus dinámicas diversas

A. Magnitud de la población indígena en América Latina - Abya Yala

Hoy es bien sabido que existe una relación biunívoca entre población y desarrollo sostenible: las poblaciones humanas están constituidas por las fuerzas económicas, sociales y ambientales, y estas, a su vez, van modelando las condiciones económicas, sociales y ambientales, perfilando nuevos escenarios para la definición de políticas. En este sentido, las acciones que aspiran a la igualdad en la diversidad, garantizando los derechos humanos, junto al imperativo de no comprometer el bienestar de las generaciones futuras, deben integrar el conocimiento de las dinámicas de población, incluido su crecimiento y decrecimiento, los cambios en las estructuras de edades y en las composiciones familiares, la urbanización, la migración y demás.

Además, tal como señalan Rubiano y otros (2003), la población es un conjunto de sujetos activos y organizados socialmente, que interactúan entre sí y con un territorio, el cual crean y recrean permanentemente en función de sus necesidades biológicas, socioculturales y políticas, y, de manera determinante, en función de la organización que adopten para la apropiación, la producción y el consumo de bienes materiales y no materiales. Por tanto, población y territorio están íntimamente relacionados y no pueden comprenderse el uno sin el otro.

De esta manera, la tríada población, territorio y desarrollo sostenible adquiere una connotación distintiva para los pueblos indígenas, tanto por el vínculo indisoluble de estos pueblos con el territorio, como por su visión y convicción respecto del desarrollo sostenible, plasmadas en el “buen vivir”. Es por eso que, en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (2013), los países de América Latina y el Caribe acordaron “considerar las dinámicas demográficas particulares de los pueblos indígenas en el diseño de las políticas públicas, poniendo especial atención a los pueblos indígenas amenazados de desaparición, los no contactados o en situación de aislamiento voluntario o de contacto inicial, respetando el derecho a la libre determinación” (CEPAL, 2013, pág. 29). El conocimiento de las dinámicas demográficas de los pueblos indígenas se vuelve entonces un asunto crucial para el diseño e implementación de los planes de vida de estas poblaciones, considerando que estas dinámicas y sus componentes constitutivos —la fecundidad, la mortalidad y la migración— sustentan su reproducción biológica y sociocultural. Además, es crucial comprenderlas en los diferentes contextos económicos, socioculturales y políticos, y, definitivamente, en los territorios.

En este marco, no sorprende la fuerte presión que ejercieron los pueblos indígenas para lograr su visibilidad estadística, privilegiando su inclusión en los censos de población y vivienda, ya que, por su carácter universal, estos censos permiten responder al interrogante más básico y necesario: saber cuántos son. Si bien es sabido que los censos son primordiales para analizar las dinámicas demográficas y brindan insumos fundamentales para la política pública, para los pueblos indígenas, la planificación y la participación política se constituyeron, además, en una herramienta política de reconocimiento, haciendo constar su existencia frente a Estados y sociedades negadoras de dicha existencia y contribuyendo con la promoción y la exigibilidad de sus derechos.

En el presente siglo se registran notorios avances en la inclusión de los pueblos indígenas en los operativos estadísticos oficiales, en particular en los censos de población y vivienda (Del Popolo, 2017). La inclusión de la autoidentificación indígena, como criterio primordial bajo un enfoque de derechos, se ha consolidado en los censos de la región. Asimismo, se observan progresos en términos de la adecuación cultural de los contenidos censales, la cartografía y otras fases del operativo, como así también en la participación indígena. El censo levantado en Colombia en 2018 constituye un caso emblemático a este respecto, ya que este fue el primer país en aplicar la consulta libre, previa e informada en todas sus etapas (véase el recuadro V.1).

Recuadro V.1

Colombia: consulta libre, previa e informada aplicada al Censo Nacional de Población y Vivienda 2018

El Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 (CNPV) de Colombia ha sido estratégico para los pueblos indígenas si se considera que la correcta enumeración de la población y sus principales características constituyen una condición para el ejercicio de la autonomía en los territorios indígenas y la pervivencia de los pueblos. Los datos provenientes del CNPV 2018 permitirán producir información a nivel de comunidades indígenas, lo que posibilita la construcción de líneas de base para sus planes de vida.

Los marcos normativos del país y un escenario político favorable posibilitaron que los pueblos indígenas, a través de sus organizaciones y acciones, lograran que este censo fuese sometido a consulta previa y concertación. De esta manera, se inició un proceso formal de discusión técnica y política entre el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y las organizaciones indígenas en relación con la temática, metodológica y operativa del CNPV, y se acordó una hoja de ruta que cubría la fase del preparativo censal, el levantamiento y la fase poscensal. Este trabajo conjunto, que respondió a las dinámicas territoriales de los pueblos indígenas, se llevó a cabo en el marco de la Mesa Permanente de Concertación (MPC) y también involucró a comunidades que no pertenecían a la MPC. En el proceso participaron representantes del movimiento indígena colombiano, actores gubernamentales a quienes les competen los procesos de consulta con los pueblos indígenas, instituciones académicas y organizaciones expertas en temas censales a nivel de América Latina.

La ruta de consulta previa del CNPV con pueblos indígenas, protocolizada en noviembre de 2015 en la MPC, se fundamentó en las siguientes características y principios: autonomía y autodeterminación; autorreconocimiento e identidad; buena fe; multilingüismo; extraterritorialidad; coordinación y cooperación; progresividad y no regresividad. Además, entre los temas más relevantes se incluyeron los siguientes: cuestionario censal y categorías propias indígenas a incluir; metodología del operativo para garantizar cobertura y calidad de la información recogida; logística del operativo, contratación de personal y articulación con autoridades indígenas; organizaciones indígenas como operadores, dado su conocimiento del territorio y de los acuerdos pactados en la totalidad de espacios de discusión de la consulta previa; sensibilización y estrategias de comunicación para informar a la población de la realización del censo; devolución de la información y actividades formativas; entrega de microdatos y planificación de actividades poscensales, y mecanismos de seguimiento y cumplimiento (definición de organismos que harían acompañamiento y garantizarían el cumplimiento de los acuerdos).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de W. Herrera, “Panorama regional de los derechos de los pueblos indígenas sobre las tierras y territorios que históricamente han poseído: informe de caso de Colombia”, 2019, inédito.

Aunque los avances señalados son dispares en la región y no siempre se han logrado resultados “exitosos” en términos de cobertura y calidad de los datos, sin dudas han permitido paliar el vacío de información que caracterizó al siglo pasado. Aun así, continúa siendo difícil responder a ciencia cierta a cuánto ascienden las poblaciones indígenas. En el cuadro V.1 se presentan las cifras de población indígena de acuerdo con el criterio de autoidentificación para los últimos censos levantados en cada país de América Latina. A partir de ello, se estima que a 2018 la población indígena de América Latina asciende a 58,2 millones de personas (alrededor del 10% del total poblacional).

Cuadro V.1

América Latina (17 países): población que se autoidentifica como indígena, según último censo y estimaciones a 2018

Países y fechas censales	Población censada		Porcentaje indígena	Población indígena estimada a 2018 ^a
	Total	Indígena		
Argentina, 2010	40 117 096	955 032	2,4	1 056 063
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2012	10 059 856	4 176 647	41,5	4 713 534
Brasil, 2010	190 755 799	896 917	0,5	984 905
Chile, 2017	17 574 003	2 175 873	12,4	2 318 876
Colombia, 2018	43 309 477	1 905 617	4,4	2 185 084
Costa Rica, 2011	4 301 712	104 143	2,4	121 024
Ecuador, 2010	14 483 499	1 018 176	7,0	1 200 989
El Salvador, 2007	5 744 113	13 310	0,2	14 878
Guatemala, 2018	14 901 286	6 491 199	43,6	7 513 459
Honduras, 2013	8 303 771	646 244	7,8	746 190
México, 2015 ^b	119 530 753	25 694 928	21,5	27 126 648
Nicaragua, 2005	5 142 098	321 753	6,3	404 593
Panamá, 2010	3 405 813	417 559	12,3	512 108
Paraguay, 2012	6 435 218	117 150	1,8	126 631
Perú, 2017 ^c	29 381 884	7 628 308	26,0	8 305 184
Uruguay, 2011 ^d	3 251 654	76 452	2,4	81 092
Venezuela (República Bolivariana de), 2011	27 227 930	724 592	2,7	768 743
Total	543 925 962	53 363 900	9,8	58 180 000

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales; datos de Colombia: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE); datos de México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Encuesta Intercensal 2015" [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>; datos del Paraguay: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), *Pueblos indígenas en el Paraguay: resultados finales de población y viviendas 2012*, Fernando de la Mora, 2014.

^a La estimación a 2018 se obtuvo aplicando el porcentaje de población indígena obtenido en el último censo al total de población estimada que elabora el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, Revisión 2019.

^b La cifra corresponde a la Encuesta Intercensal de México, realizada en 2015.

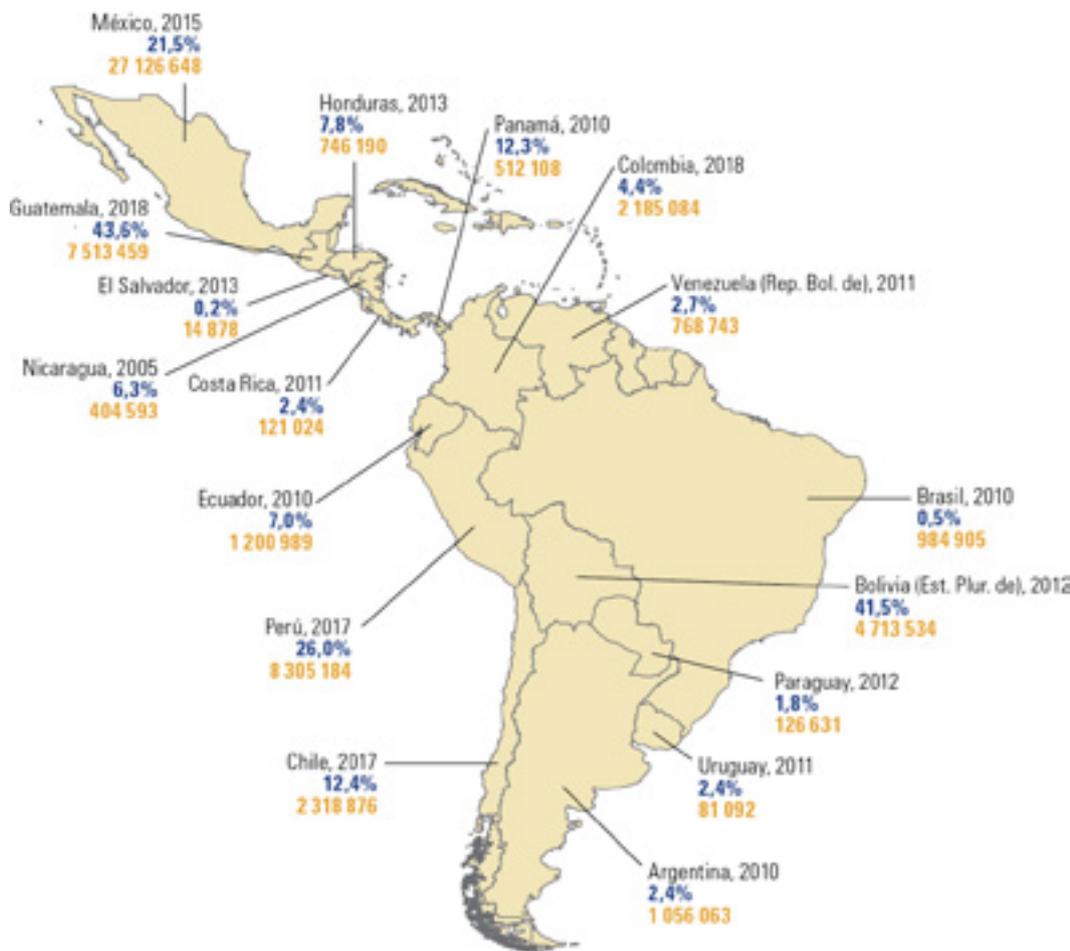
^c La pregunta por condición étnica se realizó a la población de 12 años y más. En el total presentado, se considera que la proporción de población indígena en el grupo de 0 a 11 años es el mismo que en el total de 12 años y más.

^d Se incluyeron dos preguntas sobre ascendencia étnico-racial, una con categorías de respuesta múltiple, que arroja un total indígena de 159.319 personas, y la otra en la que se pregunta sobre "la principal" ascendencia, que arroja las cifras presentadas en el cuadro.

Si bien para la mayoría de los países las cifras se refieren a la ronda de censos de 2010, en algunos casos distan de ese año, ya sea hacia el pasado (Nicaragua en 2005) o hacia el presente (Colombia y Guatemala en 2018). Por lo tanto, las comparaciones entre países deben realizarse con mucha cautela. Sin perjuicio de ello, puede afirmarse que Bolivia (Estado Plurinacional de) y Guatemala son los países con mayor peso relativo de población indígena (por encima del 40%) (véase el mapa V.1). A ellos les siguen en importancia el Perú (26%) y México (21,5%). México es, de hecho, el país que tiene la mayor cantidad de población indígena: se estiman unos 27 millones de personas en 2018. A México le siguen el Perú, con más de 8 millones de indígenas, y Guatemala, con más de 7 millones. En la mayoría de los países, no obstante, la población indígena estaría por debajo del 10%, aunque este panorama puede llegar a cambiar en la ronda de censos de 2020. Las variaciones poblacionales indígenas son el resultado tanto de los cambios inherentes a los componentes de la dinámica demográfica, como de los cambios en la autoidentificación y otros aspectos ligados al proceso censal (Del Popolo, 2017; Del Popolo, López y Acuña, 2009).

Mapa V.1

América Latina (17 países): población que se autoidentifica como indígena, según último censo y estimaciones a 2018



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales; datos de Colombia: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE); datos de México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Encuesta Intercensal 2015" [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>; datos de Paraguay: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), *Pueblos indígenas en el Paraguay: resultados finales de población y viviendas 2012*, Fernando de la Mora, 2014.

Los perfiles demográficos muestran, sin embargo, una enorme heterogeneidad entre los más de 800 pueblos indígenas que existen en la región, comenzando por la cantidad de pueblos en cada país. En un extremo se ubica el Brasil, con 305 pueblos indígenas, al que le siguen Colombia (102 pueblos) y México (78 pueblos). En el otro extremo se encuentran Costa Rica y Panamá, con 9 pueblos cada uno, El Salvador (3 pueblos) y el Uruguay (2 pueblos)¹.

La magnitud de la población de cada pueblo difiere, a su vez, de manera notoria. Si se consideran los censos recientes, de los nueve pueblos reconocidos en Chile (2017), el más numeroso es el mapuche, con 1,75 millones de personas (un 82,4% de la población indígena total). A este le sigue el pueblo aymara, con una población de 156.754 personas (un 7,4% de la población indígena total), y los menos numerosos son los pueblos kawésqar y yámana, con una población de 3.448 y 1.600 personas, respectivamente (menos del 0,2% de la población indígena total). En Colombia (2018), los pueblos más numerosos son el wayuu (380.460 personas), el zenú (307.091 personas), el nasa (243.176 personas) y el pastos (163.873 personas), que representan el 58,1% de la población indígena nacional. En el otro extremo hay 23 pueblos originarios del país con una población que

¹ Véase la lista completa de pueblos indígenas por país en CEPAL (2014).

va de 50 a menos de 300 habitantes. En el Perú (2017), el 96% de la población indígena corresponde a los pueblos andinos, mientras que el 4% corresponde a los pueblos amazónicos, considerando que entre estos últimos existen más de 40 pueblos diferentes. Según el censo de 2018, del total de población indígena de Guatemala, un 95,6% es maya, un 0,3% es garífuna y un 4,1% es xinca. Asimismo, de las 22 comunidades étnico-lingüísticas, tres concentran el 66,4% de la población maya: la k'iche', con 1,68 millones de personas, la q'eqchi' con 1,37 millones de personas y la kaqchikel con una población de 1,07 millones.

La fragilidad demográfica de muchos pueblos indígenas es otro asunto prioritario, tal como se ha podido observar en las cifras censales de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Colombia y el Perú. Si a esta fragilidad demográfica se le suman otros factores de vulnerabilidad socioambiental y territorial, como los desplazamientos forzados, la escasez de alimentos, la contaminación de las aguas, la degradación de los suelos, la desnutrición y la elevada mortalidad, por mencionar algunos, es probable que la cifra de pueblos en peligro de desaparición sea significativamente mayor. Para completar el panorama, se estima que en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Colombia, el Ecuador, el Paraguay, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de) existen alrededor de 200 pueblos indígenas en aislamiento voluntario que, debido a la presión sobre los recursos naturales en sus territorios o zonas cercanas, se encuentran en una situación de extrema vulnerabilidad.

B. Distribución de la población de los pueblos indígenas por edad y sexo: diversas etapas de la transición demográfica

Uno de los fenómenos demográficos más sobresalientes en la región es el proceso de envejecimiento poblacional, derivado del descenso de la fecundidad y el aumento de la esperanza de vida. Así, el impacto de la dinámica demográfica se refleja en las estructuras etarias de la población. Al respecto, los censos de la ronda de 2010 mostraron que las poblaciones de los pueblos indígenas continuaban siendo más jóvenes que las no indígenas, sobre todo por efecto de los mayores niveles de fecundidad, aunque con una importante diversidad entre países. Es decir, la heterogeneidad demográfica de los pueblos indígenas se expresa en sus componentes inherentes, con diferencias en los niveles y patrones de fecundidad, mortalidad y migración, lo que modela estructuras etarias diversas que deben tomarse en cuenta en las políticas y los planes de vida. Sin perjuicio de ello, cabe señalar que los procesos de transición demográfica por los que atraviesan los pueblos indígenas también pueden verse afectados por procesos de revitalización étnica o de colonialismo activo diferenciados según sexo y edad, y, por ende, pueden incidir en las pirámides poblacionales.

Respecto de la fecundidad, en un estudio previo elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se mostraba que a inicios de la década de 2010 las mujeres indígenas de la región tenían una fecundidad en un rango que iba de 2,4 hijos en el Uruguay (2011) a 5 hijos en Guatemala (2008) y Panamá (2010). Junto con ello, se constataba la tendencia al descenso de la fecundidad en el período 2000-2010, sobre todo en el Ecuador y México. En el mismo estudio se mostraban notables reducciones en los niveles de mortalidad infantil y en la niñez indígena, fenómeno que tiene un impacto en el aumento de la esperanza de vida al nacer. En América Latina continúa registrándose un descenso de la fecundidad y la mortalidad indígena. En Guatemala, por ejemplo, la encuesta de salud materno-infantil arrojaba en 2008 una tasa global de fecundidad de 5 hijos entre las mujeres indígenas, que disminuyó a 3,6 hijos en el bienio 2014-2015.

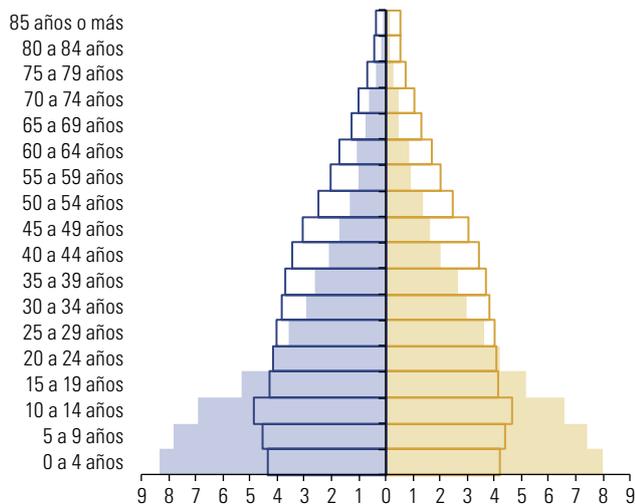
En el gráfico V.1 se muestran distintas estructuras por edad y sexo de la población indígena y no indígena de 12 países de América Latina. Como se ha observado en distintos análisis demográficos regionales sobre la población indígena (CEPAL, 2013 y 2014, entre otros), los pueblos indígenas no siempre se encuentran en el mismo estadio de la transición demográfica respecto de la población no indígena, pero los resultados censales más recientes han demostrado que, a pesar de tener estructuras más jóvenes, la población indígena también está comenzando a atravesar procesos de envejecimiento. Así, se va perfilando una disminución del peso relativo de las nuevas generaciones y en algunos países, como Chile, se constatan claros rasgos de envejecimiento.

Gráfico V.1

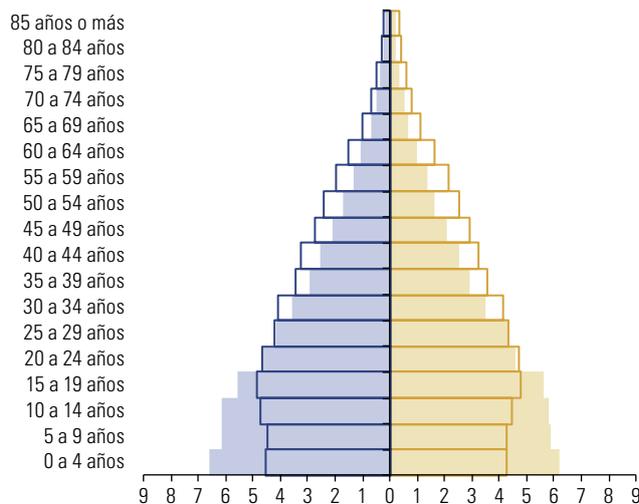
América Latina (12 países): pirámides de población según población indígena y no indígena

Grupo I

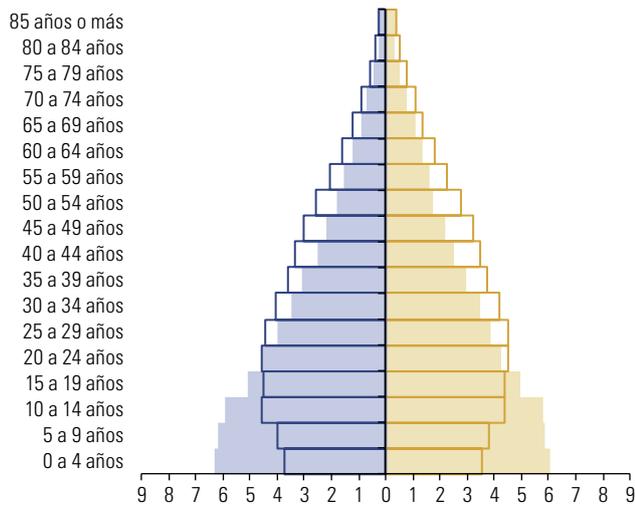
A. Panamá (2010): población por edad y sexo
(en porcentajes)



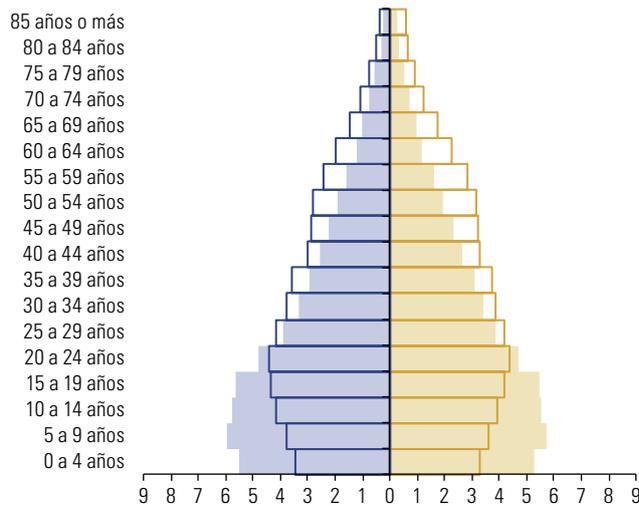
B. Venezuela (República Bolivariana de) (2011): población por edad y sexo
(en porcentajes)



C. Brasil (2010): población por edad y sexo
(en porcentajes)



D. Colombia (2018): población por edad y sexo
(en porcentajes)

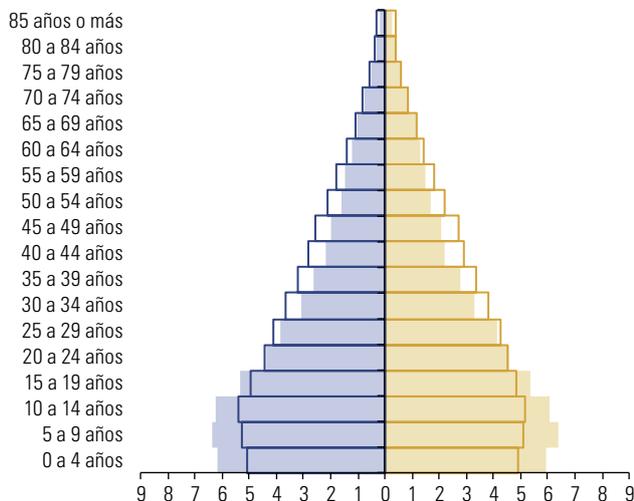


■ Hombres indígenas □ Hombres no indígenas ■ Mujeres indígenas □ Mujeres no indígenas

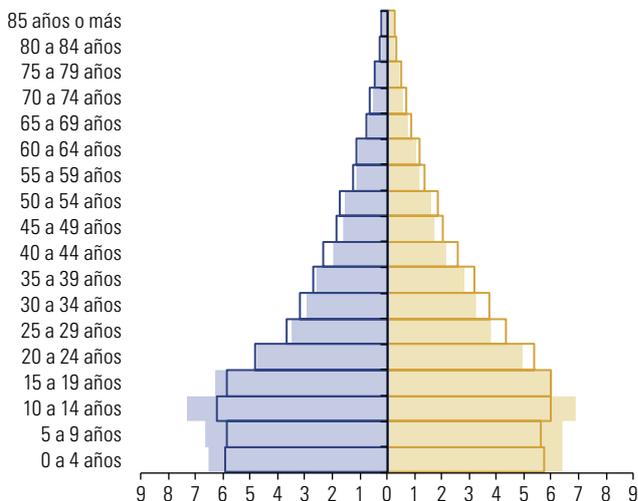
Gráfico V.1 (continuación)

Grupo II

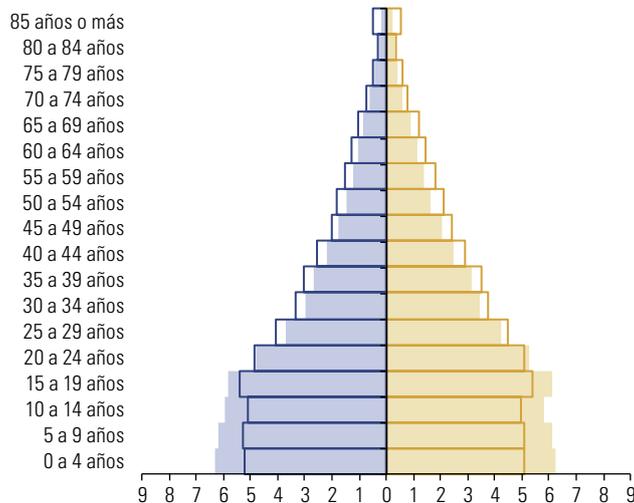
E. Ecuador (2010): población por edad y sexo
(en porcentajes)



F. Honduras (2013): población por edad y sexo
(en porcentajes)



G. Guatemala (2018): población por edad y sexo
(en porcentajes)

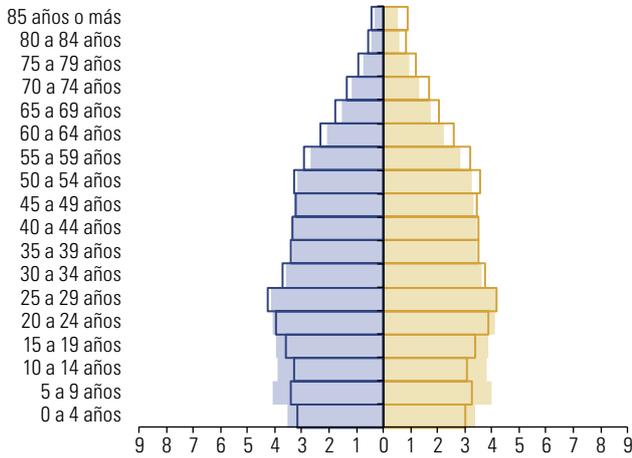


■ Hombres indígenas □ Hombres no indígenas ■ Mujeres indígenas □ Mujeres no indígenas

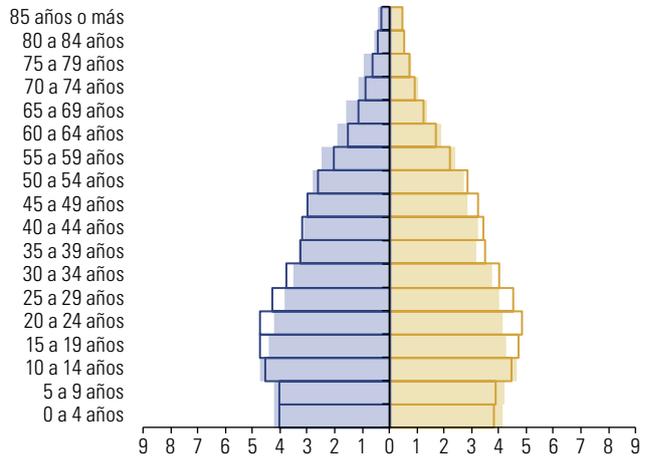
Gráfico V.1 (conclusión)

Grupo III

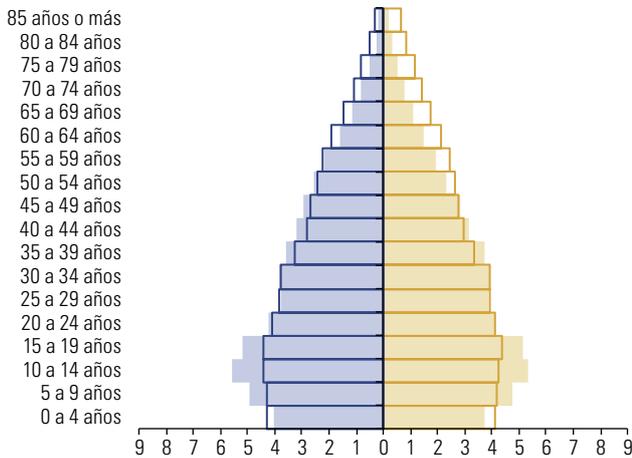
H. Chile (2017): población por edad y sexo
(en porcentajes)



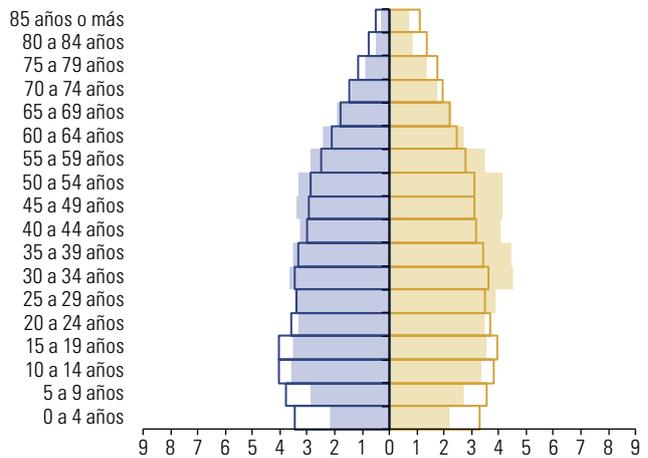
I. Costa Rica (2011): población por edad y sexo
(en porcentajes)



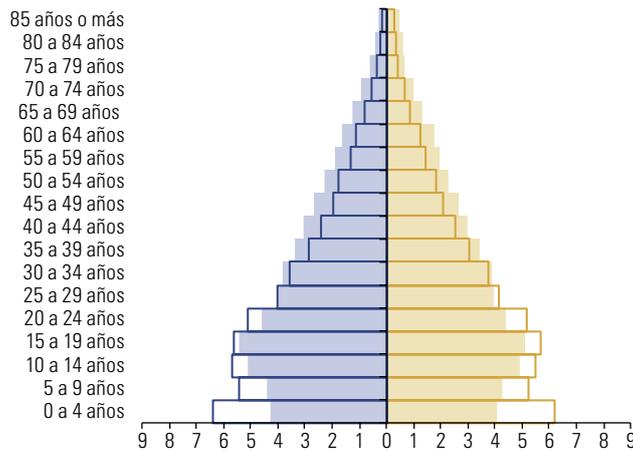
J. Argentina (2010): población por edad y sexo
(en porcentajes)



K. Uruguay (2011): población por edad y sexo
(en porcentajes)



L. Bolivia (Estado Plurinacional de) (2012): población por edad y sexo
(en porcentajes)



■ Hombres indígenas □ Hombres no indígenas ■ Mujeres indígenas □ Mujeres no indígenas

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

A partir de las pirámides de población se puede dividir a los países en tres grandes grupos. En el primer grupo se incluyen los países en los que la población indígena es notoriamente más joven que la no indígena, estructura que se refleja en el Brasil, Colombia, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de). En estos cuatro países son evidentes las diferencias étnicas y la población no indígena está en un proceso de envejecimiento claramente más avanzado. Destaca Panamá, donde la estructura de la población indígena refleja que se encuentra en una transición aún incipiente, mientras que los otros tres países están en una transición de moderada a plena (este último caso aplicaría para Colombia, cuyo censo es más reciente).

En un segundo grupo, integrado por el Ecuador, Guatemala y Honduras, las estructuras de la población indígena son más jóvenes que las de la población no indígena, pero con menos diferencias étnicas que el grupo anterior. Cabe destacar que Guatemala presenta en 2018 una proporción de niños y niñas similar a la que tenía el Ecuador en 2010.

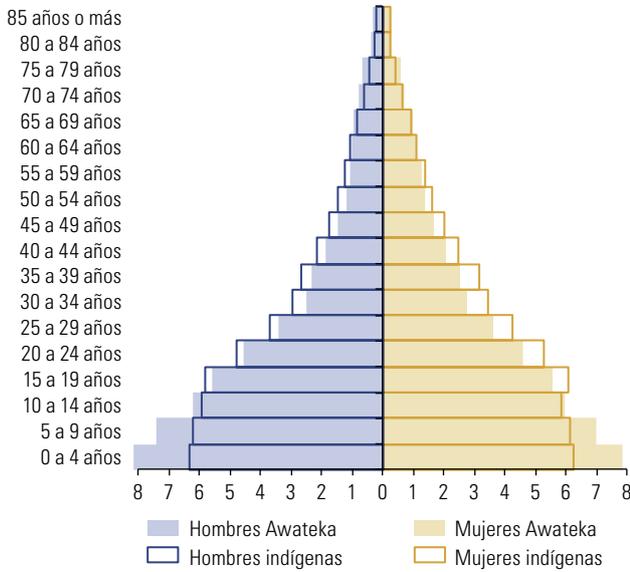
En un tercer grupo, donde se ubican la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica y el Uruguay, las estructuras de la población indígena no difieren de las de la población no indígena o resultan “más envejecidas” que estas últimas. En este sentido, Chile y el Uruguay presentan la situación más avanzada en la transición demográfica, incluso para la población indígena (aquí se cuidan las comparaciones temporales, ya que el censo de Chile corresponde a 2017 y el del Uruguay a 2011). Asimismo, llaman la atención los casos de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Uruguay, donde la población indígena menor de 5 años es relativamente más baja cuando se compara con la población no indígena: una base de la pirámide indígena más angosta comparada con la no indígena es un comportamiento atípico. Los resultados de la pirámide para el Estado Plurinacional de Bolivia ponen en duda la calidad del censo, puesto que la fecundidad de la población indígena ha sido sistemáticamente mayor entre las mujeres indígenas que entre las no indígenas. De hecho, la encuesta de demografía y salud de 2008 arrojó una tasa global de fecundidad indígena de 3,6 hijos por mujer, mientras que para las mujeres no indígenas era de 2,8 hijos por mujer (Del Popolo, 2017). Las discontinuidades demográficas por sexo y edad de estos tres países hacen que sea necesario examinar de manera más pormenorizada las dificultades que han tenido sus censos en torno a la autoidentificación, considerando las diferencias de género y generacionales.

Por último, es preciso que en cada país se analicen las dinámicas demográficas de los diferentes pueblos indígenas, puesto que los resultados que aquí se presentan están determinados por los pueblos más numerosos. Tal como se ilustra en el gráfico V.2, con cuatro comunidades lingüísticas del pueblo maya en Guatemala, hay una gran heterogeneidad según pueblos o comunidades de pertenencia. A partir del último censo se aprecia que el pueblo awakateka posee una estructura de población muy joven en comparación con el resto de las comunidades seleccionadas (*q'eqchi'*, *k'iche'* y *mopam*). Además, la pirámide aparentemente envejecida de la comunidad mopam, con una población censada de 3.360 personas en 2018, pone una alerta sobre la fragilidad demográfica que podría estar experimentando este pueblo, y la necesidad de analizar los factores subyacentes a estos resultados, incluidos posibles problemas con la autoidentificación.

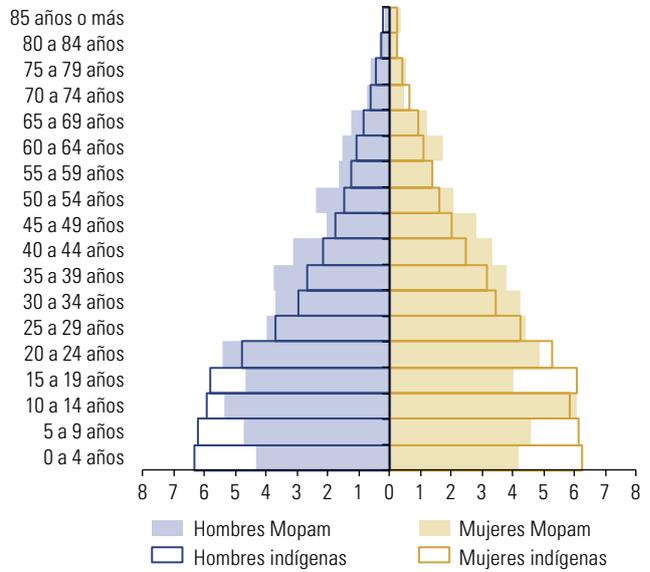
Gráfico V.2

Guatemala: pirámides de población de la población indígena y de comunidades lingüísticas mayas seleccionadas, 2018

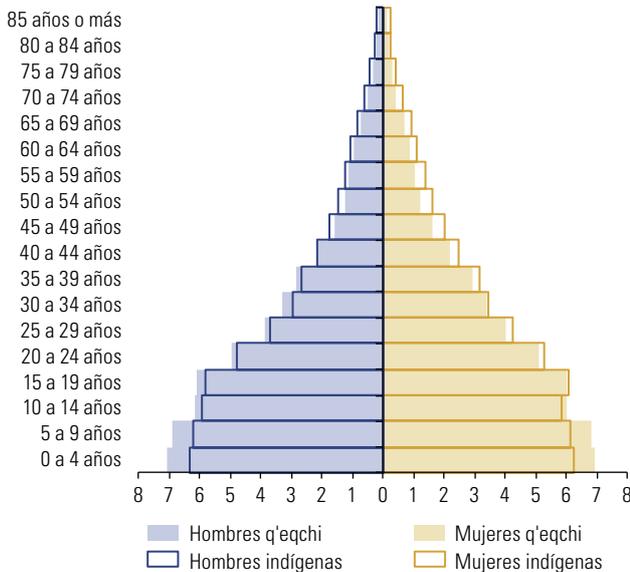
A. Pueblo awakateka y total indígena



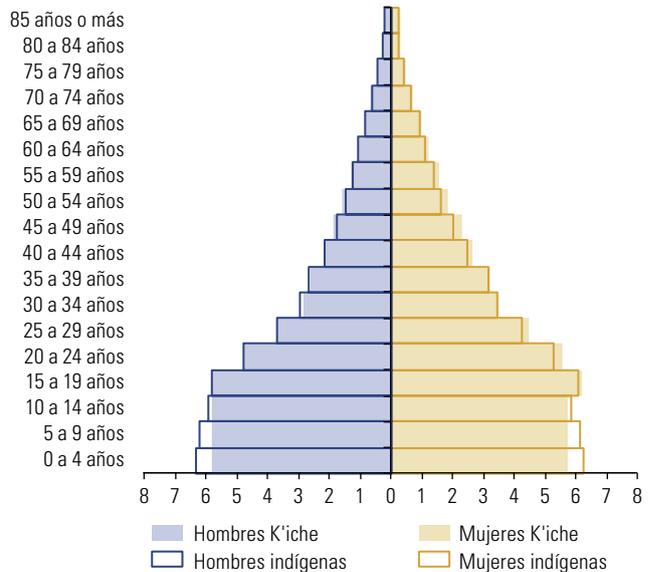
B. Pueblo mopam y total indígena



C. Pueblo q'eqchi' y total indígena



D. Pueblo k'iche' y total indígena



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

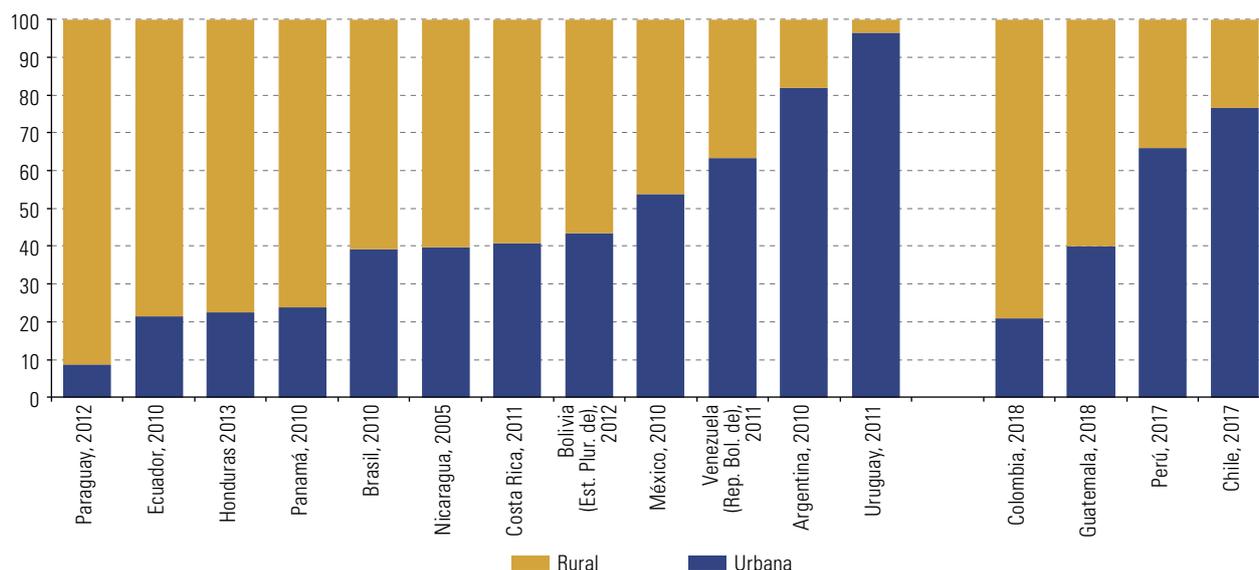
C. Algunos patrones en la distribución territorial

Los pueblos indígenas siguen manteniendo el rasgo de ruralidad asociado a los asentamientos en sus territorios ancestrales, tal como se observa en la mayoría de los países presentados en el gráfico V.3. Sin perjuicio de ello, las migraciones y los procesos de urbanización no les son ajenos y ya en la ronda de censos de 2010 se observaba que, en 4 de 12 países con información disponible, la mayoría de las personas indígenas vivían en

ciudades. Los censos recientes indican que hay dos países en donde los pueblos indígenas mantienen su predominio rural (Colombia y Guatemala) y dos países con predominio urbano (Chile y el Perú). La heterogeneidad entre países se extiende a su interior cuando se analiza la situación por pueblos de pertenencia. De allí que incluso en países donde predomina una residencia rural entre la población indígena como un todo existen determinados pueblos indígenas que se asientan mayoritariamente en zonas urbanas.

Gráfico V.3

América Latina (16 países): población indígena según zona de residencia urbano-rural, último censo disponible (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales; datos de Colombia: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) [en línea] <https://www.dane.gov.co/index.php/>.

La creciente presencia indígena en las ciudades es otro reto para las políticas públicas, puesto que en muchos casos las personas indígenas quedan sometidas a condiciones de extrema pobreza, viviendo en zonas marginales, con dificultades para acceder a los servicios básicos y sin acceso a empleos dignos, todo ello como resultado de la discriminación estructural que las afecta. En este contexto, se enfatiza la necesidad de prestar especial atención a la situación de vulnerabilidad de las mujeres, los niños y las niñas indígenas, que suelen ser los más desfavorecidos.

Por otra parte, la vida en las ciudades constituye una estrategia de sobrevivencia para los pueblos indígenas, que en algunos casos se deriva de procesos migratorios de larga data y en otros se asocia a la expansión de las ciudades o a que estas se fundaron en territorios indígenas. Con todo, ha favorecido una mayor incidencia política y el impulso de las transformaciones observadas en el presente, logrando que las políticas interculturales trasciendan la división urbano-rural. Se debe continuar progresando en esta línea a través de la implementación de acciones tendientes a garantizar el ejercicio no solo de los derechos individuales, sino también de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, considerando las especificidades que atañen a las ciudades.

Los censos de 2010 también revelaron que en ocho de diez países con datos disponibles, la migración interna reciente es menos intensa entre los pueblos indígenas que entre la población no indígena, lo que refleja el vínculo con sus territorios (CEPAL, 2014). Sin embargo, más allá de la dimensión cuantitativa, en el caso particular de los pueblos indígenas, la decisión del traslado puede estar vinculada a factores más drásticos de expulsión, ligados al empobrecimiento y la presión sobre sus tierras y recursos naturales (véase el recuadro V.2). Si bien los circuitos migratorios son heterogéneos según los diferentes pueblos de pertenencia, en general se observa que las áreas de atracción son las de mayor desarrollo relativo dentro de cada país, que

además suelen contener a las capitales. También se privilegian otras ciudades cercanas a los territorios de origen y se aprecia que una parte de las migraciones indígenas es atraída por polos alternativos de desarrollo, principalmente del sector agroexportador. Todo ello va configurando patrones de asentamiento particulares a la situación de cada pueblo, tal como se ilustra en los gráficos V.4 y V.5 para Chile en 2017.

Recuadro V.2

Guatemala: el doble desplazamiento forzado de la comunidad de Laguna Larga en el Petén

La comunidad multicultural de Laguna Larga tiene más de 17 años de historia en El Petén, desde el asentamiento de 111 familias indígenas ch'orti', q'eqchi', mam, achis, kaqchikeles y ladinas, provenientes de distintas regiones de Guatemala. Su llegada a la región obedeció a políticas estatales de colonización, falta de tierras y desplazamiento por el conflicto armado interno. Las familias se dedicaron al cultivo de milpas, pepitoria, frutales, así como a la cría de ganado como fuente de ahorro y animales de traspas para autosubsistencia. Asimismo, la comunidad tenía gran interés en emprender prácticas forestales sostenibles en su territorio, y había construido sus propias instalaciones escolares.

Sin embargo, esta vida autogestionada se vio truncada el 2 de junio de 2017, cuando los cerca de 450 habitantes de Laguna Larga —la mitad de ellos niños y niñas— tuvieron que abandonar sus casas y desplazarse hacia la comunidad de El Desengaño, perteneciente al municipio de Candelaria, estado de Campeche, México. Este desplazamiento se dio a raíz de un operativo de desalojo ilegal en el que participó un gran contingente militar y policial guatemalteco, y durante el cual se quemaron las viviendas y se incautaron los animales y otros bienes de los comuneros, y se convirtió a la escuela en el puesto militar Batallón Kaibil Destacamento Militar Laguna Larga.

Las 111 familias se encontrarían viviendo a la intemperie, en tiendas de campaña y "champas", en una zona rural en la franja fronteriza entre Guatemala y México. Una vez revisada la causa, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) adoptó medidas cautelares y solicitó al Gobierno de Guatemala que tomara las medidas necesarias para proteger los derechos a la vida y la integridad personal de la comunidad. Esto debía hacerse a través de medidas dirigidas a mejorar, entre otros aspectos, las condiciones sanitarias y de salud, en especial de los niños, niñas, mujeres y personas mayores. En particular, a través de medidas que garanticen: i) el acceso a una alimentación adecuada en términos nutricionales y culturales adecuados, así como al agua potable, para la población desplazada, en concordancia con los niveles considerados aceptables por organizaciones internacionales como la Organización Mundial de la Salud (OMS); ii) el alojamiento en condiciones adecuadas de habitabilidad y salubridad, así como vestimenta que ofrezca protección del calor, la lluvia, el viento y otras amenazas a la salud, y condiciones de seguridad; iii) el acceso seguro a la zona donde antes habitaban para la recolección de bienes, enseres y cosechas requeridos para la subsistencia de la población; iv) la continuidad de la educación y los servicios de asistencia y cuidado básicos para niños y niñas, y v) el tratamiento médico adecuado para las patologías, los padecimientos y las enfermedades de la población beneficiaria, de conformidad con los estándares internacionales aplicables.

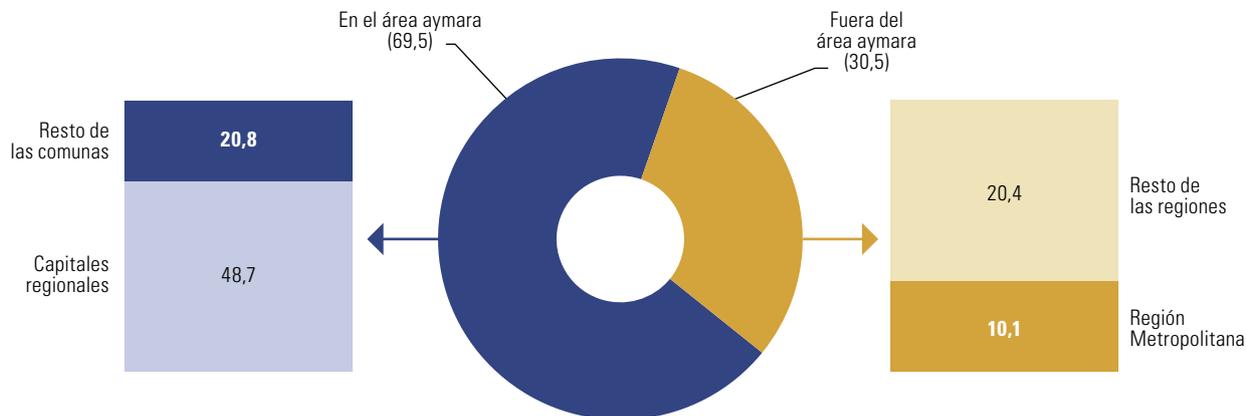
De igual modo, solicitó al Estado que adoptara, entre otras, las medidas necesarias para proteger los derechos a la vida y la integridad personal de la población desplazada frente a posibles actos de violencia por parte de terceros o de agentes del Estado, garantizando, a su vez, la protección de los enseres, las propiedades y las cosechas que fueron abandonados en la comunidad antes del desplazamiento.

Fuente: Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), "Medida cautelar núm. 412-17: pobladores desalojados y desplazados de la comunidad Laguna Larga respecto de Guatemala", Washington, D.C., 2017.

Gráfico V.4

Chile: distribución de la población aymara, 2017

(En porcentajes)



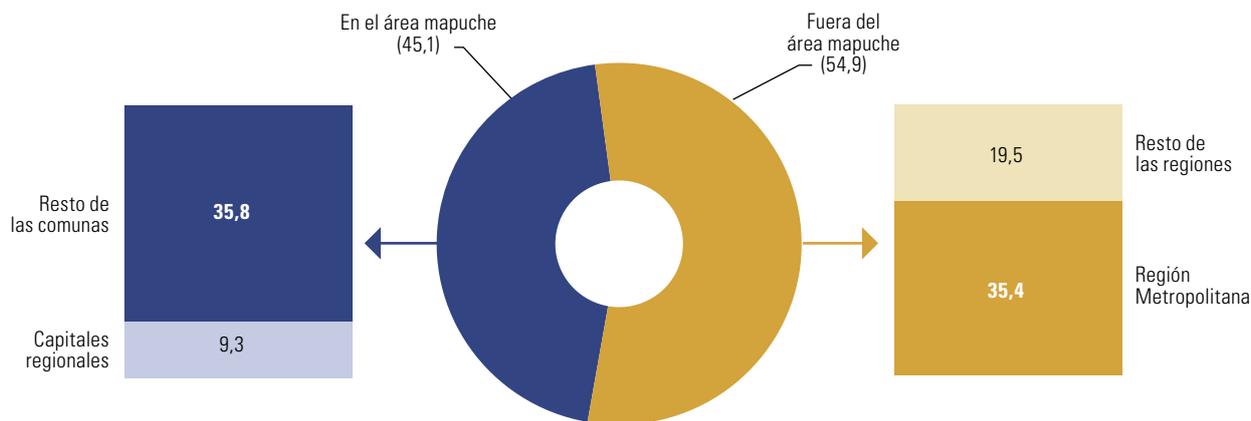
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

Nota: El área aymara incluye las regiones de Arica y Parinacota y de Tarapacá. Se excluyen 89 casos con residencia ignorada.

Gráfico V.5

Chile: distribución de la población mapuche, 2017

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

Nota: El área mapuche incluye las regiones de Bío-Bío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos.

La pérdida neta de población indígena que se registra en sus territorios muestra que, si bien la legalización de los territorios indígenas constituye una condición imprescindible del derecho territorial, junto con ello se requieren otras medidas efectivas que permitan garantizar logros tangibles en el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales, según sus formas de vida. Además, las situaciones cada vez más frecuentes de afectaciones en los territorios de los pueblos indígenas tienen impactos demográficos directos que se expresan, por ejemplo, en los desplazamientos forzados y en patrones particulares de morbilidad (CEPAL, 2014).

Estos patrones demográficos territorialmente diferenciados también pueden visualizarse a nivel municipal. Para tal efecto, estas entidades se han agrupado según el peso relativo de la población indígena en su estructura poblacional general. Una primera constatación es que más del 80% de los municipios en los 11 países para los que se dispone de información cuenta con presencia de población indígena, aunque con una gran variabilidad. En segundo lugar, los municipios con mayor presencia indígena (más del 40%) en general coinciden con los territorios de asentamiento tradicional y sus áreas de influencia, que continúan concentrando más de la mitad de la población indígena de la región. Así, en países como Bolivia (Estado Plurinacional de), Honduras, México, Panamá y el Perú, pese a los procesos migratorios internos, seis de cada diez indígenas continúan asentados en los municipios en que se localizan los territorios históricos. En otro grupo de países (Argentina, Brasil, Chile y Costa Rica), en virtud de los factores ya descritos, los datos insinúan una tendencia de avanzada relocalización de la población indígena en áreas no tradicionales, en municipios donde está escasamente representada en términos demográficos, pese a que concentran entre el 60% y el 90% de la población indígena nacional (véanse el cuadro V.2 y el mapa V.2). En el siguiente enlace [🔗](#) se presentan los mapas de todos los países sobre los cuales se dispone de información.

Cuadro V.2

América Latina (11 países): distribución territorial de la población indígena a nivel municipal

País/indicador		Total ^a	Proporción de población indígena a nivel municipal (en porcentajes)				
			0	0,1 a 20	20 a 39,9	40 a 59,9	60 y más
Argentina	Número de municipios	527	2	494	22	9	0
	Distribución relativa	100,0	0,0	91,2	6,0	2,8	0,0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Número de municipios	339	0	37	46	39	217
	Distribución relativa	100,0	0,0	7,1	21,2	18,1	53,6
Brasil	Número de municipios	5 565	2 346	3 171	26	15	7
	Distribución relativa	100,0	0,0	68,4	13,9	8,9	8,9
Chile	Número de municipios	346	0	243	63	25	15
	Distribución relativa	100,0	0,0	59,3	29,2	8,5	3,0
Costa Rica	Número de municipios	81	0	79	1	1	0
	Población indígena	104 143	0	75 904	13 464	14 775	0
	Distribución relativa	100,0	0,0	72,9	12,9	14,2	0,0
Ecuador	Número de municipios	224	2	174	25	11	12
	Distribución relativa	100,0	0,0	35,3	25,6	22,6	16,5
Honduras	Número de municipios	298	0	239	10	5	44
	Distribución relativa	100,0	0,0	28,6	6,9	4,4	60,1
México	Número de municipios	2 456	21	1294	262	203	676
	Población indígena	16 933 283	0	5 376 623	2 406 201	2 398 139	6 752 320
	Distribución relativa	100,0	0,0	31,8	14,2	14,2	39,9
Panamá	Número de municipios	76	0	56	7	0	13
	Distribución relativa	100,0	0,0	27,5	7,1	0,0	65,5
Perú	Número de municipios	1874	19	753	231	146	725
	Distribución relativa	100,0	0,0	17,7	23,0	9,2	50,0
Venezuela (República Bolivariana de)	Número de municipios	336	10	307	8	2	9
	Distribución relativa	100,0	0,0	46,1	20,4	16,0	17,6
Región	Número de municipios	12 122	2 400	6 847	701	456	1 718
	Distribución relativa	100,0	0,0	31,0	17,6	12,9	38,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

^a Véanse los números absolutos de la población indígena en el cuadro V.1.

Mapa V.2

Chile y México: distribución de la población indígena por municipios

A. Chile, 2017

(en números absolutos)



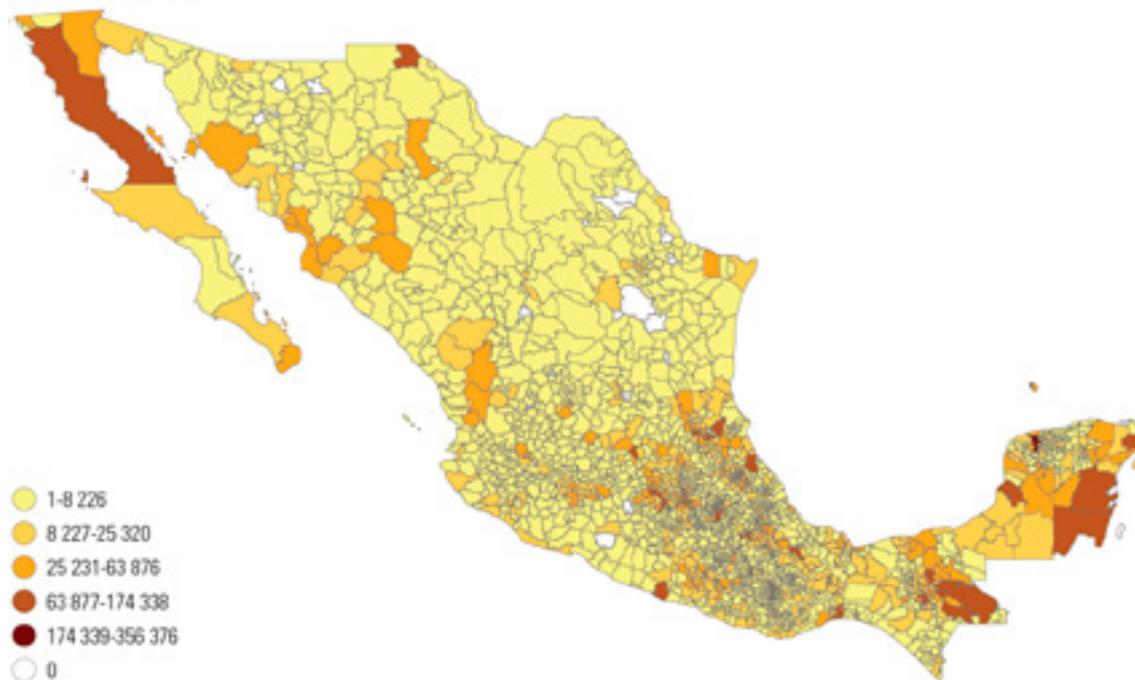
B. Chile, 2017

(en porcentajes)



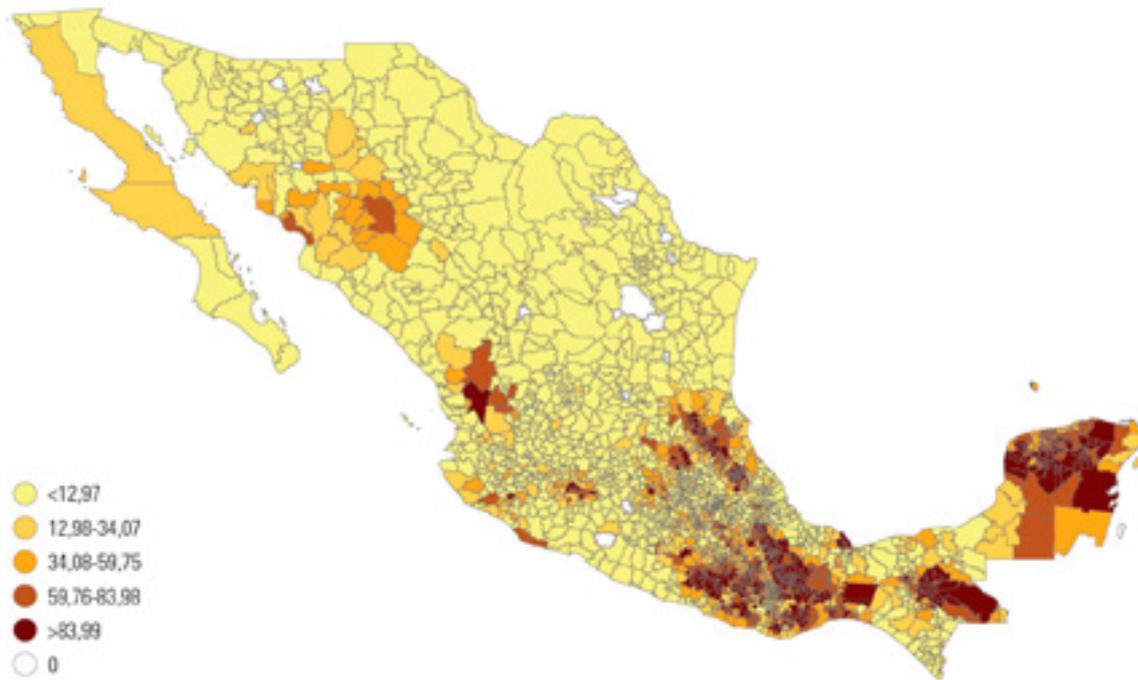
C. México, 2010

(en números absolutos)



Mapa V.2 (conclusión)

D. México, 2010
(en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

Nuevos aportes para el seguimiento del derecho al bienestar de los pueblos indígenas

A. El contexto de las desigualdades en América Latina - Abya Yala

Pensar en la efectivización de los derechos sociales en América Latina conduce indefectiblemente a los procesos políticos y económicos que han producido las abismales desigualdades estructurales características de la región. Los informes que se editan periódicamente proporcionan datos elocuentes que evidencian la distribución desigual del poder, el prestigio y la riqueza en el subcontinente¹. Si bien estas desigualdades se han reducido en la última década, todavía ponen en entredicho las posibilidades reales de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) sin excluir a importantes sectores de la población. Esta situación es particularmente alarmante para los pueblos indígenas de América Latina, cuya marginalidad y exclusión social se han documentado ampliamente.

En la actualidad, la producción y reproducción de las inequidades que afectan a los pueblos indígenas se basa en la persistencia de estructuras de poder político y económico neocoloniales, que favorecen el despojo de las comunidades en el marco del modelo extractivista vigente en todos los países de la región. Con ello, la histórica disputa por el control de los territorios indígenas, inaugurada en la era colonial y continuada por las repúblicas, adquiere nuevas características. Ya no se trata solo de sostener a las oligarquías nacionales que, apropiándose de esos territorios y controlando los recursos allí disponibles, lograron consolidar su poder económico y hacerse del poder político desde las etapas tempranas de la construcción de los Estados nación latinoamericanos. La concentración del poder político y económico en ciertos sectores de la sociedad latinoamericana y la disputa por el control de los recursos disponibles en los territorios históricos de los pueblos indígenas se reforzaron con los procesos dictatoriales que tuvieron lugar en muchos países de la región durante el siglo XX, período en que se sentaron las bases políticas, normativas, institucionales y culturales para la irrupción del neoliberalismo globalizado en toda el área, que incorporó nuevos actores transnacionales al despojo histórico. El hilo de continuidad del proceso ha sido la exclusión de los pueblos indígenas de la fundación de los Estados y, luego, del acceso a la ciudadanía, que produjo la pobreza y la desigualdad que persisten hasta hoy, en una dinámica contradictoria de reconocimiento de su condición de sujetos con derechos y denegación de la base material para que puedan ejercerlos.

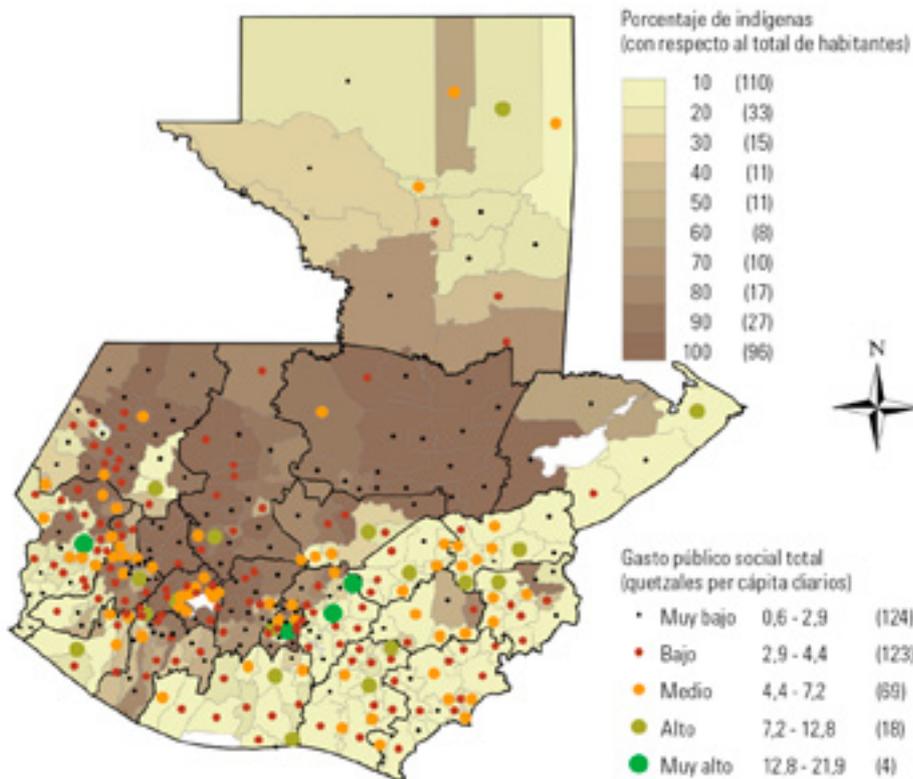
Aun cuando en los países de la región se han implementado políticas públicas para enfrentar las desigualdades que afectan a los pueblos indígenas, su persistencia —y en ocasiones su ampliación— determinan la necesidad de cuestionar su impacto real. Los pueblos indígenas han insistido en que el crecimiento económico de los países no garantiza en modo alguno su participación equitativa en los ingresos nacionales y han planteado la necesidad de que el gasto público se transforme en un factor más decisivo en la reducción de las inequidades que los afectan. Como señaló en su momento el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, es necesario que “la Ley de Presupuesto Público dote del financiamiento necesario a las políticas y programas dirigidos a los pueblos indígenas, en cumplimiento del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del deber estatal de adoptar las medidas ‘hasta el máximo de los recursos de que disponga’, y de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, para dar plena efectividad a los derechos humanos” (Naciones Unidas, 2009b, pág. 20).

¹ Véanse, por ejemplo, PNUD (2018), CEPAL (2019), Alvaredo y otros (2017) y Banco Mundial (2018).

Sin embargo, la posibilidad de cuantificar la inversión pública destinada a los pueblos indígenas es limitada, pues la información confiable y actualizada para estos efectos es escasa. Por ejemplo, entre 1998 y 2008, solo un 0,3% del presupuesto público de Chile estaba destinado a políticas indígenas. Esta cifra, que representaba apenas el 0,071% del producto interno bruto (PIB) en un país con una economía fuertemente dependiente de la explotación de recursos naturales situados en los territorios indígenas (Toledo, 2007), se mantenía casi inalterada en 2011 (CEPPDI, 2010). Un análisis del gasto público en Guatemala mostró que, en 2015, por cada quetzal que el Estado invertía en una persona ladina y mestiza, destinaba 45 centavos por cada persona indígena, pese a que estas son las más afectadas por la pobreza en el país. Asimismo, se advirtió una gran desigualdad territorial en el gasto público per cápita, pues los municipios predominantemente indígenas (más del 80% de población indígena) registran menos gasto fiscal per cápita (véase el mapa VI.1). Se observaron también patrones diferenciados por pueblo de pertenencia, con mayores desventajas para el pueblo q'eqchi' (el segundo pueblo más importante en términos de peso demográfico y uno de los más pobres del país) y en las áreas de predominancia k'iche' y kaqchikel, donde la inversión es mayoritariamente baja, con excepción de las cabeceras departamentales (ICEFI, 2016).

Mapa VI.1

Guatemala: población indígena y gasto público social por municipio, 2015
(En porcentajes y quetzales per cápita diarios)



Fuente: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), *¿Cuánto invierte el Estado en los pueblos indígenas?*, Ciudad de Guatemala, 2016.

Nota: Los municipios en blanco corresponden a casos en los que no se dispone de información, debido a que fueron creados recientemente. Los números entre paréntesis indican la cantidad de municipios en cada rango.

A diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados, la efectividad de la política fiscal para la reducción de las desigualdades en América Latina es limitada, debido a una baja recolección de impuestos y a un gasto superfluo y burocrático. Precisamente por ello, las inequidades que afectan a los pueblos indígenas no disminuyen. De acuerdo con un análisis de la efectividad de la política fiscal en la reducción de las desigualdades étnico-raciales en cinco países (la Argentina, el Brasil, Guatemala, México y el Uruguay), “la suma de los impactos fiscales [...] equilibra los ingresos y oportunidades entre grupos étnico-raciales, pero la magnitud

de estos impactos es mínima [...], y las desigualdades en términos de proporciones de ingreso y niveles de pobreza continúan siendo amplias entre dichos grupos” (Lustig, Morrison y Ratzlaff, 2019, pág. 62). En otras palabras, estas medidas no tienen efectos significativos en la desigual distribución de los ingresos y de la pobreza por pueblo de pertenencia (Lustig, Morrison y Ratzlaff, 2019). En efecto, dado que las políticas públicas generales de superación de la pobreza no tienen un efecto mucho más amplio en los pueblos indígenas que en el resto de la población, no logran reducir las desigualdades étnicas. Para ello se requieren medidas más decisivas y focalizadas, que suponen la definición de intervenciones fiscales dirigidas específicamente a los pueblos indígenas, por ser los más afectados por la pobreza en todos los países de la región.

A nivel regional, la definición de un indicador específico sobre el gasto público destinado a acciones para garantizar los derechos de los pueblos indígenas desglosado por sector dentro del sistema de indicadores para el monitoreo el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, en particular del capítulo H sobre “Pueblos indígenas: interculturalidad y derechos”, constituye una gran oportunidad para dar visibilidad a la coherencia de la inversión pública con la diversidad étnica de cada país, a la pertinencia del gasto público desde un enfoque de derechos humanos y a la medición de su impacto en la reducción de las inequidades que afectan a estos pueblos (CEPAL, 2013).

Desde hace más de una década, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) aporta pruebas claras y sistemáticas de la vulneración del derecho al bienestar de los pueblos indígenas y las desigualdades que los afectan, haciendo hincapié en la situación de la educación, la salud, la vivienda, el empleo y la pobreza, entre otros aspectos fundamentales para su desarrollo. En la actualidad, esta labor se superpone con la necesidad de aumentar la disponibilidad de datos socioeconómicos desglosados para los sectores de la sociedad que sufren más vulneraciones de los derechos humanos, incluidos los pueblos indígenas. Uno de los grandes desafíos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es la meta 17.18. En este capítulo se amplían y profundizan algunos aspectos abordados en el último estudio de la CEPAL (DeI Popolo, 2017), considerando nuevos países sobre los que se dispone de información y —en la medida en que las fuentes de datos así lo permitan— la distribución territorialmente diversa de la desigualdad. En los siguientes enlaces [🔗](#) [🔗](#) [🔗](#), se proporcionan indicadores desagregados a nivel municipal, de utilidad para planificadores, pueblos, comunidades y organizaciones en la concertación de los planes nacionales de la Agenda 2030.

B. Erradicación de la pobreza y promoción del trabajo decente y seguro entre los pueblos indígenas en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

El desafío de poner fin a la pobreza de los pueblos indígenas entraña la complejidad de adoptar medidas que respondan a sus propias formas de entender el bienestar (o, en su sentido colectivo de realización permanente, el bienestar conviviendo), así como a la manera en que conciben la producción y reproducción de la pobreza desde su propia cultura y desde su propia historia (véase el recuadro VI.1). La insistencia de los representantes de los pueblos indígenas en que se incluyan indicadores específicos relativos a sus derechos en los Objetivos 1 y 2 es una muestra clara de que la base de su bienestar está en la tierra, no solo porque es fundamental para su subsistencia, sino también porque la continuidad de su cultura y de su existencia como pueblos depende de su relación con esos territorios. En efecto, es en ellos donde, en el ejercicio de su autonomía, pueden implementar sus planes de vida y controlar su propio desarrollo. No se trata, claro está, de desatender la dimensión monetaria de la pobreza, sino de la necesidad de no reducirla a esta única dimensión. Así, es necesario hacer una relectura de las metas en los términos planteados en las páginas precedentes, reorientando el enfoque desde lo individual hacia lo colectivo, con especial énfasis en lo relativo al acceso a la propiedad y el control de la tierra y los recursos naturales (meta 1.4), la reducción de su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras perturbaciones y desastres económicos, sociales y ambientales (meta 1.5.) y el establecimiento de marcos normativos para enfrentar la pobreza (meta 1.b.), en cuyo caso debería garantizarse la participación de los pueblos indígenas.

Recuadro VI.1**El concepto quechua de pobreza**

"*Mútsui*, es un concepto que los quichuas de Pastaza utilizan como una categoría de pobreza circunstancial. No se trata de la pobreza estrictamente material y de carencia de servicios entendidos desde la lógica occidental y sobre lo que los Estados y organismos internacionales elaboran tablas e indicadores de medición.

Mútsui se entiende como la carencia de productos primordiales de la biodiversidad agrícola sin cuyo sustento resulta inconcebible la seguridad alimentaria. Las causas del *mútsui* pueden ser diversas, siendo la principal las inundaciones causadas por las fallas en la utilización de los distintos pisos ecológicos en la siembra itinerante.

El *mútsui* está asociado a falencias relacionadas a la posesión y al manejo de la biodiversidad agrícola, al conocimiento sobre los tipos de suelo, los pisos ecológicos, entre otros aspectos. Y, además, está relacionado a la ausencia de una actitud hacia la prevención y de visión a largo plazo.

Al fallar estos elementos, una familia o una comunidad puede caer en el *mútsui*, que es el único y verdadero criterio de pobreza entendido culturalmente por los quichuas de esta parte del país, aquella que está relacionada con la seguridad alimentaria y concretamente con los productos agrícolas fundamentales, aun cuando la caza y la pesca no faltare.

La solidaridad y la reciprocidad que caracteriza la economía y la cultura de la sociedad indígena resulta la mejor respuesta al *mútsui*. Por ello el *mútsui*, es decir este estado de pobreza concebido culturalmente, es algo circunstancial y no crónico como la pobreza generada por el desarrollo. Por ello el *mútsui* se concibe como un hecho absurdo e indigno.

De ahí que la creciente adopción del criterio de pobreza material y monetaria resulta relativamente nuevo, como consecuencia de las transformaciones que se viven y fundamentalmente por la reducción paulatina de las bases locales de subsistencia y la reducción de las capacidades de resolución autónoma de las necesidades, impuestas por el sistema educativo estatal, la ampliación de la frontera colonizadora, la agresiva actividad extractiva de hidrocarburos y del bosque, las migraciones, los procesos de urbanización de las comunidades indígenas amazónicas.

Sin embargo, existe un gran número de comunidades que al ejercicio de los patrones culturales adaptan elementos exógenos compatibles con la filosofía del 'buen vivir', como es el caso de comunidades localizadas al interior de la selva que cuentan con servicio de transportación aérea o con programas de turismo comunitarios" (Viteri, 2005, págs. 27 y 28).

Fuente: C. Viteri, "Visión indígena del desarrollo en la Amazonía", *Pueblos Indígenas y Educación*, N° 56, Quito, Ediciones Abya Yala/Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), 2005.

1. Persistencia de los niveles de pobreza por ingreso entre los pueblos indígenas

El análisis de la pobreza en nueve países latinoamericanos es coherente con otros informes y aporta nuevos datos sobre las profundas desigualdades que afectan a los pueblos indígenas. Se observa un patrón generalizado de mayor incidencia de la pobreza (por ingresos) entre ellos, incluso en aquellos países en que la proporción de población pobre es baja (véase el cuadro VI.1). Panamá es el país menos equitativo, pues el índice de pobreza entre los indígenas es seis veces más alto que entre los no indígenas. Aunque menos intensas, son también alarmantes las diferencias en el Brasil, donde la pobreza entre los pueblos indígenas triplica la del resto de la población. En el Ecuador esta es 2,5 veces más elevada y, en el Perú, 2 veces. Aunque las brechas disminuyen en los demás países examinados, no dejan de ser elocuentes. Estas desigualdades se expresan en un marco de gran heterogeneidad: mientras en Guatemala 7 de cada 10 indígenas viven en situación de pobreza, esta situación afecta a 6 de cada 10 indígenas en Nicaragua y Panamá, 5 de cada 10 en el Estado Plurinacional de Bolivia, México y el Ecuador y 2 de cada 10 en el Perú y Chile. Este último país registra el menor nivel de pobreza indígena entre los países analizados y también es uno de los que tienen brechas interétnicas más bajas —junto con México, Nicaragua y el Estado Plurinacional de Bolivia— aunque todavía significativas. No obstante, se debe tener presente que, si bien las políticas públicas han logrado reducir ostensiblemente la pobreza indígena en la última década, no han podido reducir las inequidades en la materia (véase el recuadro VI.2).

Cuadro VI.1

América Latina (9 países): población indígena y no indígena en situación de pobreza, por sexo
(En porcentajes)

País	Total			Hombre			Mujer		
	Indígena	No indígena	Brecha	Indígena	No indígena	Brecha	Indígena	No indígena	Brecha
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2015	45,0	31,2	1,4	43,0	30,5	1,4	46,9	31,9	1,5
Brasil, 2015	37,7	11,8	3,2	36,2	11,6	3,1	39,1	11,9	3,3
Chile, 2015	19,0	13,1	1,5	18,6	12,6	1,5	19,3	13,7	1,4
Ecuador, 2016	48,9	19,7	2,5	48,4	19,1	2,5	49,3	20,3	2,4
Guatemala, 2014	69,6	38,3	1,8	69,8	37,9	1,8	69,4	38,5	1,8
México, 2016	54,6	37,9	1,4	53,6	37,4	1,4	55,6	38,6	1,4
Nicaragua, 2014	60,2	45,6	1,3	60,0	45,8	1,3	60,3	45,3	1,3
Panamá, 2016	59,2	9,6	6,2	57,2	9,6	6,0	61,0	9,6	6,4
Perú, 2016	24,4	12,2	2,0	23,9	11,9	2,0	25,0	12,4	2,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
Nota: La brecha se calcula como el cociente entre la tasa de pobreza indígena y la tasa de pobreza no indígena.

Recuadro VI.2

Chile: evolución de la pobreza entre la población indígena y no indígena, 2006-2017

La situación actual de los pueblos indígenas en Chile es producto de una larga historia de marginación, discriminación y exclusión, vinculada principalmente a diversas formas opresivas de explotación y despojo de sus tierras y recursos que se remontan al siglo XVI y se extienden hasta nuestros días. Por ello, no es de extrañar que, aun cuando en las últimas décadas se ha observado una reducción sostenida de la pobreza a nivel nacional (tanto entre la población indígena como entre la no indígena), persista de manera inalterable la injusticia social. Las estimaciones de las últimas seis ediciones de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) así lo evidencian. En efecto, la reducción general de la pobreza del 44% al 14,5% entre 2006 y 2017 no se ha traducido en una reducción de las brechas interétnicas en esta materia. De acuerdo con los datos, entre 2006 y 2011 la incidencia de la pobreza era un 60% más elevada entre la población indígena que entre la no indígena. Esta brecha se amplió levemente entre 2013-2015 y alcanzó su mayor expresión en 2017, cuando llegó al 80%.

Chile: evolución de la pobreza entre la población indígena y no indígena y brecha relativa, 2006-2017

(en porcentajes)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Familia, *Informe de Desarrollo Social 2019*, Santiago, 2019.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Ministerio de Desarrollo Social y Familia, *Informe de Desarrollo Social 2019*, Santiago, 2019.

Nota: La brecha se calcula como el cociente entre la tasa de pobreza indígena y la tasa de pobreza no indígena.

La conocida interacción entre pobreza y género no se expresa de manera contundente en los datos analizados. Si bien es cierto que en ocho de los nueve países estudiados (la excepción es Panamá) las mujeres son más pobres que los hombres, las diferencias son poco significativas. Esto permitiría sostener que el factor estructurador de la pobreza indígena está en la falta de poder político y económico de los indígenas, más que en otros factores, pues tanto las brechas de equidad entre hombres indígenas y no indígenas como entre mujeres indígenas y no indígenas reproducen el patrón general de vulnerabilidad indígena (véase el cuadro VI.1). La incidencia de la pobreza extrema muestra un patrón similar: en todos los países esta es mayor entre los pueblos indígenas, con cifras levemente superiores para las mujeres indígenas, pero con brechas de género notablemente bajas (véase el cuadro VI.2). Sin embargo, se debe tener presente que este indicador no es suficientemente sensible para medir las desigualdades de género en materia de pobreza pues, al basarse en el ingreso per cápita de los hogares, siempre muestra una situación de igualdad entre todos sus integrantes, invisibilizando las diferencias que pueden existir entre hombres y mujeres. En forma análoga, analizar la pobreza exclusivamente a partir de los ingresos no siempre refleja en forma adecuada el alcance y las características que esta asume entre las mujeres, sesgos de género que se refuerzan debido a que las mediciones se realizan considerando los ingresos del hogar. En el caso particular de las mujeres indígenas, se añaden otros elementos que limitan el análisis, pues el significado y los contenidos de la pobreza se relacionan con las concepciones de buen vivir de los pueblos a los que pertenecen.

Cuadro VI.2

América Latina (9 países): población indígena y no indígena en situación de pobreza extrema, por sexo
(En porcentajes)

País	Total			Hombre			Mujer		
	Indígena	No indígena	Brecha	Indígena	No indígena	Brecha	Indígena	No indígena	Brecha
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2015	21,8	12,0	1,8	20,7	11,5	1,8	22,8	12,6	1,8
Brasil, 2015	14,7	2,4	6,1	14,0	2,3	6,1	15,3	2,5	6,1
Chile, 2015	3,1	1,6	1,9	3,1	1,5	2,1	3,1	1,7	1,8
Ecuador, 2016	25,4	4,4	5,8	25,3	4,1	6,2	25,5	4,7	5,4
Guatemala, 2014	25,4	9,0	2,8	25,4	9,1	2,8	25,4	8,8	2,9
México, 2016	18,6	8,1	2,3	18,3	8,0	2,3	18,9	8,3	2,3
Nicaragua, 2014	34,7	17,4	2,0	35,6	17,6	2,0	33,8	17,2	2,0
Panamá, 2016	37,4	3,5	10,7	36,4	3,6	10,1	38,3	3,3	11,6
Perú, 2016	6,6	2,9	2,3	6,7	2,9	2,3	6,6	2,9	2,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Nota: La brecha se calcula como el cociente entre la tasa de pobreza extrema indígena y la tasa de pobreza extrema no indígena.

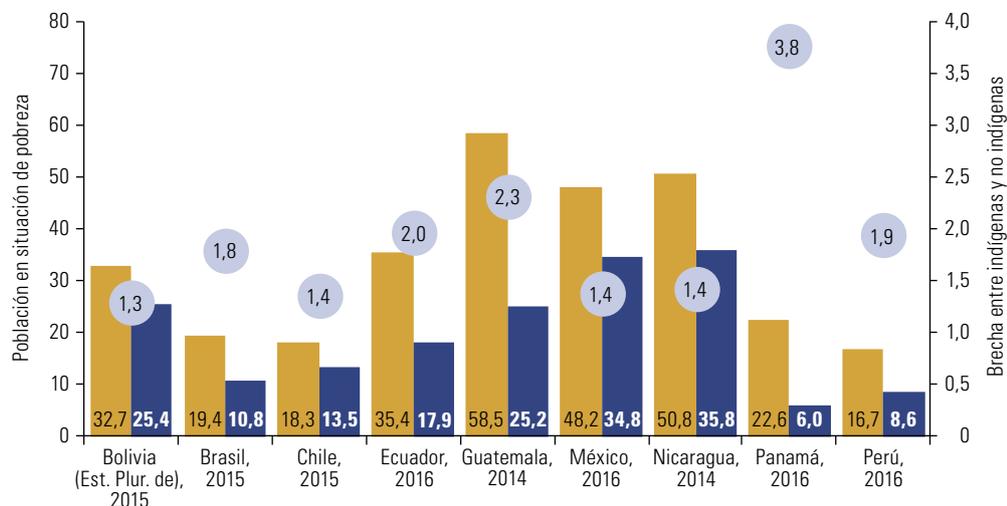
Los antecedentes analizados muestran una distribución desigual de la pobreza por áreas de residencia, tanto para la población indígena como para la no indígena. En efecto, la residencia en zonas rurales está asociada, sin excepciones, con mayores niveles de pobreza, aunque —ya sea en esas áreas o en las ciudades— esta es más intensa entre los pueblos indígenas. Para ellos, la probabilidad de vivir en condiciones de pobreza en contextos rurales triplica la registrada entre los indígenas urbanos y se duplica en el Perú y el Estado Plurinacional de Bolivia. En los demás países analizados estas diferencias varían entre un 20% en Chile y un 40% en México y Nicaragua (véase el gráfico VI.1).

Al analizar la magnitud de la pobreza y sus intersecciones con las desigualdades asociadas a la etnicidad y el área de residencia, se observan dos patrones. Por una parte, las desigualdades territoriales se ven reforzadas por las desigualdades étnicas en tres países (el Estado Plurinacional de Bolivia, Nicaragua y el Perú), pues los indígenas rurales ocupan la posición más desfavorable en la escala de la pobreza, seguidos por los no indígenas residentes en esos mismos espacios. Los indígenas urbanos ocupan una mejor posición que estos y, en la cúspide, se encuentran los no indígenas urbanos. En el Brasil, Chile, el Ecuador, México y Guatemala, en cambio, las diferencias fundadas en la etnicidad son las que se refuerzan por las desigualdades territoriales, ya que los indígenas asentados en las áreas rurales y los indígenas asentados en las ciudades ocupan, respectivamente, los dos “peldaños” más bajos de esta escala (véase el gráfico VI.1).

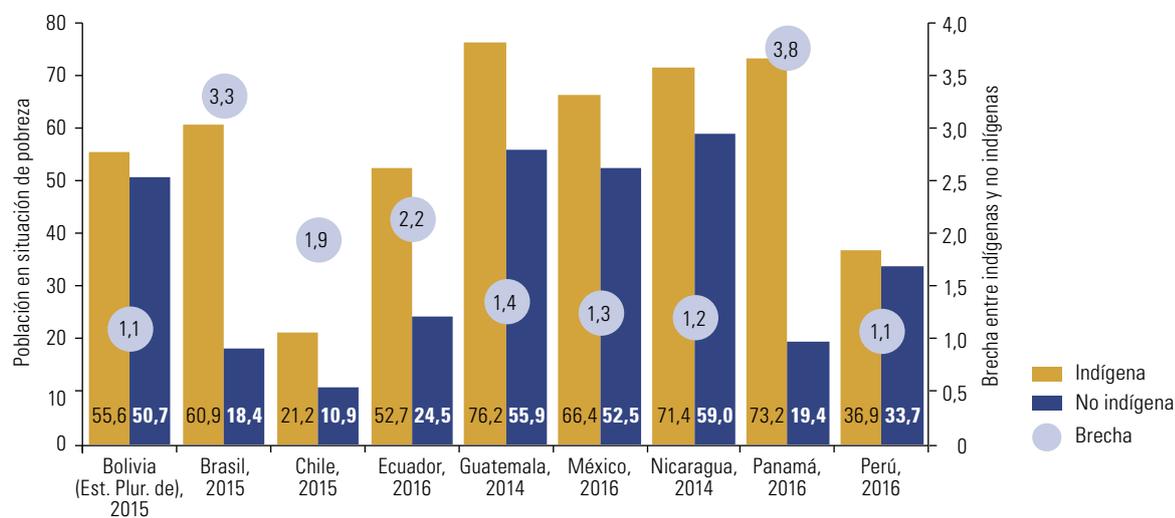
Gráfico VI.1

América Latina (9 países): población indígena y no indígena en situación de pobreza, por área de residencia (En porcentajes)

A. Área urbana



B. Área rural

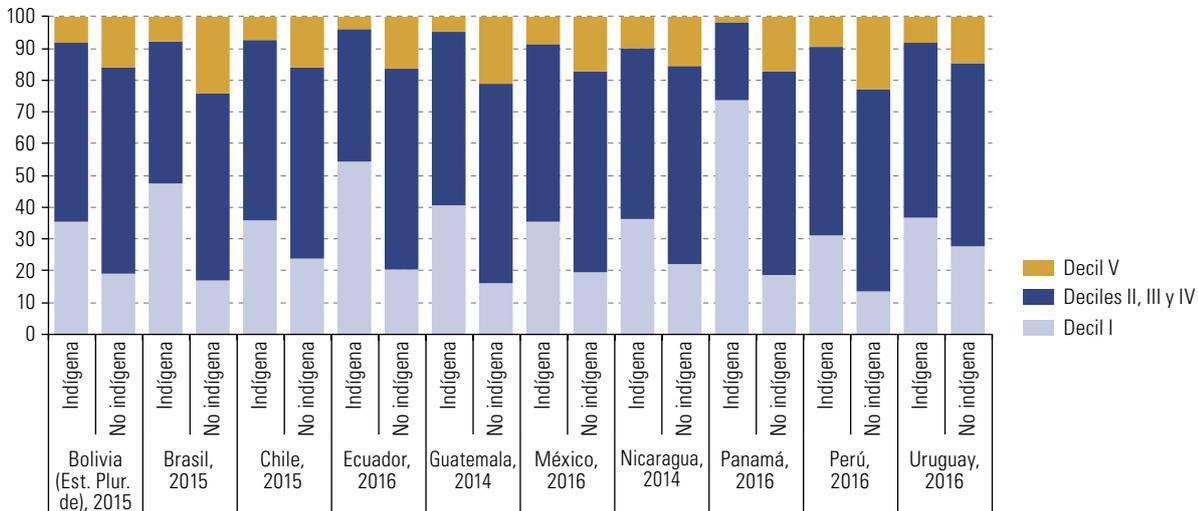


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamiento especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
Nota: La brecha se calcula como el cociente entre la tasa de pobreza indígena y la tasa de pobreza no indígena.

Reforzando este patrón, los datos generados a partir de la misma fuente muestran que la proporción de personas indígenas integrantes de hogares cuyo ingreso per cápita los sitúa en el quintil más bajo de ingresos es notoriamente más elevada que entre el resto de la población de la región. Las cifras más altas se registran en Panamá, donde 7 de cada 10 personas indígenas se encuentran en esa posición. En el Brasil y el Ecuador ese es el caso de 5 de cada 10 indígenas (véase el gráfico VI.2).

Gráfico VI.2

América Latina (10 países): distribución relativa de la población indígena y no indígena por quintil de ingreso per cápita del hogar
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

En otros estudios recientes también se ha puesto de manifiesto la situación de pobreza que afecta a los pueblos indígenas, evidenciando tendencias que refuerzan las ya descritas. Es el caso de un análisis de la situación en los 1.945 municipios con mayores niveles de hambre y necesidades básicas insatisfechas de 14 países latinoamericanos, en el que se constató que el 47% de la población de dichos municipios pertenecía a pueblos indígenas o se autoidentificaba como afrodescendiente. Se concluyó que los territorios más rezagados de la región son aquellos habitados por estos pueblos, que continúan marginados y enfrentan altas tasas de pobreza, menor acceso a la salud y la educación, menor capital humano e ingresos más bajos (CEPAL, 2018c). En forma análoga, un análisis que abarca 23 países indica que la población indígena tiene casi el triple de probabilidades de encontrarse en situación de pobreza extrema que la población no indígena y que tiene más probabilidades de ser pobre, independientemente del umbral de pobreza que se utilice para el cálculo (OIT, 2019). Estas desigualdades constituyen una gran amenaza para el cumplimiento de los ODS entre los pueblos indígenas. Por ese motivo, es insoslayable garantizar el trabajo decente para reducir la pobreza indígena, asumiendo su directa relación con la promoción de patrones de consumo y de producción sostenibles, así como con la protección del ambiente natural en relación con el agua, la energía, el suelo y el aire limpio, que representan la base real de los empleos (OIT, 2016).

2. Los pueblos indígenas en el mercado de trabajo

En materia de empleo, conforme el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), los pueblos indígenas tienen la facultad de disfrutar plenamente de todos los derechos establecidos en las normas laborales internacionales y nacionales aplicables y a no ser objeto de discriminación en ese ámbito, tanto desde el punto de vista del acceso y las condiciones de trabajo como de la remuneración y las prestaciones de seguridad social derivadas del empleo, entre otros elementos. Los Estados deben fortalecer y promover las actividades tradicionales relacionadas con la economía de subsistencia de los pueblos indígenas y adoptar medidas para asegurar que tengan acceso a programas de formación profesional que respondan a sus propios intereses.

Es necesario atender estos derechos para asegurar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente entre los pueblos indígenas (Objetivo 8). Su participación plena y efectiva constituye la base para que las estrategias que se establezcan en este ámbito respondan a sus intereses y necesidades, incluidas las metas relativas

al diseño y la implementación de políticas de desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes y el emprendimiento (meta 8.3), con especial énfasis en el fortalecimiento y fomento de sus actividades económicas tradicionales y la valorización de las tecnologías indígenas en los territorios de posesión histórica y su interrelación con las economías urbanas, actuando sinérgicamente con políticas y programas destinados a incrementar la productividad agrícola y los ingresos en las comunidades indígenas (meta 2.3). El fomento de la economía tradicional no solo constituye un elemento importante para el desarrollo y la continuidad cultural de los pueblos indígenas, sino que representa un aporte significativo para el desarrollo y las economías nacionales y mundiales, así como una gran contribución para enfrentar el desafío de la mitigación del cambio climático (véase el recuadro VI.3). Esto no se limita al desarrollo en los territorios tradicionales. Para avanzar hacia estándares de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana en el trabajo, se requiere una atención especial a los trabajadores y las trabajadoras indígenas cada vez más presentes en los mercados de trabajo urbanos, donde enfrentan situaciones sistemáticas de exclusión y discriminación laboral ampliamente documentadas, con una particular vulnerabilidad de las mujeres indígenas (OIT, 2019; CEPAL, 2014; Horbath, 2008).

Recuadro VI.3

La importancia de las actividades económicas tradicionales de los pueblos indígenas para las economías nacionales y mundiales

“Los pueblos indígenas en el mundo del trabajo hacen aportaciones importantes a las economías nacionales y mundiales en los ámbitos económico, social y ambiental. A menudo, los medios de vida y las ocupaciones de las mujeres y los hombres indígenas comparten una relación única con sus tierras y los recursos naturales en la economía rural, y revisten una gran importancia para las culturas y los modos de vida indígenas [...] En particular en la economía rural, los pueblos indígenas participan en ocupaciones y actividades tradicionales como la agricultura, la silvicultura, la caza, el pastoreo, la pesca y la elaboración de productos artesanales y bienes tradicionales. En los últimos años, los nuevos estudios han puesto de relieve el modo en que estas ocupaciones tradicionales están estrechamente relacionadas con los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas, cuyo papel único en la sostenibilidad ambiental y la lucha contra el cambio climático se reconoce cada vez más [...]”

Sin embargo, el capital humano de los pueblos indígenas, en particular por lo que respeta a los conocimientos y las competencias tradicionales, a menudo se pasa por alto a nivel nacional [...] y los logros educativos de las personas indígenas, en particular en relación con la educación superior, quedan rezagados. Juntos, estos dos factores crean una situación en la cual es frecuente que las competencias tradicionales de las mujeres y los hombres indígenas no se aprovechen, al tiempo que los sistemas formales de educación y, más adelante, las oportunidades de empleo no redunden necesariamente en movilidad y empoderamiento socioeconómicos [...] Por ende, habida cuenta del reconocimiento limitado de sus competencias, así como de sus dificultades para acceder a la capacitación formal, las personas indígenas se apoyan cada vez más en la economía informal” (OIT, 2019, pág. 66).

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Aplicación del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales núm. 169 de la OIT: hacia un futuro inclusivo, sostenible y justo*, Ginebra, 2019.

El diseño y la implementación de políticas para promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales (meta 8.9) constituyen una oportunidad para el desarrollo de iniciativas de este tipo dentro de los territorios gestionados autónomamente por los pueblos indígenas. Al respecto, es importante no aumentar, a través de ellas, la marginación de las comunidades asentadas en los territorios tradicionales, como ocurre en Chile, donde solo el 3% de las 521 iniciativas de turismo indígena en 2019 correspondía a operadores locales (SERNATUR, 2019). Para ello, es fundamental que estas iniciativas se lleven a cabo en un contexto de control territorial por parte de los pueblos indígenas (véase, por ejemplo, el estatuto de turismo en Guna Yala que estableció el Congreso General de la Cultura Guna en 1991 para prevenir el impacto negativo del turismo en el territorio (Congreso General de la Cultura Guna, 2013)). Se trata de articular el emprendimiento turístico con los derechos de los pueblos indígenas, como propone la Red Indígena de Turismo de México, que articula a diversas empresas indígenas, cuya misión es “promover y fortalecer la sustentabilidad y sostenibilidad de los servicios turísticos indígenas, como instrumentos efectivos

para la conservación del patrimonio cultural y ambiental, que forman una de las bases para el desarrollo del buen vivir, mediante el acceso a la información, el fortalecimiento de capacidades y las tecnologías apropiadas, fomentando en todo momento la participación activa y corresponsable de sus asociados”².

a) El acceso de los pueblos indígenas al mercado de trabajo: diferencias territoriales, de género y generacionales

Entre los diez países de América Latina donde se realizaron encuestas de hogares recientes (2015-2016), las tasas más elevadas de participación económica entre los pueblos indígenas se registran en el Ecuador, el Perú y el Estado Plurinacional de Bolivia (del 80,2%, el 78,3% y el 74,8%, respectivamente). Estas superan el 60% en todos los demás países, con excepción de Chile, que tiene la tasa más baja. En ocho de ellos, la incorporación al mercado de trabajo entre los pueblos indígenas es levemente superior con respecto al resto de la población, aunque es más evidente en el Ecuador y el Estado Plurinacional de Bolivia, donde la tasa de participación económica indígena es un 20% superior a la no indígena. Solo en Nicaragua y Chile las cifras son más bajas entre la población indígena, aunque con diferencias también muy poco significativas respecto del resto de la población, una tendencia que se expresa entre hombres y mujeres (véase el cuadro VI.3).

Cuadro VI.3

América Latina (10 países): participación económica de la población indígena y no indígena de 15 años y más, por sexo (En porcentajes)

País	Total			Hombre			Mujer		
	Indígena	No indígena	Brecha	Indígena	No indígena	Brecha	Indígena	No indígena	Brecha
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2015	74,8	63,9	1,2	86,9	77,1	1,1	63,5	51,3	1,2
Brasil, 2015	66,9	64,2	1,0	77,2	75,4	1,0	57,2	54,4	1,1
Chile, 2015	57,3	58,4	1,0	69,8	71,1	1,0	47,0	47,4	1,0
Ecuador, 2016	80,2	65,7	1,2	86,1	79,6	1,1	74,6	52,7	1,4
Guatemala, 2014	63,3	61,7	1,0	90,7	83,0	1,1	38,9	42,7	0,9
México, 2016	67,4	64,6	1,0	83,9	80,6	1,0	52,4	50,0	1,0
Nicaragua, 2014	60,2	65,3	0,9	83,2	83,6	1,0	39,4	48,4	0,8
Panamá, 2016	65,3	63,2	1,0	83,4	77,4	1,1	49,1	49,8	1,0
Perú, 2016	78,3	70,6	1,1	85,3	80,6	1,1	72,3	61,2	1,2
Uruguay, 2016	69,3	64,3	1,1	78,7	73,3	1,1	61,5	56,1	1,1
Total ponderado	68,8	64,4	1,1	84,4	77,9	1,1	54,9	52,4	1,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Nota: La brecha se calcula como el cociente entre la participación económica de la población indígena y la de la población no indígena.

Entre los pueblos indígenas se observa un mayor efecto de las diferencias de género en la incorporación al mundo del trabajo, con tasas de participación económica sistemáticamente más elevadas entre los hombres que entre las mujeres en todos los países sobre los que se cuenta con información. Las cifras más significativas se registran en Guatemala y Nicaragua, donde la participación de los hombres indígenas duplica la de las mujeres. En los restantes países, esta brecha relativa varía entre el 20% en el Perú y el Ecuador y el 70% en Panamá. Con diferencias más reducidas, esto también se verifica en la población no indígena en todos los países estudiados.

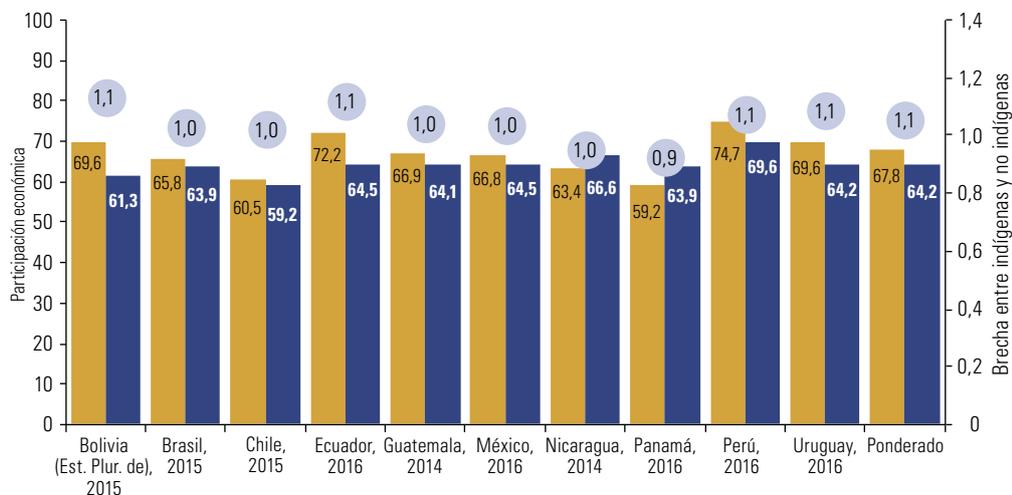
La tasa de participación económica indígena en las zonas rurales es levemente superior a la que se registra en las ciudades en seis de los nueve países analizados (las excepciones son Chile, Guatemala y Nicaragua). En algunos de ellos, las brechas de género entre indígenas recién mencionadas se amplían, como se aprecia en Guatemala, Chile, el Uruguay y Nicaragua, que presenta la situación más extrema. Sin embargo, detrás de estas brechas para los pueblos indígenas bien puede estar la reconocida invisibilización de las actividades productivas de las mujeres indígenas en los contextos tradicionales rurales (véanse los gráficos VI.3 y VI.4).

² Véase Red Indígena de Turismo de México, “Misión” [en línea] <http://www.rita.com.mx/nosotros.html>.

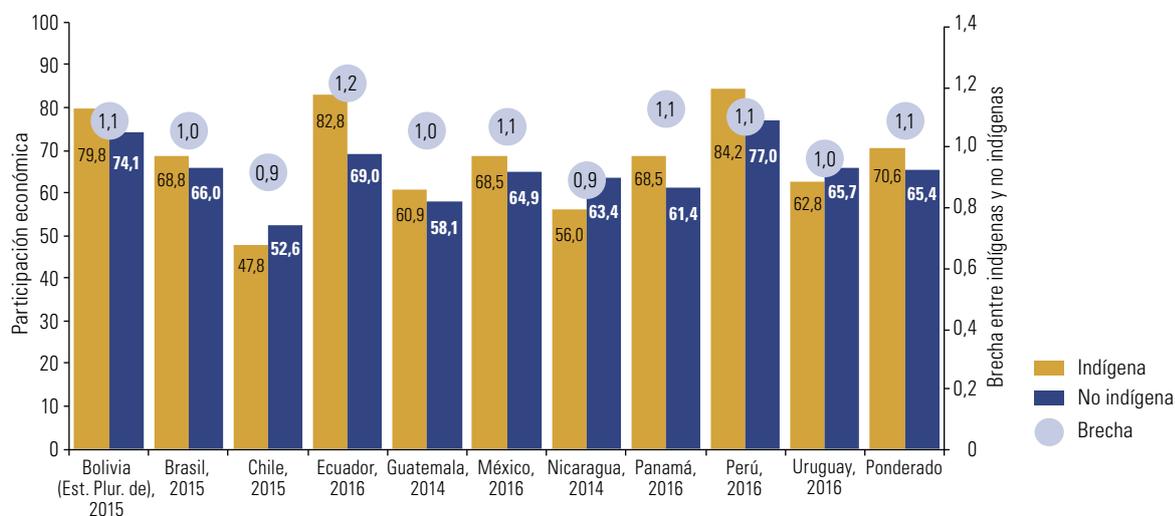
Gráfico VI.3

América Latina (10 países): tasa de participación económica de la población indígena y no indígena, por área de residencia
(En porcentajes)

A. Área urbana



B. Área rural



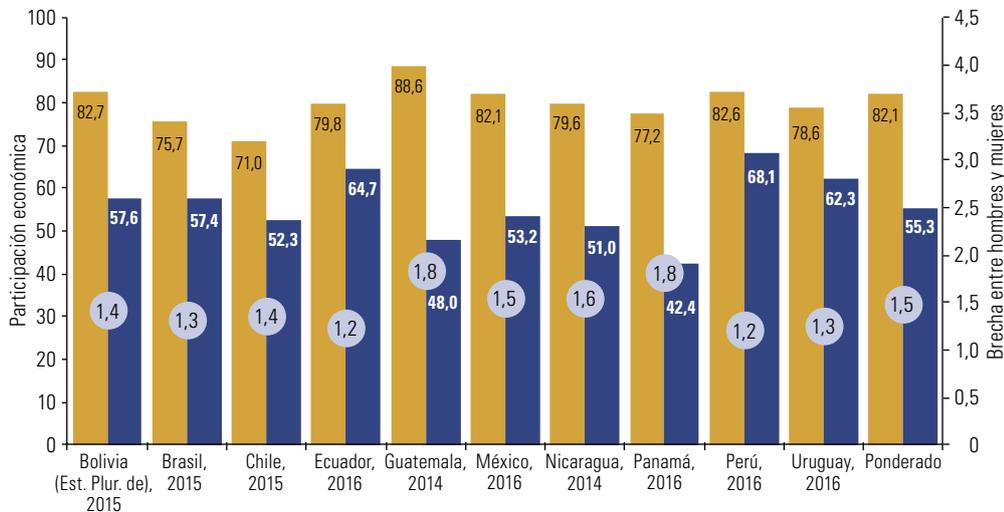
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamiento especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Nota: La brecha se calcula como el cociente entre la participación económica de la población indígena y la de la población no indígena.

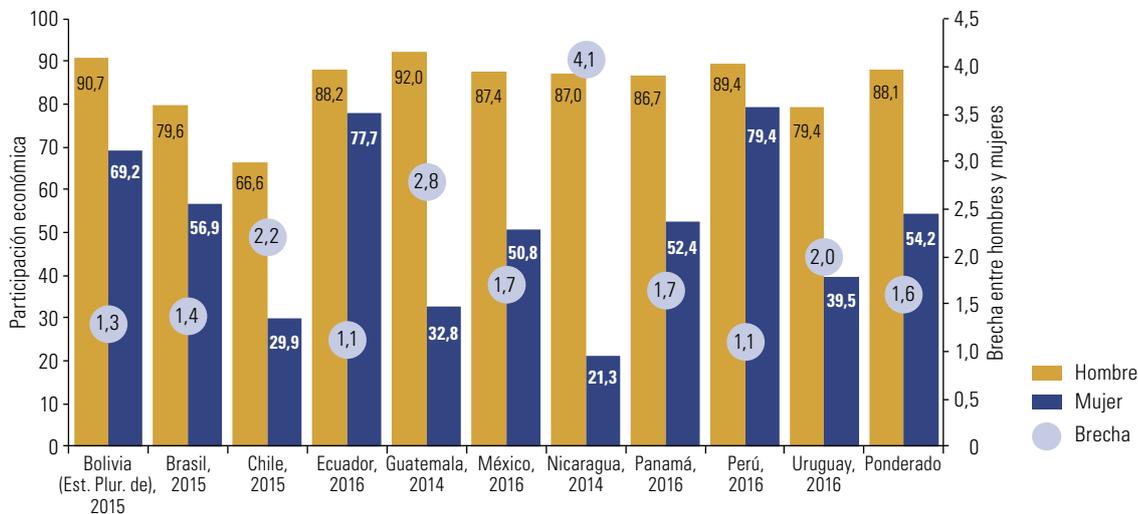
Gráfico VI.4

América Latina (10 países): tasa de participación económica de la población indígena, por sexo y zona de residencia
(En porcentajes)

A. Población indígena urbana



B. Población indígena rural



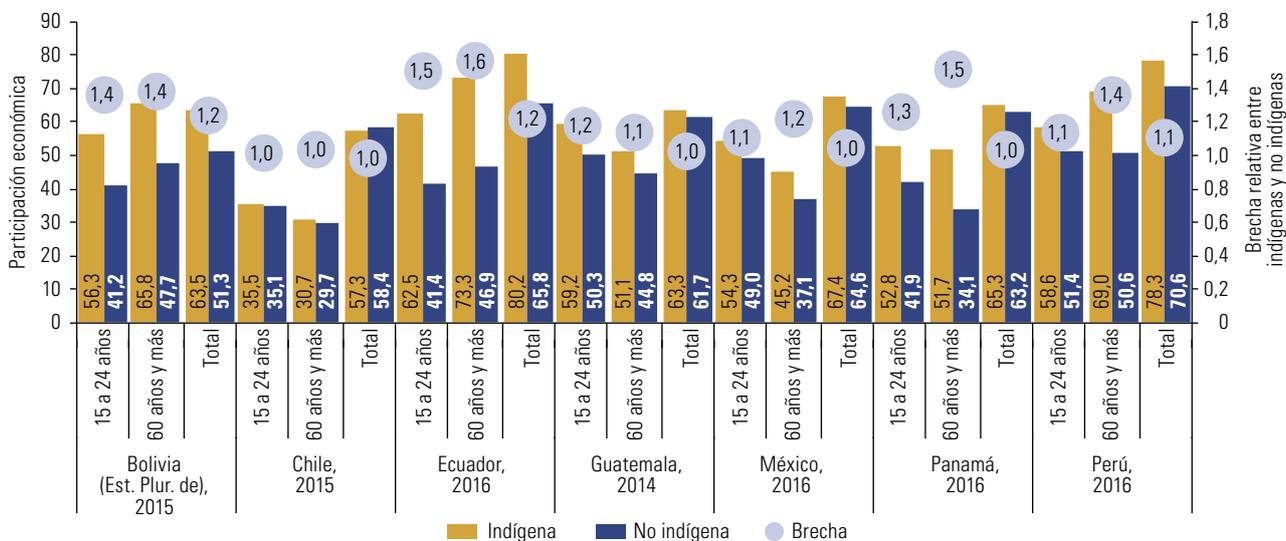
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamiento especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Nota: La brecha se calcula como el cociente entre la participación económica de los hombres y la de las mujeres.

Como se puede apreciar en el gráfico VI.5, la incorporación al mercado de trabajo se produce a edades más tempranas entre los pueblos indígenas que en el resto de la población en todos los países sobre los que se dispone de datos. Esta situación resulta más evidente en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador y el Perú, donde la tasa de participación de los y las jóvenes indígenas es entre un 40% y un 50% más elevada que entre sus pares no indígenas. También se observa que esta es más alta entre las personas mayores indígenas, en virtud de una prolongación de la vida laboral entre ellas con respecto al resto de la población. Para comprender esta prolongación no basta remitirse a los factores asociados al envejecimiento poblacional y sus efectos en el mercado laboral, sino que necesariamente se deben considerar las dinámicas productivas en el seno de las culturas indígenas, donde las personas mayores desempeñan un papel activo hasta edades muy avanzadas.

Gráfico VI.5

América Latina (7 países): tasa de participación económica de la población indígena y no indígena, por grandes grupos de edad
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
Nota: La brecha se calcula como el cociente entre la participación económica de la población indígena y la de la población no indígena.

En términos de desempleo, el promedio ponderado de los diez países de referencia arroja un 2,7% de desempleados entre las personas indígenas frente a un 5,7% entre la población no indígena, con una gran variabilidad de un país a otro. La mayor proporción de trabajadores indígenas desempleados se registra en Chile, el Brasil y el Uruguay, con una tasa de desempleo del 8%. Esta cifra también es alta en Nicaragua, con un 6,9%. En los demás países el rango del desempleo indígena va del 1,2% en Guatemala al 2,5% en el Estado Plurinacional de Bolivia. Estos promedios reflejan dos patrones: en siete países el desempleo indígena es inferior al no indígena (el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, el Ecuador, Guatemala, México, Panamá y el Perú), situación que se invierte en Chile, el Uruguay y Nicaragua, aunque solo en este último país las desigualdades son marcadas. Estos mismos patrones se observan al comparar las tasas de desempleo de los hombres indígenas y no indígenas y aquellas de las mujeres indígenas respecto de sus congéneres no indígenas.

También se observan patrones de género diferenciados por país entre los trabajadores y las trabajadoras indígenas: en el Ecuador y México son ellas las menos afectadas por el desempleo mientras, a la inversa, en la gran mayoría de los países (el Estado Plurinacional de Bolivia, Nicaragua, Panamá, el Uruguay, Chile, Guatemala y el Brasil) el desempleo afecta en mayor medida a las mujeres indígenas. Las desigualdades son significativas en Guatemala y el Brasil. Solo en el Perú hombres y mujeres indígenas se ven afectados por el desempleo de manera similar. Sin embargo, las desigualdades de género en materia de desempleo son mucho más evidentes entre los y las trabajadoras no indígenas, pues —a nivel general— la tasa de desocupación entre las mujeres no indígenas es un 20% más alta que entre los hombres no indígenas (véase el cuadro VI.4).

En términos territoriales, junto con tasas de participación y ocupación más altas, en las áreas rurales se presentan también tasas de desempleo más bajas que en las ciudades, tanto para los indígenas como para los no indígenas. En general, ya sea en el mercado de trabajo urbano o en el rural, el desempleo es menor entre los indígenas en la mayoría de los países examinados. Las excepciones se observan en Chile, donde la situación más desfavorable se registra entre los indígenas en ambas áreas, y en las zonas urbanas de Panamá, donde se verifica una situación similar (véase el gráfico VI.6). Con todo, la magnitud del desempleo indígena en la mayoría de los países es muy baja, por lo que podría considerarse parte del desempleo natural esperable.

Sin embargo, se debe tener presente que, si bien el trabajo por cuenta propia sigue siendo importante, las dinámicas económicas rurales de la región y su impacto en las tierras indígenas y los recursos para el desarrollo de actividades productivas tradicionales determinan un repliegue y abren paso al trabajo asalariado indígena, principalmente en el sector agropecuario, que no solo suele ser informal sino que depende de las variaciones estacionales en la necesidad de mano de obra características de este sector. Además, con el auge de la agricultura intensiva en muchos países se ha incrementado la migración rural-rural de jornaleros agrícolas indígenas, que se desplazan desde sus comunidades de origen y no solo se ven sometidos a condiciones laborales precarias, sino también a condiciones generales de vida indignas en los lugares de destino (Barrón, 2013; Escobar, 2016). Este es solo un ejemplo de la multiplicidad de factores detrás de las “buenas” cifras de desempleo indígena en las zonas rurales.

Cuadro VI.4

América Latina (10 países): tasa de desocupación de la población indígena y no indígena de 15 años y más, por sexo
(En porcentajes)

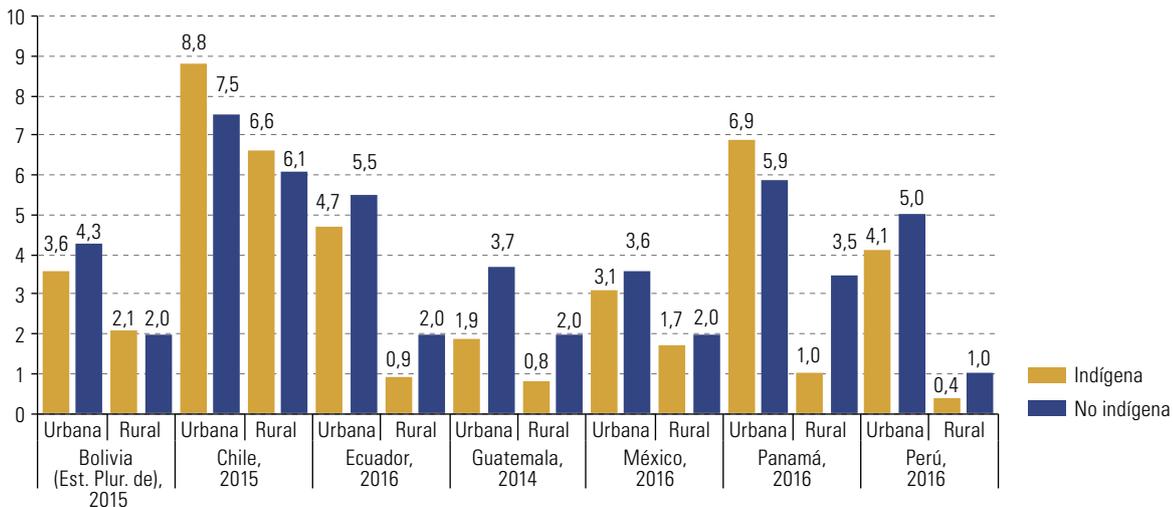
País	Total			Hombre			Mujer		
	Indígena	No indígena	Brecha	Indígena	No indígena	Brecha	Indígena	No indígena	Brecha
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2015	2,8	3,8	0,7	2,7	3,0	0,9	3,0	4,9	0,6
Brasil, 2015	8,1	8,2	1,0	5,9	6,9	0,9	10,9	9,8	1,1
Chile, 2015	8,3	7,4	1,1	6,9	6,8	1,0	10,0	8,2	1,2
Ecuador, 2016	1,7	4,5	0,4	1,9	3,9	0,5	1,6	5,3	0,3
Guatemala, 2014	1,2	3,1	0,4	0,9	2,8	0,3	1,8	3,6	0,5
México, 2016	2,7	3,3	0,8	3,3	3,9	0,8	1,8	2,4	0,8
Nicaragua, 2014	6,9	5,4	1,3	6,4	4,7	1,4	7,8	6,4	1,2
Panamá, 2016	2,8	5,3	0,5	2,6	4,5	0,6	3,1	6,5	0,5
Perú, 2016	2,6	4,4	0,6	2,6	4,0	0,7	2,6	4,9	0,5
Uruguay, 2016	8,0	7,7	1,0	6,7	6,4	1,0	9,4	9,3	1,0
Total ponderado	2,7	5,7	0,5	3,0	5,2	0,6	2,4	6,4	0,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas de hogares de los respectivos países.

Nota: La brecha se calcula como el cociente entre la tasa de desocupación de la población indígena y la tasa de desocupación de la población no indígena.

Gráfico VI.6

América Latina (7 países): tasa de desocupación de la población indígena y no indígena de 15 años y más, por área de residencia
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

b) La mayor participación indígena en el mercado de trabajo y la marcada prevalencia del empleo informal

Los indicadores revisados muestran que, en términos proporcionales, los pueblos indígenas tienen un mayor acceso al mercado de trabajo y un menor desempleo que las personas no indígenas, tanto en zonas urbanas como rurales, con escasas excepciones. Así, el problema del derecho al trabajo de los pueblos indígenas no radicaría en estos factores, sino en el tipo de empleo al que acceden, que suele ser más precario y los sitúa en una posición de gran vulnerabilidad, con una marcada prevalencia del empleo informal, sin acceso a protección social y prestaciones laborales. Como señaló la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2019, pág. 85) en un reciente informe “sin excepción, a nivel global, y en todas las regiones y todos los grupos de ingreso, los pueblos indígenas tienen más probabilidades de participar en la economía informal”, fenómeno que encuentra su mayor expresión en América Latina y el Caribe.

Efectivamente, como se observa en el cuadro VI.5, el promedio ponderado de los diez países de referencia muestra que el 26,6% de los trabajadores indígenas desarrolla actividades por cuenta propia, una proporción levemente superior a la del resto de los trabajadores, que alcanza al 22,2%. En algunos países, sin embargo, se transforma en una de las principales fuentes de ocupación entre los pueblos indígenas. Es el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, donde el 51 % de los trabajadores se desempeña en actividades de este tipo, y del Brasil, el Ecuador, Panamá y el Perú, donde el trabajo por cuenta propia indígena supera el 40%. Solo en Chile y México la importancia relativa de estas actividades en la estructura del empleo indígena está por debajo del promedio para la región. En todos los países, con excepción de Nicaragua, inciden mayormente en los indígenas que en el resto de los trabajadores.

Cuadro VI.5

América Latina (10 países): ocupados que trabajan por cuenta propia, según condición indígena y no indígenas, por sexo
(En porcentajes)

País	Total			Hombre			Mujer		
	Indígena	No indígena	Brecha	Indígena	No indígena	Brecha	Indígena	No indígena	Brecha
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2015	51,3	38,1	1,3	55,6	40,2	1,4	45,7	35,1	1,3
Brasil, 2015	43,4	24,5	1,8	44,4	28,2	1,6	42,0	19,9	2,1
Chile, 2015	23,2	18,9	1,2	24,8	19,3	1,3	21,2	18,4	1,2
Ecuador, 2016	40,3	32,9	1,2	46,2	31,1	1,5	33,8	35,5	1,0
Guatemala, 2014	30,6	23,8	1,3	28,1	19,6	1,4	35,9	31,1	1,2
México, 2016	18,0	12,9	1,4	13,8	10,4	1,3	24,0	16,4	1,5
Nicaragua, 2014	31,4	30,6	1,0	27,6	25,7	1,1	38,8	38,7	1,0
Panamá, 2016	43,2	25,3	1,7	42,9	28,2	1,5	43,6	21,0	2,1
Perú, 2016	44,9	35,0	1,3	47,4	34,6	1,4	42,3	35,4	1,2
Uruguay, 2016	26,7	23,1	1,2	30,8	25,1	1,2	22,3	20,6	1,1
Total ponderado	26,6	22,2	1,2	23,9	22,3	1,1	30,2	22,0	1,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

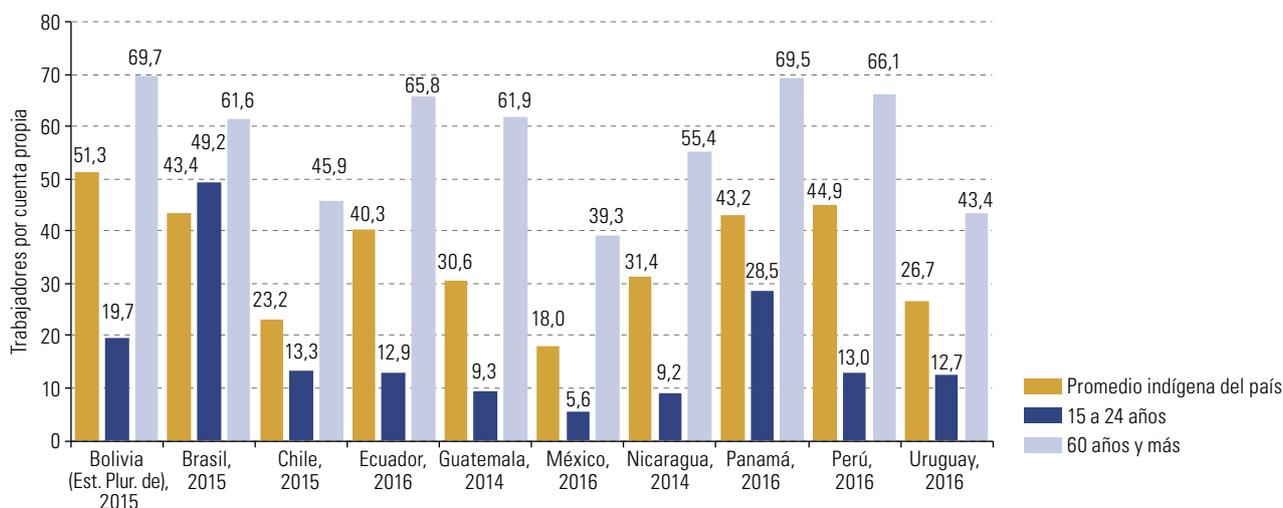
Nota: La brecha se calcula como el cociente entre el porcentaje de ocupados indígenas que trabajan por cuenta propia y el de ocupados no indígenas en la misma situación.

Las cifras del cuadro VI. 5 también permiten constatar que, a nivel regional, el trabajo por cuenta propia tiene un peso relativo mayor en el caso de las mujeres indígenas que en el de cualquier otro grupo de trabajadores: la proporción de mujeres indígenas que emprende este tipo de actividades es un 30% más alta que la observada entre los hombres indígenas y un 40% más alta que entre los hombres y las mujeres no indígenas. Esta cifra general está fuertemente sesgada por la situación de México, que —al ser el país con la mayor cantidad de población indígena de América Latina— invisibiliza la realidad de otros países. Así, solo en Guatemala, Nicaragua y Panamá se reproduce el patrón general. Si bien el trabajo por cuenta propia entre las mujeres indígenas también es alto en los países restantes, es levemente inferior al de los hombres indígenas. Sin embargo, siempre es más importante que para los hombres y las mujeres no indígenas (véase el cuadro VI.5).

El trabajo por cuenta propia es también el principal mecanismo de inserción laboral de las personas mayores indígenas en la mayoría de los países de la región. Siete de cada diez trabajadores y trabajadoras indígenas mayores de 60 años desarrollan estas actividades en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador, Panamá y el Perú; seis de cada diez, en el Brasil, Guatemala y Nicaragua; mientras que, en México, el Uruguay y Chile, la proporción de trabajadores por cuenta propia varía entre el 39,3% y el 45,9%. Como contrapartida, la importancia de este tipo de trabajo disminuye considerablemente entre los jóvenes indígenas: a nivel global, alcanza una proporción un 70% más baja que el promedio general para todos los países (del 8,8% y el 26,6% respectivamente). A su vez, la probabilidad de que los trabajadores y las trabajadoras indígenas jóvenes desempeñen este tipo de actividades es un 80% más baja que la de las personas mayores indígenas. Esta situación se observa en nueve de los países estudiados, con la única excepción del Brasil, donde el trabajo por cuenta propia juvenil es similar al promedio del país (véase el gráfico VI.7).

Gráfico VI.7

América Latina (10 países): trabajadores indígenas por cuenta propia, por grupos de edad seleccionados
(En porcentajes)

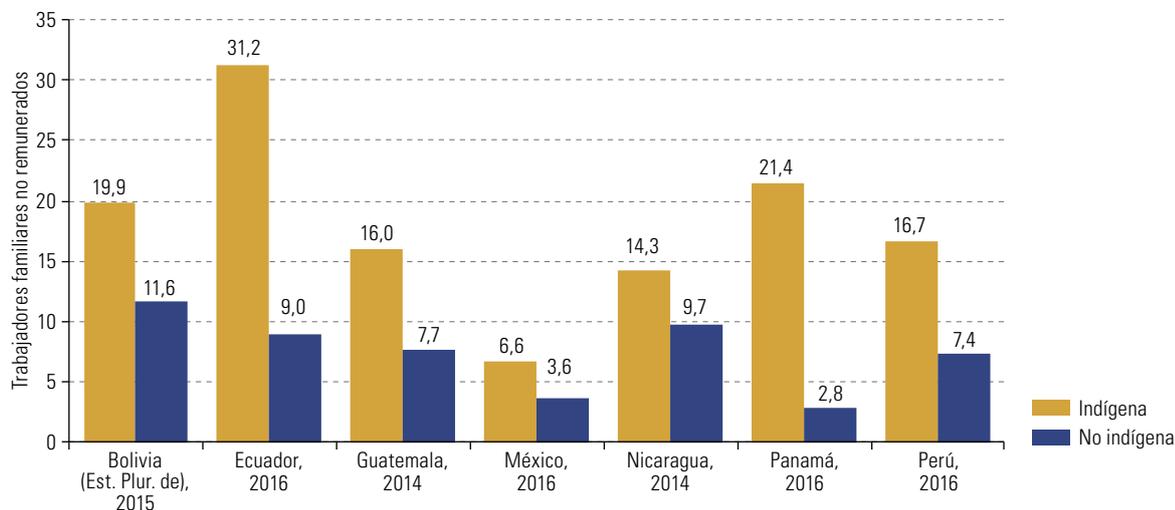


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Aunque de menor envergadura que el trabajo por cuenta propia, también es de interés incorporar a este análisis la situación de los trabajadores familiares no remunerados, respecto de los cuales se dispone de información solo para siete países. Aunque la situación varía de un país a otro, el patrón común es que en todos ellos la proporción de trabajadores indígenas que se inscriben en esta categoría es más alta que entre los trabajadores no indígenas. Representan casi un tercio de los trabajadores indígenas en el Ecuador, aproximadamente un 20% en el Estado Plurinacional de Bolivia y Panamá, una proporción próxima al 15% en Nicaragua, Guatemala y el Perú y menos del 7% en México (véase el gráfico VI.8). En este caso también se observan importantes diferencias generacionales: la proporción de jóvenes indígenas de 15 a 24 años que se dedican a este tipo actividad es más elevada que el promedio nacional en todos los países considerados. Además, es el principal mecanismo de participación en el mundo del trabajo de los jóvenes indígenas en el Ecuador (60,7%) y ocupa un lugar muy importante en el Estado Plurinacional de Bolivia y Panamá (el 47,3% y el 41,6%, respectivamente), seguidos por Nicaragua, Guatemala y el Perú, donde aproximadamente un tercio de los jóvenes indígenas trabajadores son familiares no remunerados (véase el gráfico VI.9).

Gráfico VI.8

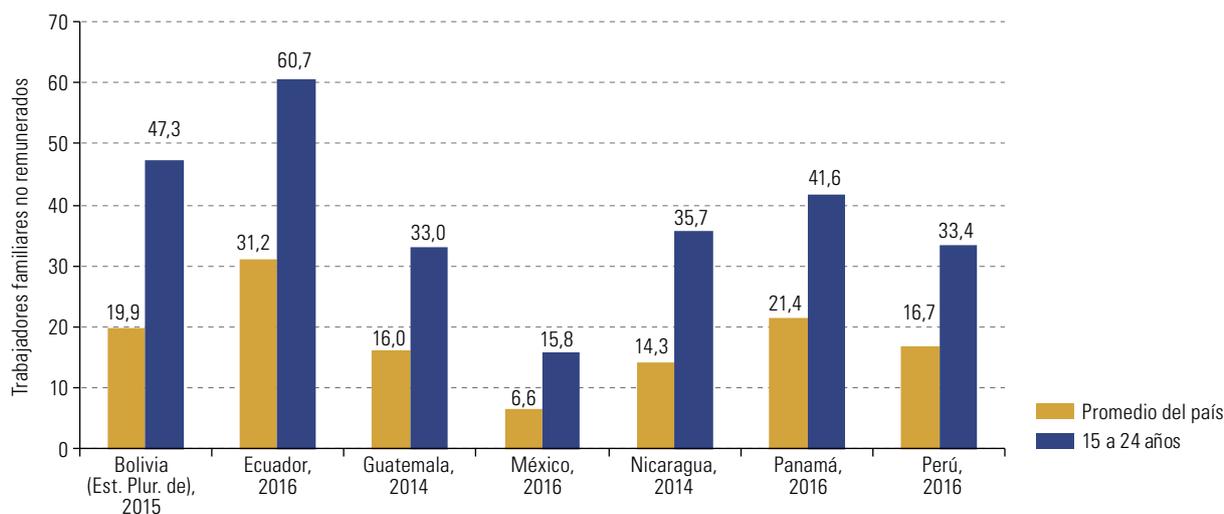
América Latina (7 países): trabajadores familiares no remunerados indígenas y no indígenas
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Gráfico VI.9

América Latina (7 países): jóvenes indígenas de 15 a 24 años que son trabajadores familiares no remunerados y total para la población indígena
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Es necesario precisar que, probablemente, tanto el trabajo por cuenta propia como las actividades de familiares no remuneradas entre los pueblos indígenas estén vinculados con las actividades productivas tradicionales o las redes de comercio urbano relacionadas con ellas, que no solo son esenciales para su desarrollo, sino también para su integridad cultural (véase el recuadro VI.4). Sin embargo, junto con el trabajo familiar no remunerado y otras modalidades de trabajo informal, sitúan a los trabajadores en una posición de gran vulnerabilidad y desprotección social. En efecto, el promedio ponderado para nueve países de la región

refleja que ocho de cada diez trabajadores indígenas no cotizan o no están afiliados a un sistema previsional, una proporción un 60% más alta que la registrada para el resto de los trabajadores. Esta desprotección alcanza su expresión más alta en Guatemala (93,2%), el Estado Plurinacional de Bolivia (88,5%) y Panamá (87,9%) y la más baja en el Uruguay (31,8%) y Chile (37,3%), siempre en una posición más desfavorable con respecto a los trabajadores no indígenas. Dada la prevalencia del trabajo informal entre las mujeres indígenas, son ellas la que están en la posición más desfavorable a nivel regional y en la gran mayoría de países (véase el cuadro VI.6).

Recuadro VI.4

Intercambio de productos en la Amazonia colombiana: un caso de "indigenización" del mercado

En el corregimiento de Tarapacá, ubicado en el departamento de Amazonas al sur de Colombia, los pueblos y las comunidades indígenas que viven en el casco histórico han desarrollado una nueva forma de intercambio económico que interrelaciona sabiduría y formas tradicionales con estrategias de mercado. Allí, los pueblos indígenas (ticuna, bora, uitoto, okaina) viven principalmente de la siembra rotativa de roza y quema, en forma de pequeñas chacras, para la subsistencia y para el intercambio que considera los ciclos agrícolas de las siembras.

El tránsito de la economía tradicional a un tipo de economía "indígena", con características de mercado, se debe a dos factores que afectan a las familias y comunidades indígenas. El primero de ellos es el paso de la familia tradicional a tipos de familias monoparentales y extensas, que —al debilitar las relaciones de parentesco— tienen un impacto negativo en las estructuras de producción tradicional. En segundo lugar, el mayor acceso de los jóvenes a la educación formal afecta su disponibilidad para las labores agrícolas.

En este contexto, una forma de adaptarse a los cambios socioeconómicos ha sido la revalorización de conocimientos tradicionales en la comercialización y el intercambio de productos, que produjo nuevas estrategias de intercambio con dos componentes: reciprocidad y comercialización. A partir de una noción de abundancia, las familias solo toman lo necesario de las cosechas de las chacras, tanto para el autoconsumo como para el intercambio con los vecinos. Aun cuando buena parte de los componentes de la dieta de los pueblos indígenas de Tarapacá se ha obtenido paulatinamente por medio de la compra, todavía se mantienen en las comunidades tradiciones como las mingas: "la economía del regalo [...] es parte de un proceso de redistribución por reciprocidad, que se manifiesta en la Amazonia cuando la gente organiza mingas [...] La minga genera la capacidad de vivir con los otros, de aceptarse y sentirse parte de los otros, es una oportunidad de aprender, de obtener conocimientos. Estos aspectos de aprendizaje, sociales y económicos son factores determinantes a la hora de comparar los motivos que llevan a las familias a decidir si dan sus productos a parientes y amigos, o si prefieren venderlos. Más aún, dan cuenta de una red (o una red de redes) que integra dimensiones económicas, social, y de conocimientos, y que también aplica a la esfera del intercambio y la comercialización, esto explica en parte porque en Tarapacá aún no se vive como una necesidad contar con un mercado permanente" (De la Cruz y otros, 2016, págs. 49 y 50). Combinada con esta lógica, el 85% de las familias comercializa algún producto de su chacra, a pesar de que no existe en el casco urbano algún espacio físico de encuentro, sino que los productos se venden en las propias casas o de manera ambulante.

Estas estrategias de adaptación a nuevas formas de economía son procesos complejos, pues combinan prácticas tradicionales de relación y de intercambio con el mercado, por lo que no responden al reemplazo de un modelo por otro, sino a una reinterpretación de las relaciones capitalistas desde la cosmovisión indígena.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de P. de la Cruz y otros, "La indigenización del mercado: el caso del intercambio de productos en las comunidades indígenas de Tarapacá en la Amazonía colombiana", *Polis: Revista Latinoamericana*, vol. 15, N° 45, Santiago, Universidad de Los Lagos, 2016; y P. de la Cruz y L. Acosta, "Atizar el fuego de los conocimientos tradicionales: el caso de las comunidades indígenas de Tarapacá", *Revista Colombia Amazónica*, N° 8, 2015.

Cuadro VI.6

América Latina (9 países): trabajadores indígenas y no indígenas que no cotizan o no están afiliados a un sistema previsional
(En porcentajes)

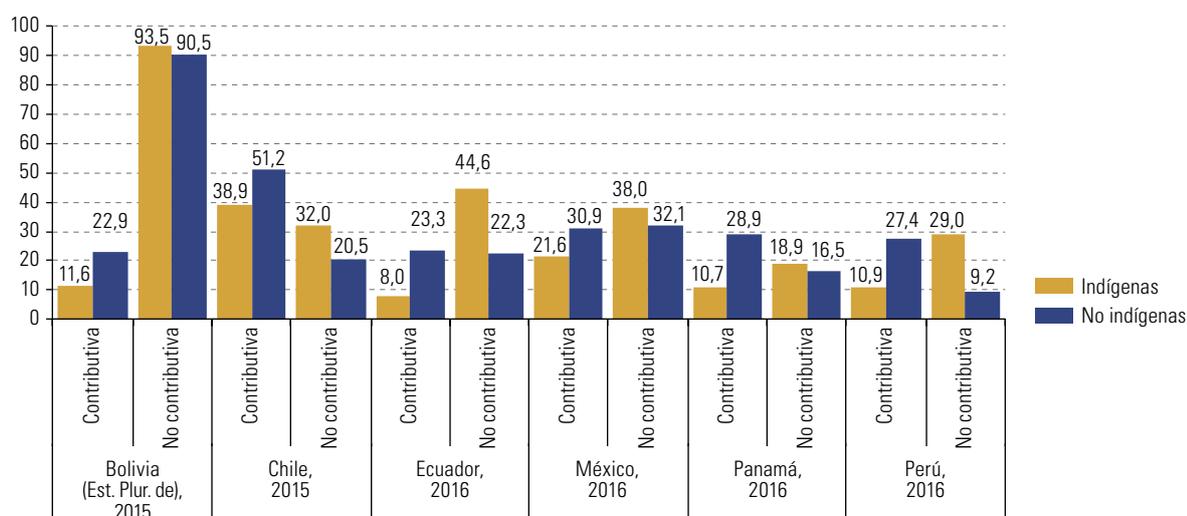
País	Total		Hombre		Mujer	
	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2015	88,5	78,6	85,7	77,6	92,1	80,0
Brasil, 2015	55,3	29,6	56,0	30,9	54,4	28,1
Chile, 2015	37,3	31,8	37,2	31,1	37,4	32,7
Ecuador, 2016	78,5	53,7	76,0	53,2	81,2	54,4
Guatemala, 2014	93,2	75,8	93,0	75,8	93,6	75,7
México, 2016	79,7	65,5	78,1	64,2	81,9	67,2
Panamá, 2016	87,9	67,1	86,6	69,5	89,8	63,6
Perú, 2016	77,5	60,1	68,4	55,0	86,7	66,5
Uruguay, 2016	31,8	24,2	32,6	25,4	31,0	22,8
Total	79,8	48,9	77,5	49,0	82,8	48,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Esta precariedad terminará por afectar en mayor medida a las personas mayores, que no contarán con previsión social cuando abandonen el mercado del trabajo. Según los resultados de las encuestas de hogares realizadas en ocho países de la región, una proporción muy baja de personas mayores indígenas percibe pensiones derivadas de las contribuciones a los sistemas previsionales durante su vida laboral. Las cifras más bajas se registran en Guatemala y el Ecuador. Asimismo, las cifras muestran una gran desigualdad interétnica en este ámbito, que alcanza su mayor expresión en el Ecuador y Panamá, donde la probabilidad de que los trabajadores no indígenas accedan a este tipo de pensiones triplica la de los trabajadores indígenas (véase el gráfico VI.10). Por otra parte, se observa que las personas mayores indígenas son más propensas que las no indígenas a recibir pensiones no contributivas, cuyos montos suelen ser considerablemente menores y muchas veces están por debajo del umbral de la pobreza por ingreso.

Gráfico VI.10

América Latina (6 países): población indígena y no indígena de 60 años y más que recibe pensiones contributivas y no contributivas
(En porcentajes)



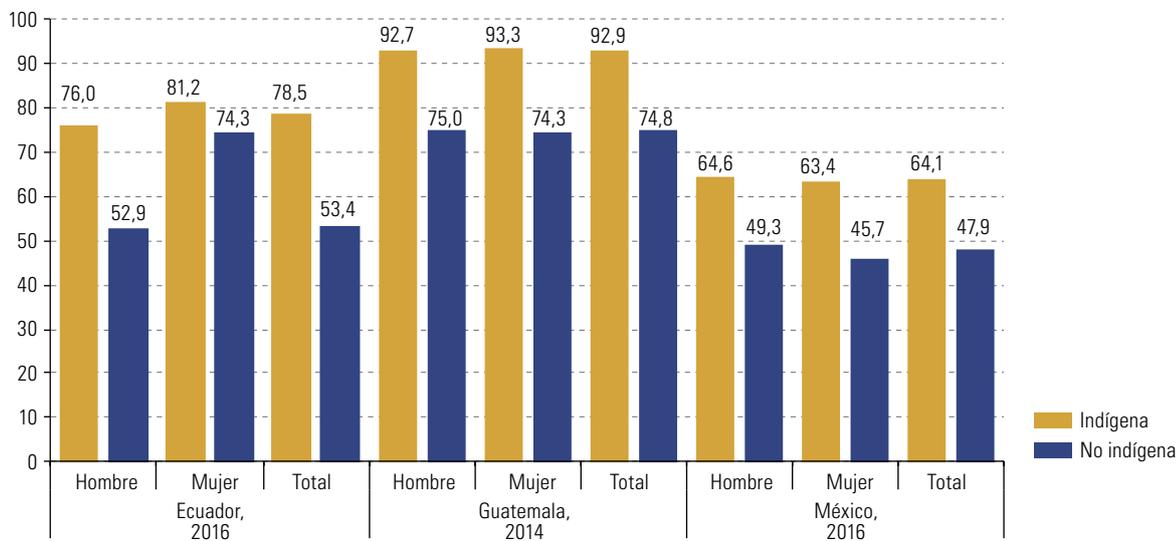
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Ya se ha visto que para los pueblos indígenas existe una prolongación de la vida laboral, situación que no solo debe entenderse como parte de un proceso de precarización del mercado del trabajo, sino también como un elemento de la cultura propia. En efecto, en el mundo indígena la verdadera vejez comienza cuando ya no se pueden realizar tareas o actividades para la manutención de la familia o la reproducción material de la comunidad. El estatus y el papel social pueden aumentar a medida que se envejece, pues las personas mayores atesoran la sabiduría y la memoria colectiva que deben transmitirse a los jóvenes para asegurar la reproducción cultural del grupo o pueblo. Por lo tanto, no cabe una interpretación negativa de la vejez, sino de continuidad cultural. Un estudio reciente realizado en Chile confirma la alta valoración de las personas de edad mapuches como reproductoras de la cultura y el idioma de ese pueblo. Además, en el estudio se brinda evidencia del papel económico de las personas mayores mapuches (que contrasta con lo que ocurre con las personas mayores del resto del país), que moviliza las economías locales y les permite posicionarse en las comunidades como una voz autorizada (OISS, 2015). Asimismo, muchas de ellas constituyen el vínculo entre las autoridades locales y la comunidad. A ello se suma que, debido a la migración de jóvenes y adultos, son las personas de edad las que se quedan en el campo y sostienen los proyectos de vida familiar por la vía de las estrategias económicas. Por ese motivo, es necesario adoptar políticas de seguridad social que reconozcan los aportes de las personas mayores indígenas y su mayor vulnerabilidad y las protejan de manera especial. Así se ha entendido en la República Bolivariana de Venezuela que, desde 2010, garantiza su acceso a pensiones a edades más tempranas con respecto al resto de la población. El Gobierno mexicano adoptó una medida similar recientemente, al establecer edades diferenciadas para indígenas y no indígenas en el acceso a las pensiones (65 y 68 años, respectivamente).

Otra evidencia de esta desprotección social es que muy pocos trabajadores y trabajadoras indígenas cuentan con un sistema previsional de salud. Aunque solo se dispone de información sobre tres países, en todos ellos la vulnerabilidad indígena en este ámbito es muy elocuente: más del 90% de los trabajadores indígenas se encuentran en esta situación en Guatemala, un 78,5% en el Ecuador y un 64,1% en México. Además, en los tres países se registran brechas respecto de los trabajadores no indígenas, la más amplia en el Ecuador y la más estrecha en Guatemala (véase el gráfico VI.11).

Gráfico VI.11

América Latina (3 países): población económicamente activa indígena y no indígena ocupada que no cuenta con un sistema previsional de salud
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

c) Educación y trabajo: ¿mejores niveles de escolaridad aseguran igualdad salarial para los pueblos indígenas?

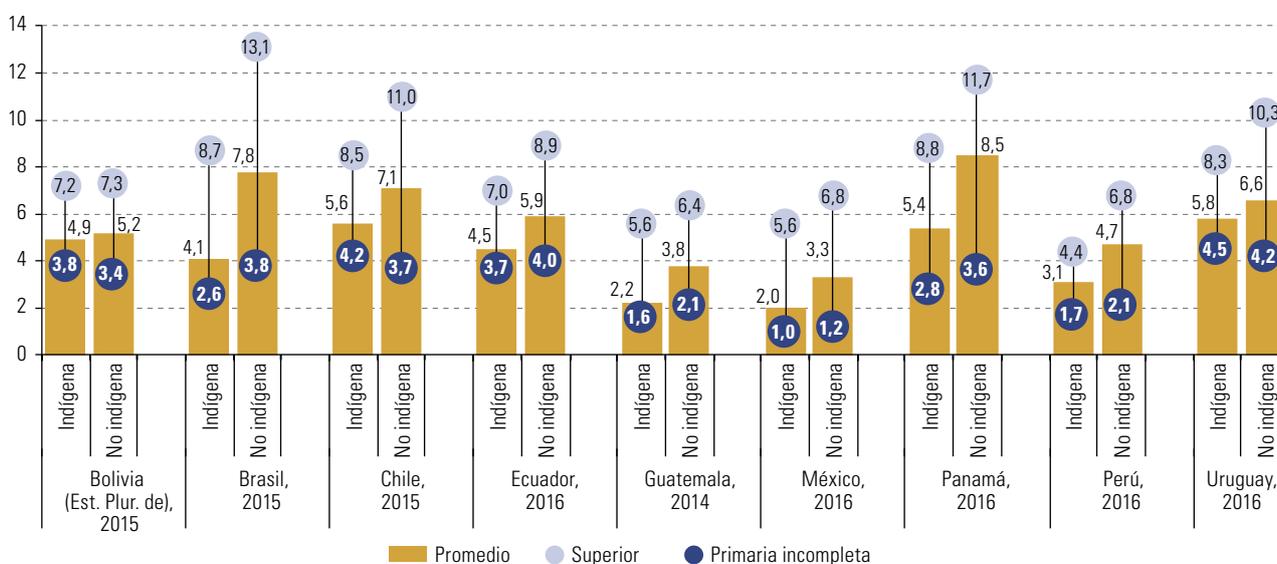
Para estudiar la discriminación salarial que afecta a trabajadores y trabajadoras indígenas, se calcularon los ingresos laborales de los asalariados por hora (expresados en dólares de 2010 de paridad de poder adquisitivo). Pese a la gran variabilidad de un país a otro, se pueden distinguir con claridad ciertos patrones. En primer lugar, aunque parezca una obviedad señalarlo, el incremento salarial asociado a los mayores niveles de escolaridad se observa en todos los países, tanto entre los trabajadores indígenas como entre los no indígenas, y se empieza a evidenciar a partir del nivel secundario completo. Solo en el Estado Plurinacional de Bolivia, los salarios se incrementan recién con la educación superior. En segundo lugar, el rendimiento global de la educación (que, en este caso, se calculó como la diferencia salarial observable entre los trabajadores con educación primaria incompleta y los trabajadores con educación superior) es inferior entre los indígenas (Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Ecuador y Uruguay)) con respecto a los no indígenas. Así, por ejemplo, en el Ecuador el salario indígena se incrementa un 89,2% y el de los no indígenas un 122,5%, mientras en Chile se duplica para los indígenas (al pasar de 4,2 a 8,5 dólares de 2010 de paridad de poder adquisitivo), pero se triplica para los no indígenas (al pasar de 3,7 a 11,5 dólares de 2010 de paridad de poder adquisitivo). Solo en Guatemala este incremento es mayor para los indígenas que para los no indígenas (el 250% y el 204%, respectivamente, al pasar de 1,6 a 5,6 dólares de 2010 de paridad de poder adquisitivo) y permite reducir notoriamente las brechas salariales.

En general se observa una tendencia al incremento de las brechas salariales entre indígenas y no indígenas a mayor nivel de escolaridad. Por ejemplo, en el Perú, el salario percibido por una persona no indígena con estudios primarios incompletos es un 20% más alto que el de un trabajador indígena con la misma escolaridad, diferencia que se incrementa a un 50% entre los trabajadores con estudios superiores. En Chile, si bien el salario de un indígena con bajos niveles de escolaridad es superior al percibido por un no indígena, cuando cuentan con mayor calificación, las oportunidades son mejores para los no indígenas, cuyo salario es un 30% más alto que el de los trabajadores indígenas con el mismo nivel de escolaridad. Esta situación también se observa en el Uruguay (véase el gráfico VI.12).

Gráfico VI.12

América Latina (9 países): ingresos laborales por hora de los asalariados indígenas y no indígenas, por nivel de escolaridad

(En dólares de 2010 de paridad de poder adquisitivo)



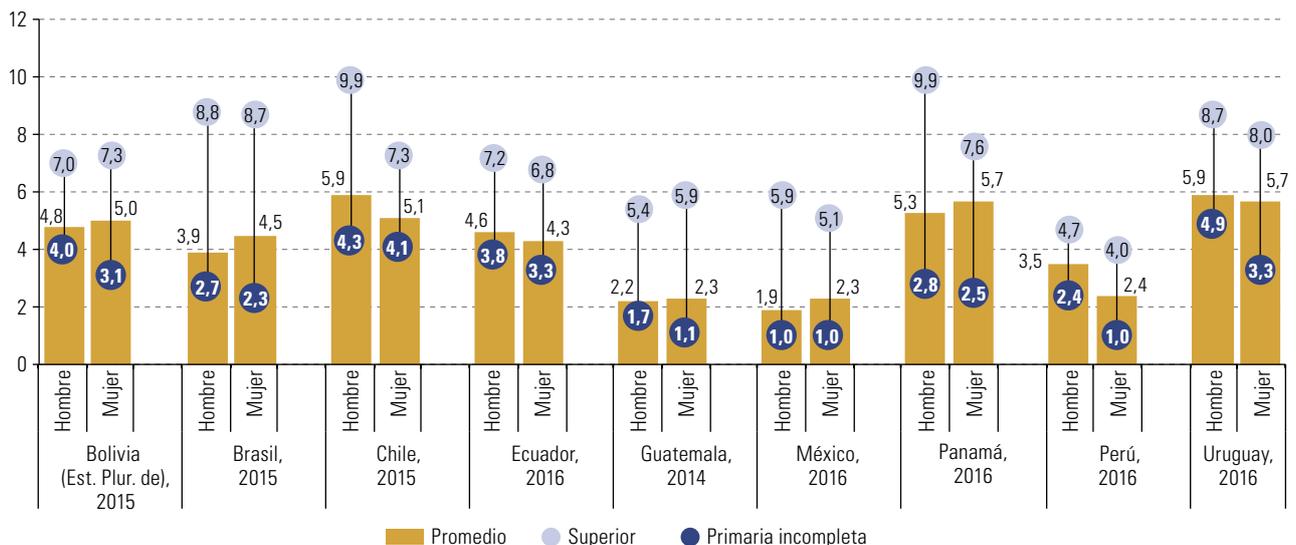
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

En Chile, esta situación se ha documentado en diversos estudios. El más reciente —que consideró una mayor cantidad de variables que las aquí incluidas para evidenciar la discriminación salarial— concluye que “si se comparan a dos trabajadores que trabajan igual cantidad de horas y que tienen la misma edad, experiencia laboral, escolaridad, nivel de capacitación y que trabajan en el mismo sector o rama económica, en una empresa de similar tamaño, en la misma región y comparten igual categoría ocupacional, grupo ocupacional u oficio, se puede concluir que una persona que no pertenece a un pueblo originario gana entre un 29,8% y un 35,4% más. Si se considera solo a los hombres, se observa que la brecha se ubica entre un 38% y un 49,1%” (Durán y Kremerman, 2015). Lo mismo se ha documentado para otros países latinoamericanos. En México, por ejemplo, los estudios muestran que la exclusión y la discriminación laboral de hombres y mujeres indígenas son las principales causas de los salarios que reciben, que son muy bajos, además de la explotación laboral con jornadas largas, sin prestaciones sociales y con muy poca o nula seguridad (Horbath, 2008). En el Perú también se ha informado que hacia 2016 los ingresos laborales de los indígenas equivalían a la mitad de los ingresos de los no indígenas (Arpi y Arpi, 2018). En Colombia, los salarios de los trabajadores indígenas son, en promedio, un 58% menores con respecto a los de sus pares no indígenas y se observa una correlación estadísticamente significativa entre la discriminación étnica y la diferencia salarial (Bedoya, 2012). En suma, las diversas investigaciones disponibles muestran patrones de discriminación étnica en el mercado del trabajo, que se expresan en las brechas de ingresos y refieren a los mecanismos productores de desigualdad social, económica y política en la región.

Por otra parte, las cifras disponibles no muestran una relación lineal entre ingresos y género entre trabajadores y trabajadoras indígenas. Solo en Chile y el Perú los salarios de las mujeres son significativamente menores que los de los hombres, una situación que se reitera —aunque de manera bastante menos ostensible— en el Ecuador y el Uruguay. En el Brasil, México y Panamá, a la inversa, son los hombres indígenas los que ocupan la posición más desfavorable. En casi todos los países resulta evidente el impacto del acceso a mayores niveles educativos en la disminución de las desigualdades salariales entre hombres y mujeres indígenas, pues las diferencias en desmedro de las trabajadoras indígenas que no han completado la educación primaria se reducen notoriamente cuando han accedido a la educación superior. Por ejemplo, en el Perú, las mujeres indígenas perciben un salario un 58,3% inferior al de los hombres indígenas en los niveles de escolaridad más bajos y solo un 14,9% menor en los más altos. No obstante, en países como Chile, Panamá y México se da la situación contraria y las mejoras salariales asociadas a la educación terminan afectando negativamente las desigualdades de género, en desmedro de las mujeres indígenas (véase el gráfico VI.13).

Gráfico VI.13

América Latina (9 países): ingresos laborales por hora de los asalariados indígenas, por sexo
(En dólares de 2010 de paridad de poder adquisitivo)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

3. Trabajo infantil en los pueblos indígenas

Se debe prestar particular atención a la incorporación de niños y niñas al mundo del trabajo. Como se dispone en el artículo 17 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se debe “proteger a los niños indígenas contra la explotación económica y contra todo trabajo que pueda resultar peligroso o interferir en la educación de los niños, o que pueda ser perjudicial para la salud o el desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social de los niños, teniendo en cuenta su especial vulnerabilidad y la importancia de la educación para empoderarlos.” Para ello siempre se debe tener presente la necesidad de distinguir las formas abusivas de “trabajo infantil” de las actividades domésticas y productivas que se desarrollan en la niñez entre los pueblos indígenas como parte de estrategias de ayuda y reproducción familiar basadas en procesos formativos de la cultura propia. Se trata de un elemento fundamental en los procesos de crianza, transmisión de conocimientos y tradiciones ancestrales y constituye una forma de desarrollar progresivamente destrezas y habilidades para la vida adulta (García Serrano, 2009; OIT, 2019). Por ello, se inscribe en el marco del “derecho que le corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural” (artículo 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño) (Naciones Unidas, 1989). Esta noción se ha recogido en la legislación boliviana, que define las actividades familiares comunitarias como aquellas que niños, niñas y adolescentes desarrollan “conjuntamente con sus familias en comunidades indígenas originarias campesinas, afrobolivianas e interculturales [...] que] son culturalmente valoradas y aceptadas, y tienen como finalidad el desarrollo de destrezas fundamentales para su vida y fortalecimiento de la convivencia comunitaria dentro del marco del vivir bien; construido sobre la base de saberes ancestrales que incluyen actividades de siembra, cosecha, cuidado de bienes de la naturaleza como bosques, agua y animales con constantes componentes lúdicos, recreativos, artísticos y religiosos” (Asamblea Legislativa Plurinacional, 2014).

Sin embargo, existen múltiples situaciones de explotación infantil indígena que deben ser enfrentadas. Es el caso de la mayor vulnerabilidad frente a la trata, el trabajo forzoso, la servidumbre y otras violaciones a los derechos humanos en el sector agrícola, asociada a ciertas condiciones en las áreas rurales que favorecen este tipo de situaciones, como el aislamiento y la inaccesibilidad, la débil presencia estatal y situaciones como la servidumbre por deudas o el patronazgo, que en algunos lugares no se consideran delitos (FAO/OIT, 2019). Estos problemas se agudizan para los niños y niñas jornaleros migrantes, tanto internos como transfronterizos, que no solo viven procesos de exclusión sino también de aculturación y autonegación como mecanismo para fluir y adaptarse en los nuevos contextos socioculturales de los lugares de destino (Zapata, Martínez y Rojo, 2013). Los pueblos indígenas han empezado a elaborar propuestas para hacer frente a las situaciones de trabajo infantil en contextos migratorios, que deberían considerarse en las estrategias que implementen los gobiernos para su erradicación (véase el recuadro VI.5). También es urgente enfrentar el reclutamiento forzado y coaccionado de niños y niñas indígenas por parte de grupos paramilitares en áreas de conflicto, cuyo conocimiento del territorio y capacidades de sobrevivencia han sido elementos vitales para los actores armados. Este fenómeno aún persiste (CNMH, 2017) y puede recrudecer en países como Colombia, en el marco de las acciones de los grupos disidentes tras los acuerdos de paz y de los recientes anuncios de otros grupos guerrilleros de retomar las armas, como ha alertado la Defensoría del Pueblo (2020). Aunque de otra naturaleza, los niños y las niñas indígenas también son objeto del reclutamiento por parte de grupos criminales, que constituye una forma de trata de personas.

Recuadro VI.5

Recomendaciones de políticas para el abordaje del trabajo infantil en el contexto migratorio en poblaciones indígenas y afrohondureñas (extracto)

- Ampliar y fortalecer la capacidad institucional de atención y respuesta tanto de las instituciones especializadas en pueblos indígenas y tribales (Fiscalía Especial de Etnias y Patrimonio Cultural (FEEPC), Dirección de Pueblos Indígenas y Afrohondureños (DINAFROH)) como de las instituciones claves que proveen servicios estratégicos (educación, salud, asistencia social) en la prevención, protección y promoción de los derechos de la niñez y la adolescencia indígenas y/o de pueblos afrohondureños.
- Aumentar la prioridad y precisión con que actualmente se atiende a la niñez y la adolescencia de los pueblos indígenas y afrodescendientes para prevenir de forma efectiva el trabajo infantil, el trabajo adolescente peligroso y la migración irregular mediante una intervención focalizada.
- Mejorar la coordinación y articulación interinstitucional e intersectorial para establecer y aprovechar sinergias en los esfuerzos de prevención, protección y promoción de la niñez y adolescencia indígena y afrohondureña.
- Destinar más acompañamiento al desarrollo de emprendimientos de la población adulta desocupada, aligerando la tramitología y el costo de regularizar estas empresas en ciernes. Esto reduciría las presiones sobre niños, niñas y adolescentes de generar recursos económicos o migrar como una alternativa para apoyar la economía familiar.
- Brindar apoyo para reorientar la promoción turística de los territorios indígenas y afrohondureños rescatando y aprovechando todos los recursos y expresiones culturales con los que cuentan para abrir nuevas oportunidades de trabajo; y que la actividad turística no se centre en el consumo de alcohol, drogas y sexo.
- Mejorar la seguridad y la protección que brindan en conjunto fuerzas del orden público, instituciones y sectores a la niñez y la adolescencia indígena, reduciendo así los motivos para migrar y la exposición a los peligros de la ruta (entre ellos, las peores formas de trabajo infantil).
- Priorizar a los niños, niñas y adolescentes indígenas y afrohondureños en la distribución de becas y cupos públicos, y dotar de infraestructura y equipos para cursar estudios secundarios, técnico-vocacionales y universitarios.
- Establecer coordinación y sinergia con las diferentes entidades de cooperación internacional para aprovechar los recursos disponibles y esfuerzos desplegados en las comunidades indígenas y afrohondureñas, y posicionar a la niñez y adolescencia local como población objetivo prioritaria de las acciones.

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Honduras: perspectiva de los pueblos indígenas y afrohondureños sobre trabajo infantil en el contexto migratorio. Recomendaciones para la acción*, San José, 2016.

Las encuestas de hogares de siete países de América Latina arrojan luz sobre la situación de los niños de 5 a 14 años de edad y aportan algunas pistas preliminares para abordar este tema³. No es de extrañar que la proporción más alta de niños indígenas trabajadores (34,3%) se registre en el Perú, pues distintos informes lo señalan como el país con las más altas tasas de trabajo infantil en la región (INEI, 2015). En segundo lugar, se sitúa el Ecuador (23%), donde el trabajo en la infancia registró un aumento del 200% entre 2014 y 2018 (Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, 2018). Una proporción similar de niños y niñas indígenas trabaja en Guatemala, cifra coherente con la información disponible que sitúa al país en el cuarto lugar de la clasificación en América Latina (CEPAL/UNICEF, 2018). En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, que también tiene una tasa alta (20,2%), hay que considerar que la legislación interna (Ley núm. 548 de 2014) permite el trabajo infantil incluso desde los 10 años (Asamblea Legislativa Plurinacional, 2014).

Las cifras muestran que, en todos los países, la incidencia del trabajo en la infancia es mucho mayor entre los niños y las niñas indígenas que entre sus coetáneos no indígenas. Se observa una diferencia relativa extremadamente grande en el Ecuador y Panamá, donde la proporción de niños trabajadores indígenas es ocho veces más alta, mientras en el Brasil es casi cuatro veces superior con respecto a los niños no indígenas. En el Estado Plurinacional de Bolivia y el Perú, las cifras prácticamente se duplican y —aunque más bajas— continúan

³ Para analizar estos datos, se debe tener en cuenta que las fuentes de datos utilizadas registran esta información a partir de distintas edades: desde los 5 años en el Brasil; desde los 7 años en el Estado Plurinacional de Bolivia y Guatemala; desde los 10 años en Nicaragua y Panamá y desde los 12 años en México.

siendo significativas en Panamá y México. Aunque, debido a las fuentes de datos utilizadas, no es posible dar cuenta de las diferencias por género, en cuatro de los cinco países sobre los que se cuenta con información, son los niños indígenas los que están más involucrados en el mundo del trabajo, con proporciones que van del 33,5% en el Perú al 7,2% en México. Solo en el Ecuador la proporción más elevada corresponde a las niñas indígenas. No obstante, la proporción de niñas indígenas que trabajan es más elevada que la de niñas no indígenas en todos los países. La brecha más amplia se registra, precisamente, en el Ecuador (véase el cuadro VI.7).

Cuadro VI.7

América Latina (7 países): niños indígenas y no indígenas de 5 a 14 años en el mercado de trabajo, por sexo
(En porcentajes)

País	Total			Niño			Niña		
	Indígena	No indígena	Brecha	Indígena	No indígena	Brecha	Indígena	No indígena	Brecha
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2015	20,2	8,5	2,4	22,1	9,3	2,4	18,3	7,7	2,4
Brasil, 2015	5,9	1,6	3,7	7,5	-	-	-	-	-
Ecuador, 2016	23,0	2,8	8,2	22,2	3,2	6,9	23,7	2,4	9,9
Guatemala, 2014	12,2	6,5	1,9	17,7	8,8	2,0	6,5	4,1	1,6
México, 2016	5,4	3,1	1,7	7,2	4,1	1,8	3,5	2,0	1,8
Panamá, 2016	9,9	1,2	8,3	12,3	-	-	-	-	-
Perú, 2016	34,3	16,5	2,1	33,5	18,3	1,8	35	14,5	2,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas de hogares de los respectivos países.

Nota: La brecha se calcula como el cociente entre la tasa de participación en el mercado de trabajo de los niños indígenas y la tasa de participación de los niños no indígenas.

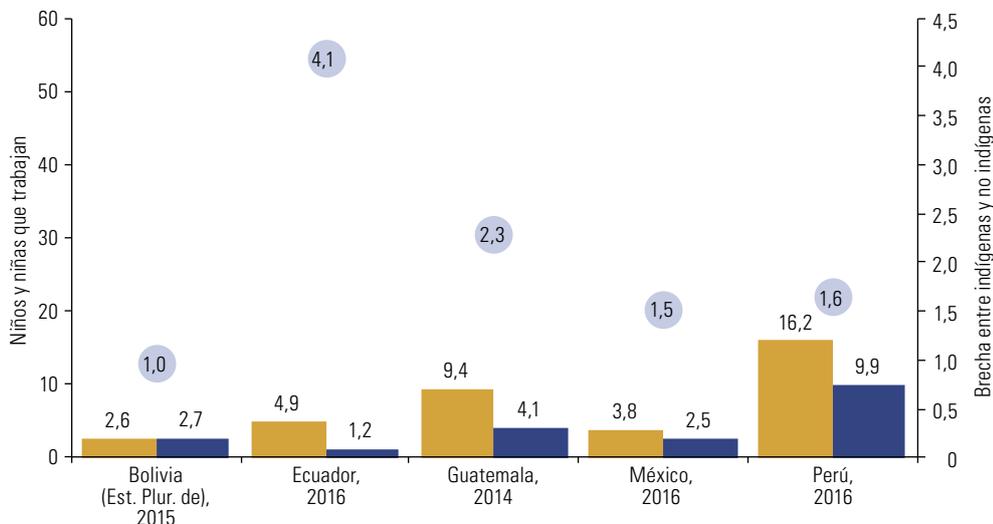
Dado que las cifras de trabajo infantil son mucho más altas para los niños y las niñas indígenas de las áreas rurales de todos países, es posible suponer que sus actividades están fuertemente vinculadas con las economías tradicionales y los procesos de formación en los patrones culturales propios que se desarrollan en el contexto familiar. Tanto en las ciudades como en el campo, el Perú ocupa el primer lugar en cuanto al trabajo en la infancia y alcanza su mayor expresión en las áreas rurales, donde 5 de cada 10 niños ha trabajado, que supera con creces el 16,2% registrado en las zonas urbanas. El trabajo infantil indígena también es significativo en las zonas rurales del Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador y Guatemala, donde casi un tercio de los niños y niñas está incorporado al mercado del trabajo (véase el gráfico VI.14). Estos datos, sin embargo, no permiten establecer la naturaleza de esas actividades, por lo que se requieren estudios que permitan entenderlas en los contextos particulares en que se desarrollan, para determinar en qué medida podrían estar vulnerando el derecho a la educación y la salud de los niños y niñas de los pueblos originarios.

En el caso de los adolescentes de 14 a 17 años, la información disponible sobre diez países revela una significativa incorporación al mundo del trabajo entre los indígenas, con excepción de Chile, donde esta alcanza solo un 2%. En Guatemala, 5 de cada 10 adolescentes trabajan, mientras que, en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador y el Perú, 4 de cada 10 también lo hacen. En el Brasil, México y Panamá, la proporción es de 3 de cada 10. En contraste, las cifras son mucho menores entre los adolescentes no indígenas en todos los países, con las mayores brechas en Panamá y el Ecuador, donde la proporción de niños, niñas y adolescentes indígenas que trabaja es, respectivamente, 3,7 y 3,5 veces más alta que entre los no indígenas. En los demás países esta varía entre el 10% en Chile y el 100% en el Brasil (véase el cuadro VI.8). El patrón más claro de diferenciación por género consiste en la mayor incorporación al mundo del trabajo de los hombres, tanto indígenas como no indígenas. Por ejemplo, aunque las cifras son bajas, la probabilidad de que los niños y adolescentes indígenas trabajen es cuatro veces más alta que entre las niñas indígenas en Chile y tres veces más alta en el Ecuador. Asimismo, del cruce entre etnicidad y género emerge un patrón claro: las tasas más altas de trabajadores corresponden a los niños indígenas, seguidos por los niños no indígenas, las niñas indígenas y, por último, las niñas no indígenas. Es el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador, Guatemala y México. La excepción a esta tendencia es el Perú, donde los niños y las niñas indígenas ocupan las primeras posiciones.

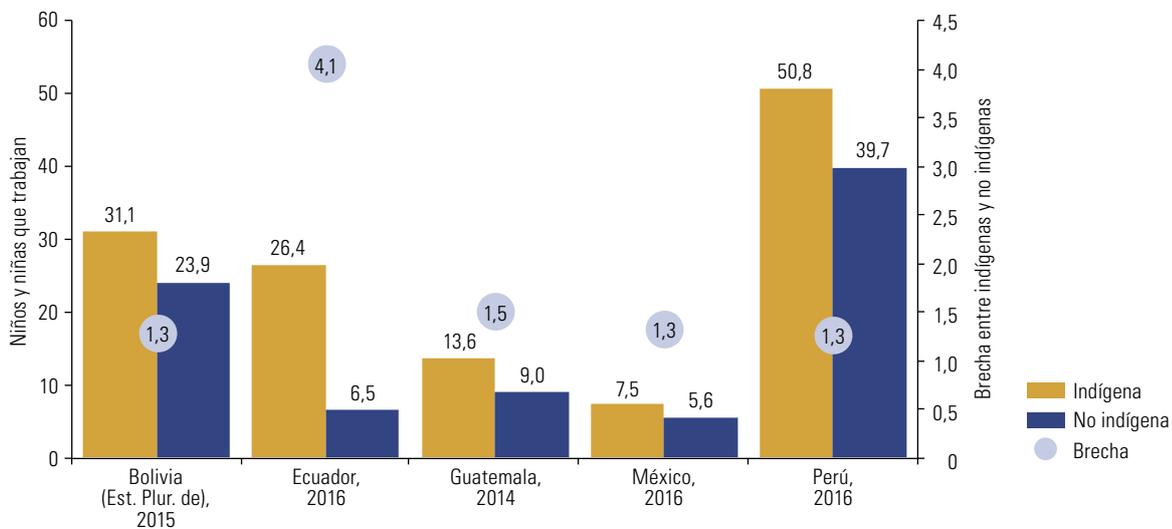
Gráfico VI.14

América Latina (5 países): niños indígenas y no indígenas de 5 a 14 años en el mercado del trabajo, por área de residencia
(En porcentajes)

A. Área urbana



B. Área rural



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Nota: La brecha se calcula como el cociente entre la tasa de participación en el mercado de trabajo de los niños indígenas y la tasa de participación de los niños no indígenas.

Cuadro VI.8

América Latina (9 países): participación en el mercado de trabajo de la población indígena y no indígena de 14 a 17 años, por sexo
(En porcentajes)

País	Total			Adolescente hombre			Adolescente mujer		
	Indígena	No indígena	Brecha	Indígena	No indígena	Brecha	Indígena	No indígena	Brecha
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2015	36,9	23,4	1,6	39,0	27,4	1,4	34,5	19,2	1,8
Brasil, 2015	30,8	15,4	2,0	-	-	-	-	-	-
Chile, 2015	2,1	2,0	1,1	2,6	2,7	1,0	1,6	1,2	1,3
Ecuador, 2016	43,5	12,6	3,5	43,2	16,1	2,7	43,7	9	4,9
Guatemala, 2014	45,2	27,1	1,7	64,7	40	1,6	26,7	14,5	1,8
México, 2016	30,4	22,1	1,4	40,5	29,3	1,4	20	14,9	1,3
Nicaragua, 2014	18,4	28,3	0,7	-	-	-	-	-	-
Panamá, 2016	30,3	8,1	3,7	38,9	-	-	-	-	-
Perú, 2016	39,9	21,8	1,8	39,3	24,6	1,6	40,7	18,7	2,2

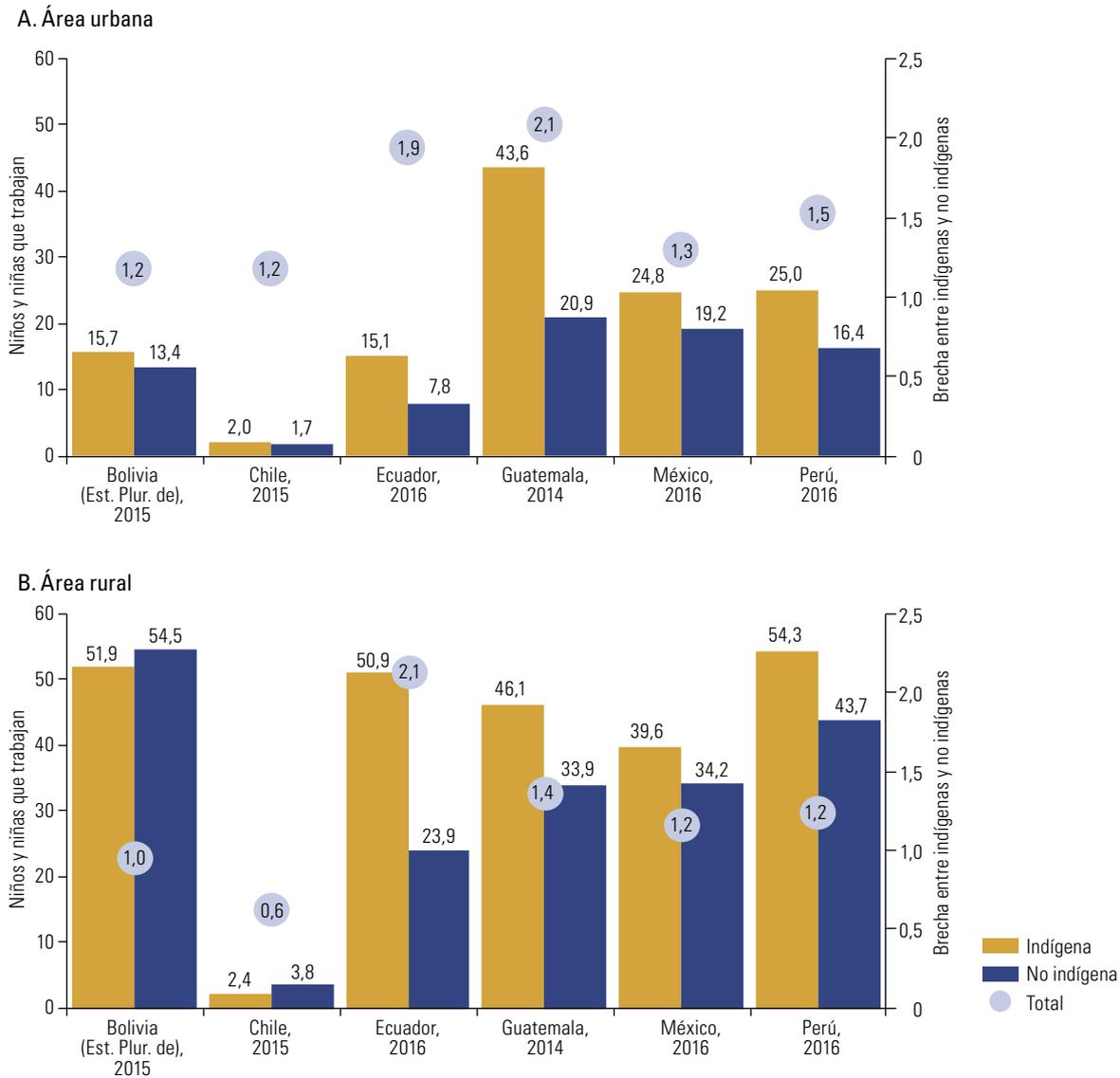
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Nota: La brecha se calcula como el cociente entre la tasa de participación en el mercado de trabajo de la población indígena y la tasa de participación de la población no indígena.

Las diferencias territoriales en el trabajo infantil son también claras. Siguiendo la tendencia general, aunque con gran variabilidad de un país a otro, las tasas de empleo infantil en las ciudades son más elevadas entre los indígenas que entre sus pares no indígenas. De acuerdo con los datos, 4 de cada 10 niños indígenas trabajan en las zonas urbanas de Guatemala, 2 de cada 5 en México y el Perú, un 15% en el Ecuador y el Estado Plurinacional de Bolivia y solo un 1,2% en Chile. En los seis países sobre los que se dispone de información, las cifras se incrementan en las zonas rurales, tanto entre los indígenas como entre los no indígenas. Así, mientras el 15,7% de los niños indígenas que viven en las áreas urbanas bolivianas trabaja, el porcentaje se triplica con creces en las zonas rurales, hasta alcanzar el 51,9%. Este mismo incremento se observa en el Ecuador. Si bien el crecimiento de este indicador en los demás países es menor, es todavía muy significativo en el Perú y México. La intersección entre el área de residencia y la etnicidad se expresa de manera diversa. Por una parte, hay países (el Ecuador, México y el Perú) en que la residencia en áreas rurales es un factor preeminente en el trabajo infantil, reforzada por la etnicidad, de manera que las tasas más altas de trabajo infantil corresponden a los niños y las niñas indígenas que viven en áreas rurales, seguidos por los niños y las niñas no indígenas residentes en zonas rurales y por los indígenas que viven en las ciudades, mientras las cifras más bajas corresponden a los niños y las niñas no indígenas que viven en áreas urbanas. Con algunas variaciones, la residencia en zonas rurales también es determinante en el caso de Chile y el Perú y afecta de forma más marcada a los no indígenas. El único país en que los indígenas siempre registran las tasas más altas en comparación con sus pares no indígenas es Guatemala, donde la peor situación se observa en las zonas rurales (véase el gráfico VI.15).

Gráfico VI.15

América Latina (6 países): participación en el mercado de trabajo de la población indígena y no indígena de 14 a 17 años, por área de residencia
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Nota: La brecha se calcula como el cociente entre la tasa de participación en el mercado de trabajo de la población indígena y la tasa de participación de la población no indígena.

C. Las desigualdades territoriales agudizan las brechas en el ejercicio de los derechos

En general, las desigualdades territoriales —que siguen siendo muy marcadas en América Latina— repercuten en el acceso de la población a los beneficios del desarrollo y a las oportunidades para mejorar su calidad de vida; situación que afecta especialmente a los pueblos indígenas. Por ello, desde una perspectiva de derechos humanos, es fundamental desarrollar análisis territoriales de sus condiciones de vida. Sin embargo, la tarea

es compleja, pues implica contar con información sobre los aspectos sociales, demográficos, bióticos y fisiográficos, entre otros, que configuran los territorios indígenas. Asimismo, requiere una delimitación no solo geográfica, sino que considere los límites reales de la interacción sociocultural de cada pueblo. Sin embargo, por lo ya expuesto, su importancia deviene crucial y exige un énfasis particular en los estándares de derechos.

Hasta el momento, son muy pocos los países de la región que muestran avances al respecto y disponen de información sociodemográfica para los territorios indígenas, aunque las delimitaciones se corresponden con las unidades que reconoce el Estado y no necesariamente con los espacios de ocupación histórica de los pueblos indígenas. Sin perjuicio de ello, la mirada territorial a partir de las divisiones político-administrativas del país también es necesaria, no solo porque actualmente existen asentamientos fuera de los territorios tradicionales, sino también porque la lectura que los propios pueblos indígenas puedan hacer de las dinámicas regionales y nacionales contribuye a un mejor posicionamiento político y de incidencia en las acciones necesarias para garantizar el ejercicio de sus derechos. Es por ello por lo que, en las secciones siguientes, se aborda un panorama general de la situación de los pueblos indígenas en algunos ámbitos de la salud, la educación y la vivienda a escala nacional y urbano-rural y se realiza una aproximación al análisis territorial, evidenciando el cruce de desigualdades sociales y étnicas a escalas territoriales menores (municipios o comunas). Para ello se utilizan algunos indicadores que guardan cierta relación con el seguimiento de la Agenda 2030. Esto permite ilustrar, además, el potencial de los censos para ahondar en los análisis territoriales de cada país y contribuir a la focalización de políticas para que nadie se quede atrás. Los mapas con los indicadores más relevantes para todos los países considerados en el estudio se incluyen en el siguiente enlace [🔗](#).

1. Aproximación a las desigualdades territoriales en el acceso a la educación

Los logros de las políticas educativas en los países latinoamericanos en las últimas décadas son innegables: ostensible disminución del analfabetismo, ampliación de la cobertura del nivel básico, progresiva expansión del nivel secundario, creciente acceso a la educación inicial, mayores niveles de escolarización de la población, entre otros (CEPAL, 2007, 2013; Del Popolo, 2017; SITEAL, 2011). Asimismo, se han reducido las desigualdades de género y territoriales. Sin embargo, conforme ha alertado la CEPAL en estudios anteriores (Del Popolo, López y Acuña, 2009, Del Popolo, 2017), estos avances no han tenido el mismo impacto en los pueblos indígenas y todavía persisten grandes desigualdades, a pesar del amplio reconocimiento del derecho a la educación de los pueblos indígenas en los países de la región (véase el recuadro VI.6).

Es necesario enfrentar tales desigualdades para garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad en el marco de los ODS. Para ello, no solo se debe prestar atención a los contenidos generales del derecho a la educación —que se refieren a: i) la disponibilidad de instituciones y programas de enseñanza; ii) la accesibilidad sin discriminación a la educación; iii) la aceptabilidad, es decir, la pertinencia, adecuación y calidad de los contenidos de la enseñanza, y iv) su adaptabilidad o flexibilidad para adaptarse a las necesidades y prioridades de cada sociedad en materia educativa— sino monitorear los derechos específicos de los pueblos indígenas en esta materia, de acuerdo con los estándares del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Se debe prestar particular atención a las posibles contradicciones entre el derecho de los pueblos indígenas a “revitalizar, utilizar, fomentar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas” (artículo 13 de la Declaración) y el acceso sin discriminación a todos los niveles y formas de educación, cuando los modelos educativos hegemónicos no garantizan el derecho a que la “dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones queden debidamente reflejadas” en ellos (artículo 15 de la Declaración) (Naciones Unidas, 2007) ni resguardan debidamente su participación en el diseño y la implementación de programas y servicios de educación.

Recuadro VI.6**Reconocimiento del derecho a la educación de los pueblos indígenas en América Latina**

En 11 de los 14 países de la región que han reconocido constitucionalmente a los pueblos indígenas, se incluyen también disposiciones relativas a la educación de los pueblos indígenas. Las excepciones son El Salvador, Honduras y el Brasil. Pese a este amplio reconocimiento, existe una gran brecha entre el estándar internacional del derecho a la educación de los pueblos indígenas y los contenidos constitucionales. En varios países, esta brecha se reduce mediante las normas sectoriales de aplicación general. Por ejemplo, los principios generales de la educación en la Constitución del Brasil (el pluralismo de ideas y de concepciones pedagógicas, entre otros) y el reconocimiento de las costumbres, lenguas, creencias y tradiciones de los pueblos indígenas fueron la base normativa para incluir sólidas disposiciones para garantizar sus derechos en la Ley de Directrices Base de la Educación Nacional (1996). En Chile, país que no reconoce constitucionalmente a estos pueblos, la Ley General de Educación (2009) establece como objetivo general —en un proceso progresivo según el nivel de enseñanza— que “los alumnos y alumnas desarrollen los aprendizajes que les permitan mantener su dominio de la lengua indígena y el conocimiento de la historia y la cultura de su pueblo” (Ministerio de Educación, 2009). En la Argentina, el derecho constitucionalmente reconocido a una educación intercultural bilingüe se desarrolla en la Ley de Educación Nacional (2006), en la que se precisa que este se ejerce desde el nivel inicial hasta el nivel secundario de educación, y, entre otras medidas, se establece la creación de “mecanismos de participación permanente de los/as representantes de los pueblos indígenas en los órganos responsables de definir y evaluar las estrategias” (Congreso de la Nación Argentina, 2006), un elemento fundamental para garantizar sus derechos.

América Latina (17 países): marco normativo del derecho a la educación de los pueblos indígenas

País	Constitución	Leyes		
		General de educación	General sobre pueblos indígenas	Específica sobre educación de los pueblos indígenas
Argentina	✓	✓	✓	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	✓	✓		
Brasil		✓		
Chile ^a		✓	✓	
Colombia	✓			
Costa Rica ^a		✓		
Ecuador	✓			✓
El Salvador				
Guatemala	✓	✓		
Honduras		✓		
México	✓	✓		
Nicaragua	✓			
Panamá ^a	✓			
Paraguay	✓			✓
Perú	✓	✓		
Uruguay ^a				
Venezuela (República Bolivariana de)	✓	✓		

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

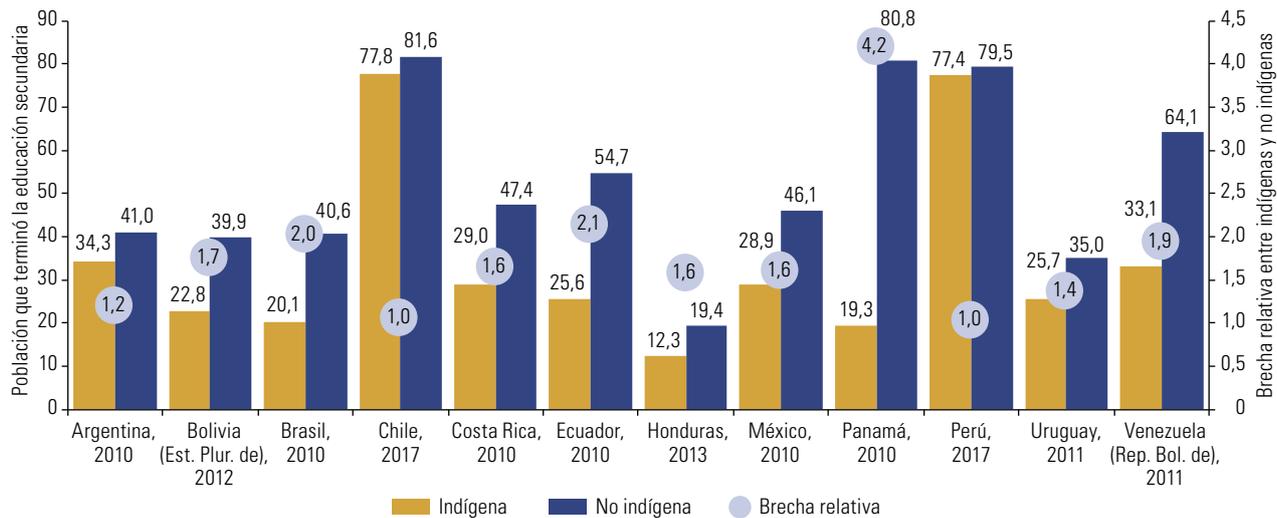
^a Países donde no se ha reconocido constitucionalmente a los pueblos indígenas.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Ministerio de Educación, *Ley núm. 20.370: Establece la Ley General de Educación*, Santiago, 2009; Congreso de la Nación Argentina, *Ley núm. 26.206: Ley de Educación Nacional*, Buenos Aires, 2006.

Un buen ejemplo de las desigualdades que afectan a los pueblos indígenas en materia educativa son las bajas proporciones de jóvenes indígenas de 20 a 29 años que lograron culminar la educación secundaria con respecto a sus pares no indígenas. Esta situación puede obedecer tanto a problemas de acceso como a la deserción del sistema. Al respecto, se observan grandes diferencias entre los países examinados: mientras 8 de cada 10 jóvenes indígenas concluyeron este nivel educativo en Chile y el Perú, solo el 12,3% logró hacerlo en Honduras. Por otra parte, el patrón de desigualdad en desmedro de los indígenas es claramente observable en 10 de los 12 países analizados, aunque más ampliamente en Panamá, donde la proporción de jóvenes no indígenas que culminó este ciclo cuadruplica la de los indígenas. En el Brasil, el Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela, esta proporción es dos veces más alta; en el Estado Plurinacional de Bolivia, Costa Rica, Honduras y México, es de un 60% a un 70% mayor; en el Uruguay, un 40% más alta, y, en la Argentina, solo un 20% más elevada. Únicamente los jóvenes indígenas del Perú y Chile se apartan de esta tendencia, pues las brechas en estos países son imperceptibles. Cabe notar que los censos de estos dos países son más recientes, por lo que su comparabilidad con los demás países es limitada, pues no se reflejan los avances que podrían haberse experimentado en ellos en los últimos años (véase el gráfico VI.16).

Gráfico VI.16

América Latina (12 países): población indígena y no indígena de 20 a 29 años que terminó la educación secundaria (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los censos de población y vivienda de la década de 2010.

Nota: La brecha se calcula como el cociente entre el porcentaje de población indígena que terminó la educación secundaria y el porcentaje de población no indígena en la misma situación.

Estos promedios nacionales, sin embargo, invisibilizan la desigual distribución de las oportunidades de acceso a la educación secundaria desde el punto de vista territorial. En efecto, estas oportunidades aumentan notoriamente para los jóvenes indígenas y no indígenas que residen en las zonas urbanas, donde las brechas interétnicas son más reducidas que las recién descritas. Por ejemplo, en Honduras, la proporción de jóvenes indígenas urbanos que concluyó este nivel de escolaridad casi cuadruplica la de sus pares que siguen asentados en las áreas rurales. En la Argentina, el Brasil y Costa Rica, la posibilidad de concluirse se triplica, mientras que, en el Uruguay, México y el Estado Plurinacional de Bolivia, se duplica. Si bien las diferencias entre las zonas urbanas y rurales no son tan amplias en los demás países, continúan siendo significativas. Estos avances, sin embargo, no permiten cerrar las brechas de equidad respecto de la población no indígena en la mayoría de los países. Aún más, en gran parte de ellos aumenta. El Brasil, Costa Rica y Panamá son los ejemplos más claros de esto, con los incrementos más altos de las inequidades en los contextos rurales. También se observa esta situación en la Argentina, Chile, Honduras y el Uruguay. No ocurre lo mismo en México y el Ecuador, donde —aunque persisten— las inequidades en las áreas rurales son menores que en las urbanas (véase el cuadro VI.9).

Cuadro VI.9

América Latina (12 países): población indígena y no indígena de 20 a 29 años que terminó la educación secundaria, por área de residencia
(En porcentajes)

País	Urbana			Rural		
	Indígena	No indígena	Brecha	Indígena	No indígena	Brecha
Argentina, 2010	38,6	42,9	1,1	13,0	20,4	1,6
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2012	30,6	42,9	1,4	14,5	18,6	1,3
Brasil, 2010	34,5	43,6	1,3	10,0	22,0	2,2
Chile, 2017	80,1	82,5	1,0	65,3	72,3	1,1
Costa Rica, 2010	45,9	52,7	1,1	17,8	31,6	1,8
Ecuador, 2010	32,8	63,2	1,9	22,4	36,1	1,6
Honduras, 2013	27,0	26,4	1,0	7,2	8,8	1,2
México, 2010	37,0	51,2	1,4	18,2	22,9	1,3
Panamá, 2010	34,4	67,9	2,0	12,5	39,7	3,2
Perú, 2017	84,5	84,0	1,0	55,1	45,3	0,8
Uruguay, 2011	26,1	35,8	1,4	131,4	18,9	1,4
Venezuela (República Bolivariana de), 2011	37,6	66,8	1,8	24,8	39,7	1,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los censos de población y vivienda de la década de 2010.

Nota: La brecha se calcula como el cociente entre el porcentaje de población indígena que terminó la educación secundaria y el porcentaje de población no indígena en la misma situación.

No es fácil conocer la manera en que se expresan estas inequidades en los territorios indígenas a partir de los censos, pues estos no incluyen las entidades territoriales indígenas en su estructura. Para suplir esta limitación, se han agrupado los municipios según la proporción de población indígena en cada uno de ellos, con miras a evidenciar la mayor vulnerabilidad de las áreas preponderantemente indígenas, que suelen coincidir con los territorios de ocupación tradicional. Como se aprecia en el cuadro VI.10, la tendencia más generalizada es que el acceso a la educación secundaria decrece a medida que aumenta el peso relativo de los indígenas en la demografía local. Esta situación se observa claramente en la Argentina, Chile, Honduras y México y se extiende, aunque con variaciones, en el Brasil, Costa Rica, Panamá y la República Bolivariana de Venezuela, países en que, si bien esta tendencia no es lineal, se expresa con claridad al comparar los municipios con menor y mayor presencia indígena (véanse el cuadro VI.10 y el gráfico VI.17).

Cuadro VI.10

América Latina (10 países): población indígena y no indígena de 20 a 29 años que terminó la educación secundaria, por nivel de predominio de la población indígena a nivel municipal
(En porcentajes)

País	Pueblo	Proporción de población indígena a nivel municipal			
		0,1 a 19,9	20 a 39,9	40 a 59,9	60 y más
Argentina, 2010	Indígena	36,1	15,5	12,2	-
	No indígena	39,0	21,6	18,4	-
	Brecha relativa	1,1	1,4	1,5	-
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2012	Indígena	23,6	32,1	26,8	15,8
	No indígena	36,1	47,8	34,8	24,2
	Brecha relativa	1,5	1,5	1,3	1,5
Brasil, 2010	Indígena	22,7	11,3	9,9	19,4
	No indígena	42,3	27,8	33,9	38,5
	Brecha relativa	1,9	2,5	3,4	2,0
Chile, 2017	Indígena	80,5	75,6	69,0	62,8
	No indígena	81,9	79,6	76,0	74,8
	Brecha relativa	1,0	1,1	1,1	1,2

Cuadro VI.10 (conclusión)

País	Pueblo	Proporción de población indígena a nivel municipal			
		0,1 a 19,9	20 a 39,9	40 a 59,9	60 y más
Costa Rica, 2010	Indígena	32,4	18,4	22,2	-
	No indígena	47,7	29,7	33,3	-
	Brecha relativa	1,5	1,6	1,5	-
Ecuador, 2010	Indígena	26,1	26,2	23,8	25,4
	No indígena	56,5	55,2	54,3	53,1
	Brecha relativa	2,2	2,1	2,3	2,1
Honduras, 2013	Indígena	20,0	11,9	9,8	8,7
	No indígena	21,0	13,5	9,4	11,5
	Brecha relativa	1,0	1,1	1,0	1,3
México, 2010	Indígena	34,5	33,5	30,6	21,6
	No indígena	46,9	43,0	44,7	37,9
	Brecha relativa	1,4	1,3	1,5	1,8
Panamá, 2010	Indígena	28,7	12,2	-	14,4
	No indígena	62,1	40,6	-	52,6
	Brecha relativa	2,2	3,3	-	3,7
Venezuela (República Bolivariana de), 2011	Indígena	32,6	32,7	35,9	32,0
	No indígena	65,7	52,9	53,3	49,3
	Brecha relativa	2,0	1,6	1,5	1,5

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los censos de población y vivienda de la década de 2010.

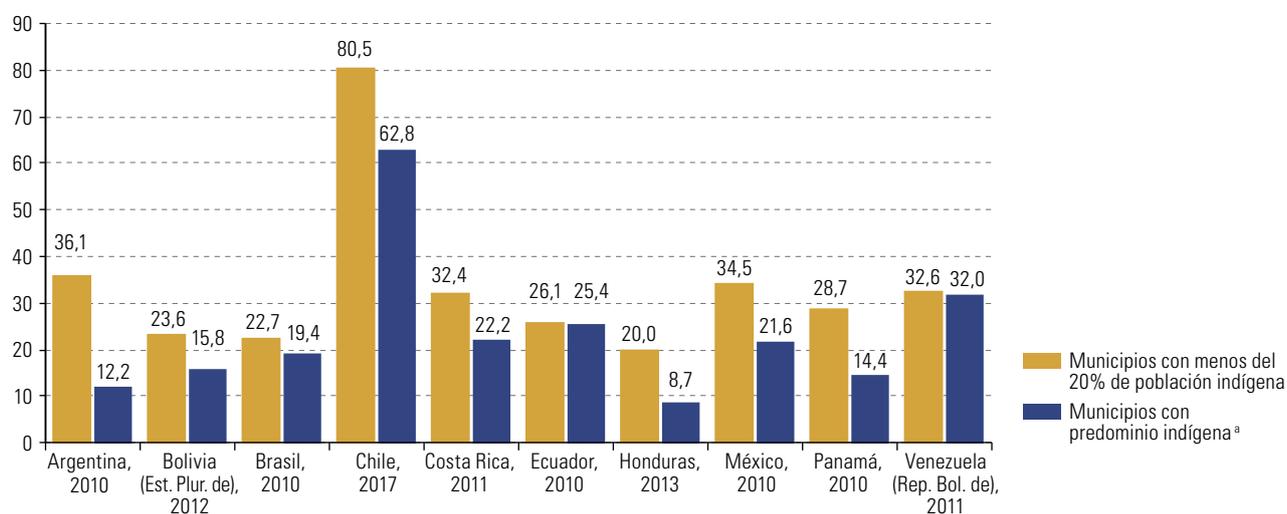
Nota: Solo se incluyen los municipios con casos válidos.

La brecha se calcula como el cociente entre el porcentaje de población indígena que terminó la educación secundaria y el porcentaje de población no indígena en la misma situación.

Gráfico VI.17

América Latina (10 países): población indígena de 20 a 29 años que terminó la educación secundaria, por nivel de predominio de población indígena a nivel municipal

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los censos de población y vivienda de la década de 2010.

^a En todos los países se consideró un 60% y más de población indígena, excepto en la Argentina y Costa Rica, donde se tomó un 40% y más (dado que no hay municipios con un 60% y más).

Otra manera de examinar estas desigualdades territoriales —aunque debido a limitaciones metodológicas no es posible ofrecer un panorama regional— consiste en determinar los municipios que contienen total o parcialmente los territorios tradicionales indígenas. Es posible utilizar este criterio de análisis solo en algunos países. Por ejemplo, en la Argentina, se constata que 48 de los 100 municipios con los peores indicadores de acceso a la educación secundaria para los pueblos indígenas incluyen territorios tradicionales. Se trata, en general, de localidades pequeñas, en las que la población indígena está escasamente representada en la estructura demográfica y donde las brechas de equidad en el acceso a la educación secundaria están muy por encima del promedio del país (véase el cuadro VI.11).

Cuadro VI.11

Argentina: municipios con las más bajas proporciones de jóvenes indígenas de 20 a 29 años que completaron la educación secundaria, 2010

Provincia	Municipio	Pueblo indígena ^a	Total de población indígena del municipio	Población indígena (en porcentajes)	Población indígena de 20 a 29 años que terminó la educación secundaria (en porcentajes)	Brecha ^b
Chaco	Maipú	Mocoví, moqoit, toba-qom	861	3,4	1,6	9,5
Formosa	Pilagás	Toba, qom	771	4,2	1,6	9,7
Chaco	O'Higgins	Mocoví, moqoit	755	3,8	2,0	9,1
Misiones	Guaraní	Guaraní	1 468	2,2	2,6	5,3
Formosa	Bermejo	Pilagá, toba-qom, wichí	3 472	25,0	3,1	4,0
Misiones	Libertador General San Martín	Guaraní	2 030	4,4	3,2	3,8
Santiago del Estero	Atamisqui	Diaguíta cacano	673	6,2	3,6	8,1
Salta	Rivadavia	Chorote, wichí	10 148	33,6	3,9	3,3
Chaco	Libertador General San Martín	Toba, qom	7 035	12,0	3,9	4,0
Formosa	Laishí	Toba, qom, wichí	1 054	6,2	4,1	5,9
Chaco	Libertad	Toba, qom	407	3,4	4,6	3,4
Chaco	Mayor Luis Jorge Fontana	Mocoví, moqoit, toba-qom	1 657	3,0	4,7	5,1
Chaco	General Güemes	Wichí	12 470	18,7	4,8	7,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) y de procesamientos especiales del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010.

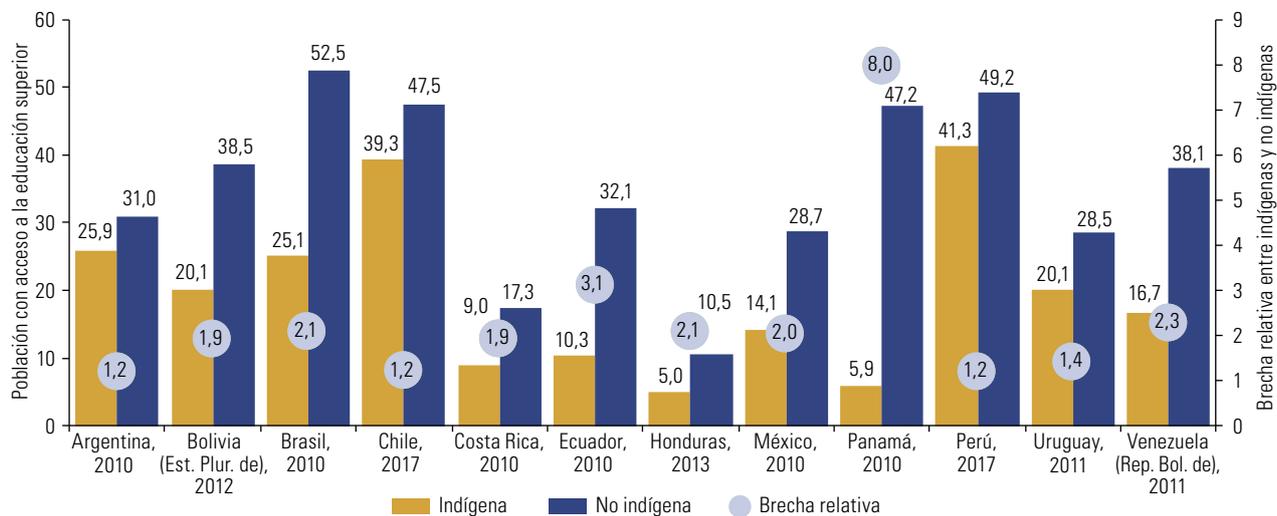
^a La identificación de los pueblos indígenas a nivel municipal se realizó a partir de los registros del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI).

^b La brecha se calcula como el cociente entre el porcentaje de jóvenes no indígenas que terminaron la educación secundaria y el de jóvenes indígenas en la misma situación.

Las desigualdades en el acceso a la educación superior son incluso más marcadas. Para evidenciarlas, se analiza la situación de los jóvenes de 20 a 29 años. Al igual que en el caso del nivel secundario, es en el Perú y Chile donde la juventud indígena tiene mayor acceso a la formación superior (el 41,3% y el 39,3%, respectivamente). La proporción es 1 de cada 4 jóvenes indígenas en la Argentina y el Brasil, 2 de cada 10 en la República Bolivariana de Venezuela y el Estado Plurinacional de Bolivia y solo 1 de cada 10 en Costa Rica y México. El menor acceso se registra entre los y las jóvenes indígenas de Honduras y Panamá. Las desigualdades más profundas se registran en Panamá, donde la proporción de jóvenes no indígenas que acceden a la educación superior es 8 veces más alta que la de los indígenas. En el Ecuador, esta proporción se triplica; en el Uruguay, es un 40% más alta; en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Costa Rica, Honduras, México y la República Bolivariana de Venezuela, se duplica, y en el Perú, Chile y la Argentina, es solo un 20% mayor (véase el gráfico VI.18).

Gráfico VI.18

América Latina (12 países): población indígena y no indígena de 20 a 29 años que accedió a educación superior (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los censos de población y vivienda de la década de 2010.

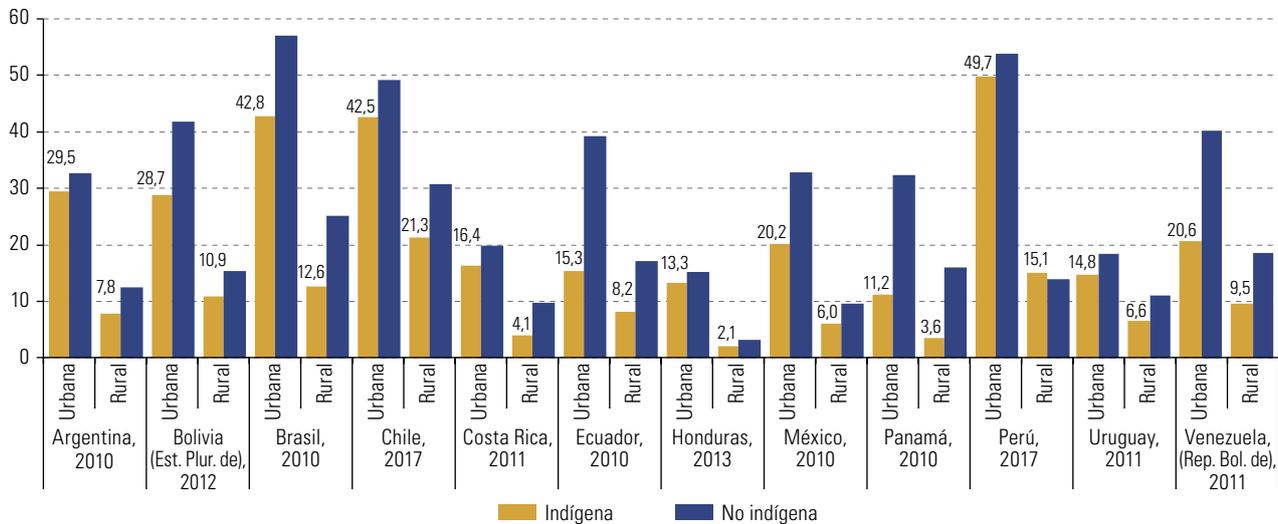
Nota: La brecha se calcula como el cociente entre el porcentaje de jóvenes no indígenas que accedieron a educación superior y el de jóvenes indígenas en la misma situación.

Los factores territoriales inciden significativamente en la posibilidad de los jóvenes indígenas de acceder a la educación superior. La residencia en áreas rurales —junto con la discriminación étnica— es el marcador de exclusión más evidente en la mayor parte de los países analizados. Al igual que para el nivel secundario, residir en zonas rurales es un límite de orden estructural al acceso a los niveles más altos de educación, pero afecta siempre de manera más intensa a los grupos sociales más excluidos, reforzando la discriminación. Como se puede observar en el gráfico VI.19, un primer rasgo común es que en los 12 países analizados el acceso a la educación superior es menor entre los indígenas, indistintamente del área de residencia. En segundo lugar, el aumento de las oportunidades para ingresar a este nivel de enseñanza en las áreas urbanas es mucho más notorio entre ellos, pero es insuficiente para alcanzar la equidad. En tercer lugar, la intensificación de las brechas interétnicas es marcada en siete países: la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica, Honduras, Panamá y el Uruguay. En los restantes, las desigualdades en los contextos rurales son similares a las observadas en los espacios urbanos.

Tanto las oportunidades de acceder a la educación superior como las desigualdades étnicas se distribuyen desigualmente a nivel municipal, pues las desigualdades de acceso a la educación superior se concentran sobre todo en aquellos que se superponen con los territorios indígenas o los incluyen (véanse los mapas por país en el siguiente enlace [🔗](#)). Por ejemplo, en Chile, 68 de los 100 municipios con el acceso más bajo a la educación superior corresponden a áreas de ocupación tradicional indígena, particularmente de los pueblos mapuche y aymara. El análisis a nivel de municipios categorizados según el peso relativo de la población indígena dentro de ellos refuerza este argumento, pues en este país el acceso a la educación superior disminuye a medida que aumenta el peso relativo de la población indígena en las estructuras demográficas municipales y las desigualdades más amplias se observan sobre todo en las comunas preponderantemente indígenas. Además, cabe señalar que los 40 municipios con un 40% y más de población indígena corresponden en su totalidad a territorios de posesión histórica de los pueblos mapuche, aymara, atacameño, diaguita y rapa nui y que, en ellos, las desventajas indígenas también son marcadas. Para el resto de los jóvenes indígenas, asentados principalmente en áreas urbanas próximas a los territorios de origen y en la Región Metropolitana, el acceso a la educación superior es muy cercano al de los jóvenes no indígenas (véase el cuadro VI.12).

Gráfico VI.19

América Latina (12 países): población indígena y no indígena de 20 a 29 años que accedió a educación superior, por área de residencia
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los censos de población y vivienda de la década de 2010.

Cuadro VI.12

Chile: variabilidad territorial en el acceso a la educación superior de la población indígena de 20 a 29 años

Categoría de municipios (según el porcentaje de población indígena)	Municipios	Población indígena	Distribución de la población indígena (en porcentajes)	Jóvenes indígenas con acceso a educación superior (en porcentajes)	Jóvenes no indígenas con acceso a educación superior (en porcentajes)	Brecha relativa
0,1 a 19,9	243	1 282 978	84,0	44,5	48,3	1,1
20 a 39,9	63	630 762	13,3	33,8	41,9	1,2
40 a 59,9	25	18 4416	2,2	23,7	33,9	1,4
60 y más	15	6 3824	0,5	19,1	36,7	1,9
Total	346	2 161 980	100,0	39,3	47,5	1,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los censos de población y vivienda de la década de 2010.

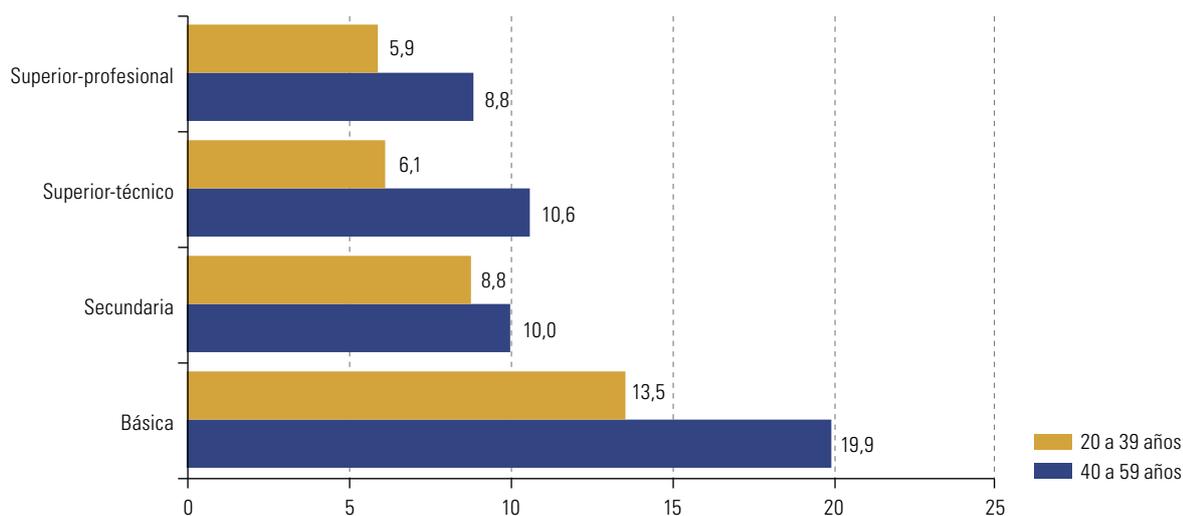
Nota: La brecha se calcula como el cociente entre el porcentaje de jóvenes no indígenas que acceden a educación superior y el de jóvenes indígenas en la misma situación.

Por otra parte, como se vio, el cierre o la reducción de las brechas no necesariamente se traducirá en la inserción de los indígenas en el mundo del trabajo, donde la discriminación salarial persistirá, más allá de los títulos profesionales. A su vez, en el marco de los modelos educativos hegemónicos, los logros educativos parecen siempre alcanzarse a expensas de la propia cultura, lo que se expresa en una sostenida disminución de los hablantes de lenguas indígenas a medida que se accede a mayores niveles de escolarización. Los programas de educación intercultural bilingüe tienen un alcance muy limitado, pues, como muestran los datos disponibles sobre Chile, la proporción de hablantes de estas lenguas en las generaciones más jóvenes —que deberían beneficiarse de su implementación— es sistemáticamente inferior al de las generaciones mayores en todos los niveles de educación (véase el gráfico VI.20). Esta situación ya se había evidenciado a partir del análisis de la ronda de censos de 2000 en siete países (Banco Mundial, 2015), que indicaba que solo el 31,9% de los indígenas hablaba su propia lengua materna al culminar el nivel primario de educación. Esta cifra disminuía drásticamente entre los que concluían la educación secundaria, hasta alcanzar solo el 5,3%, y se reducía a apenas el 2% entre quienes culminaban la educación superior. Los resultados de la ronda de censos de 2010 seguían siendo preocupantes en el Brasil, Costa Rica, Colombia y el Perú, donde menos de

la mitad de los niños, las niñas y los jóvenes indígenas de 6 a 19 años hablaba su idioma (entre un 40% y un 45%). En el caso del Ecuador, el indicador ascendía a un 60% (CEPAL, 2014). Asimismo, existe una gran heterogeneidad entre los diferentes pueblos indígenas y los contextos territoriales: las cifras de los censos de 2010 muestran que la prevalencia del idioma entre los niños y jóvenes indígenas era significativamente mayor cuando residían en los territorios indígenas que cuando residían fuera de ellos (CEPAL, 2014).

Gráfico VI.20

Chile: hablantes de lenguas indígenas por nivel de escolaridad, según grandes grupos de edad, 2017
(En porcentajes)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Familia, “Resultados Encuesta CASEN 2017” [base de datos en línea] http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/casen_2017.php.

Hace una década, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) alertó sobre el peligro de desaparición en que se encuentra el 26% de las lenguas indígenas de América Latina y el Caribe, que amenaza la diversidad cultural en el mundo y la integridad cultural de los pueblos indígenas, tras un largo proceso deliberado de erradicación de los idiomas indígenas que comenzó en épocas coloniales y continuó en las repúblicas de manera sistemática hasta pocas décadas atrás (UNICEF/FUNPROEIB Andes, 2009; CEPAL, 2014). Solo recientemente, en el marco del mayor reconocimiento de los pueblos indígenas y sus derechos, se han implementado políticas para su revitalización y conservación. Pese a ello, en 11 países de la región la proporción de niños y niñas que hablan el idioma indígena en el hogar y acceden a educación en su lengua es muy baja, poniéndolos en una situación de desventaja frente a la población no indígena (SITEAL, 2011).

Estas son señales de alerta con respecto a la necesidad de reforzar las políticas interculturales en todos los niveles de enseñanza, incluida la educación superior, para revertir la acelerada pérdida de idiomas indígenas en América Latina⁴. Tras este proceso —en el que incide fuertemente la migración hacia las ciudades— subyacen la colonización activa, la pobreza, la exclusión social y la falta de poder político. La revitalización de estas lenguas es un requisito fundamental para la transmisión del pensamiento, los sistemas de conocimientos, las tecnologías, la historia y la identidad indígenas. En general, es un elemento indispensable para la materialización de una efectiva educación inclusiva y de calidad en contextos multiétnicos y plurilingües, así como para los proyectos educativos propios de los pueblos indígenas en consonancia con las disposiciones del Convenio

⁴ De acuerdo con antecedentes de la Secretaría de Políticas Lingüísticas del Paraguay, 6 de las 19 lenguas indígenas que existen en el país están en peligro de extinción (guaná, tomáráho, manjui, ava guaraní, angaité y sanapaná). En México, de acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), solo un 6,5% de la población indígena habla su propia lengua y se señala que las siguientes lenguas están en riesgo extremo de desaparecer: ku’ahl y kiliwa, de Baja California; awakateko, de Campeche; mocho’, de Chiapas; ayapaneco, de Tabasco; ixil neabajéño y kaqchikel, de Quintana Roo; zapoteco, de Mixtepec; e ixcateco y zapoteco, de San Felipe Tejalápam. El 20% de las lenguas indígenas existentes también está en grave peligro de extinción porque ya no se transmite de una generación a otra. En Colombia, el 26% de las lenguas indígenas se encuentra claramente en peligro. El 17,8% se clasifica como seriamente en peligro, el 15,8% en situación crítica y el 11% se ha declarado extinto. El 6% se encuentra estable, pero en peligro, y solamente el 1% no corre peligro (DNP, 2019).

sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Más específicamente, las lenguas indígenas son fundamentales para promover la educación para el desarrollo sostenible en el marco de los ODS (meta 4.7), atendiendo a los reconocidos aportes de los pueblos indígenas a la conservación de la biodiversidad y la mitigación del cambio climático. Para estos efectos se debe prestar especial atención a la formación de profesionales indígenas, fomentando el desarrollo, la ampliación y la consolidación de instituciones de educación superior interculturales y de universidades indígenas. En este ámbito, la CEPAL (Del Popolo, 2017) enumeró 25 entidades de este tipo en diez países de la región (la Argentina, el Brasil, el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, el Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela), a las que se suma la Universidad Autónoma Indígena Intercultural (UAIIN) de Colombia, impulsada hace más de una década por el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), pero que solo a partir de 2018 adquirió el registro calificado para diez programas de formación y que a partir de 2020 será financiada por el Estado.

Las desigualdades en materia de educación también se pueden visibilizar mediante el promedio de años de estudio completados. En este caso, se describe la situación de la población de 20 a 34 años y de 35 a 49 años, asumiendo que en el primer grupo etario se reflejarían los efectos de las iniciativas realizadas por los Estados en las últimas décadas para garantizar el derecho a la educación de los pueblos indígenas. Por una parte, estas iniciativas deberían haber redundado en un mayor acceso a la educación y, en consecuencia, en más años de escolaridad, y, por otra, también deberían haber reducido las brechas de equidad interétnicas. El primero de estos supuestos se cumple en ocho de los países considerados en este análisis, aunque en distintas magnitudes. Costa Rica constituye la única excepción, pues tanto los indígenas de 20 a 34 años como los de 35 a 39 años tienen, en promedio, 7 años de estudio. En el Estado Plurinacional de Bolivia y el Ecuador, las cifras sugieren el mejor impacto de esas políticas, pues la escolarización promedio se incrementó 3 y 2,8 años, respectivamente. En Chile, Honduras, México, Panamá y la República Bolivariana de Venezuela, el promedio aumentó 2 años y, en la Argentina, solo 1 año, que es el mismo aumento registrado entre los no indígenas, por lo que las diferencias entre los dos grupos —aunque bajas— se mantuvieron. El doble propósito de aumentar la escolarización indígena y reducir al mismo tiempo las brechas parecería cumplirse, aunque con variabilidad en todos los países, pero más significativamente en el Ecuador y el Estado Plurinacional de Bolivia, donde las desigualdades se redujeron en 1,6 y 1,3 años de estudio, respectivamente (véase el cuadro VI.13).

Cuadro VI.13

América Latina (9 países): promedio de años de estudio de la población indígena y no indígena de 20 a 34 años y de 35 a 39 años de edad

País	20 a 34 años			35 a 39 años		
	Indígena	No indígena	Diferencia entre no indígenas e indígenas	Indígena	No indígena	Diferencia entre no indígenas e indígenas
Argentina, 2010	9,8	10,7	0,9	8,9	9,8	0,9
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2012	9,3	11,6	2,3	6,3	10,0	3,7
Chile, 2017	12,2	12,8	0,6	10,2	11,3	1,1
Costa Rica, 2010	7,5	9,7	2,2	7,1	8,8	1,7
Ecuador, 2010	7,3	10,4	3,1	4,5	9,2	4,7
Honduras, 2013	6,0	7,4	1,3	4,1	5,8	1,7
México, 2010	8,3	10,4	2,1	6,1	8,9	2,9
Panamá, 2010	6,3	11,2	4,9	4,5	10,3	5,8
Venezuela (República Bolivariana de), 2011	7,0	10,6	3,6	5,4	9,3	3,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los censos de población y vivienda de la década de 2010.

El análisis a nivel de divisiones administrativas menores para observar la situación de los pueblos indígenas que permanecen en los territorios tradicionales evidencia la postergación y la exclusión que los afectan. Aun cuando no se puede establecer el panorama general, algunos ejemplos sirven para ilustrar esta situación. En Chile, donde los indígenas tienen los más altos promedios de años de estudio, las políticas de ampliación de la

cobertura educativa han tenido un efecto positivo en estas comunidades, puesto que en todos los municipios la población indígena de 20 a 34 años ha culminado, al menos, el ciclo primario (8 años), superando el rezago que se observa en este ámbito en 33 comunas para la población de 35 a 49 años. Estas corresponden mayoritariamente a territorios de posesión histórica de los pueblos mapuche y aymara y registran los mayores avances entre generaciones. En otros países las tendencias son más heterogéneas. Es el caso, por ejemplo, de Costa Rica, donde —a nivel general— la escolarización indígena no varía significativamente en los dos grupos etarios considerados en el análisis. Allí, 12 de los 17 cantones que incluyen parcial o totalmente los territorios indígenas legalmente reconocidos se encuentran en las posiciones más desfavorecidas, con promedios de años de estudio inferiores al estándar del país para la población indígena de 20 a 34 años. Esos cantones son, a su vez, los que registran los menores avances entre generaciones. En particular, se puede señalar que en ellos vive más del 60% de la población indígena del país y que representan solo el 7,2% del total poblacional. Allí se expresa con claridad el acceso diferenciado a la educación de los pueblos indígenas. En efecto, mientras los jóvenes no indígenas en esas áreas tienen en promedio 8,8 años de estudio, los indígenas solo han cursado 6,5 años, un promedio notoriamente inferior al que alcanzan los jóvenes indígenas residentes fuera de los territorios tradicionales (véanse el cuadro VI.14 y el mapa VI.2).

Cuadro VI.14

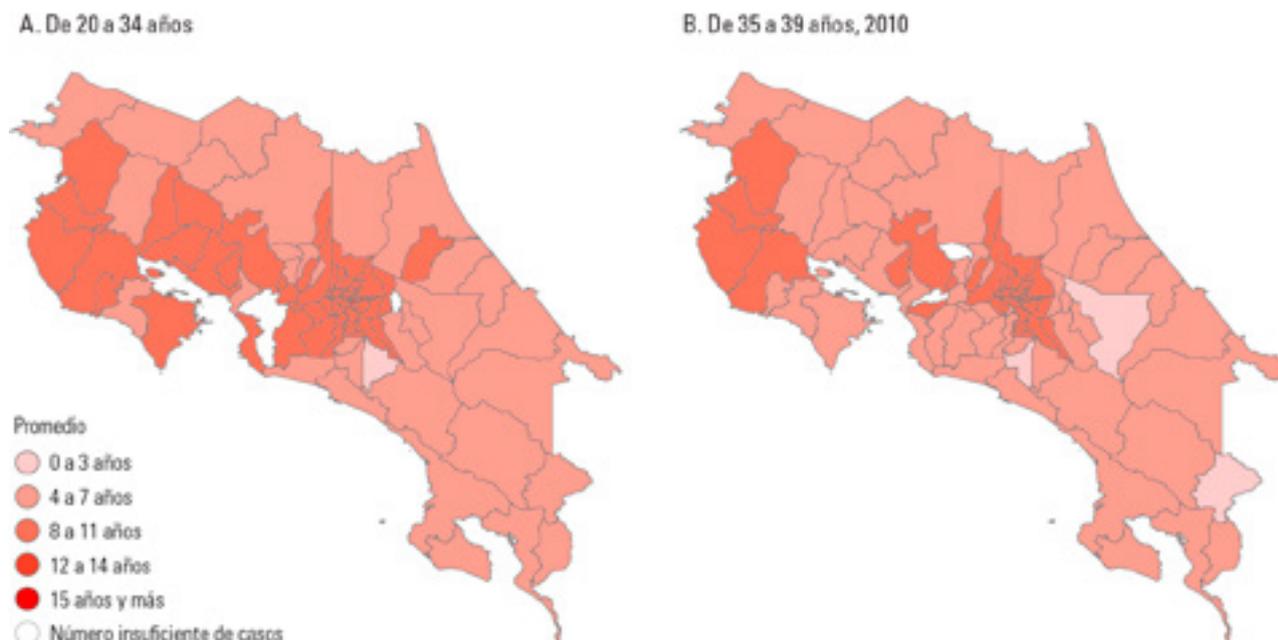
Costa Rica: promedio de años de estudio de la población indígena y no indígena de 20 a 34 años de edad, 2010

Cantones	Población indígena	Distribución de la población indígena	Porcentaje de población indígena en cantones	Promedio de años de estudio		Diferencia
				Indígena	No indígena	
Cantones con territorios indígenas reconocidos	64 582	62,0	7,2	6,5	8,8	2,3
Resto	39 561	38,0	1,2	9,0	9,9	0,9
Total	104 143	100,0	2,5	7,5	9,7	2,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de los censos de la ronda 2010.

Mapa VI.2

Costa Rica: promedio de años de estudio de la población indígena, 2010



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de los censos de la ronda 2010.

2. La salud de los pueblos indígenas: ampliación de la información sobre la mortalidad infantil

a) Reconocimiento del derecho a la salud de los pueblos indígenas y políticas para garantizarlos. Elementos contextuales

La comunidad internacional ha consagrado el derecho humano a la salud en múltiples instrumentos⁵. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) lo ha desarrollado exhaustivamente, en particular por medio de la observación general núm. 14, en la que se analizan las cuestiones sustantivas derivadas del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR, 2000). En general se ha definido como “el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental” (CESCR, 2000) y se ha reconocido, además, que su implementación no solo requiere el acceso oportuno y apropiado a bienes y servicios de salud, sino que involucra también acciones efectivas para mejorar sustancialmente los “factores determinantes básicos de la salud” (CESCR, 2000). Como es ampliamente sabido, estos factores están directamente relacionados con el ejercicio efectivo de otros derechos humanos, como el derecho al agua⁶ y al saneamiento (Naciones Unidas, 2010), el derecho a una vivienda adecuada⁷, el derecho a la educación y a la información, el derecho a un medioambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible y el derecho a la alimentación⁸, entre otros. Por ello, se asume que estos derechos constituyen también componentes integrales del derecho a la salud. En virtud de ello, es posible establecer el origen de algunas desigualdades e injusticias sociales en materia de salud en las condiciones existentes para el ejercicio de esos derechos humanos, que constituyen el principal determinante social de la salud de las poblaciones y los pueblos. Dado que estos derechos tienen connotaciones especiales para los pueblos indígenas, los Estados no solo deben garantizar el derecho a la salud de los ciudadanos indígenas (dimensión individual), sino también implementar sus derechos colectivos como pueblos culturalmente diferentes. Más aún, el derecho a la salud de los pueblos indígenas no solo está estrechamente vinculado con el ejercicio de sus derechos colectivos, sino que depende de este.

Tras la adopción del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y atendiendo a los preceptos generales mencionados, se ha propuesto que el derecho a la salud de los pueblos indígenas incluya: i) el derecho a alcanzar y mantener el nivel más alto de salud física y mental, no solo garantizando su acceso sin discriminación a una atención oportuna, adecuada, de calidad y culturalmente pertinente, sino también a través de mejoras sustantivas de las condiciones de vida que actúan como determinantes sociales de su situación de salud; ii) el derecho a la integridad cultural en materia de salud, sustentado en el concepto integral de bienestar de los pueblos indígenas y que, por lo mismo, no se restringe al uso, fortalecimiento y control de las medicinas tradicionales (conocimientos, tecnologías, recursos terapéuticos), sino que se extiende a la protección de sus territorios, concebidos como los espacios fundamentales tanto para su sobrevivencia y supervivencia, como para su salud individual y colectiva; y, iii) el derecho a participar en el diseño, la implementación, la gestión, la administración y la evaluación de las políticas y los programas de salud que les competen, cuya mayor expresión es el control autónomo de sus propios sistemas de salud (CEPAL, 2007; CEPAL/OPS, 2011; Pedrero, 2013 y 2014b). Por ello, ya no es suficiente —aunque sigue siendo necesario— referirse a la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, calidad y pertinencia cultural de los bienes y servicios públicos de salud para dar cuenta del derecho humano a la salud de los pueblos indígenas.

⁵ Párrafo 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, párrafo 1 del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, artículo 11 y artículo 12 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño, entre otros.

⁶ El derecho al agua de los pueblos indígenas es, en última instancia, el derecho a planificar, ejercer y controlar el acceso a este recurso (observación general núm. 12 y artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

⁷ El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha establecido que el derecho humano a una vivienda adecuada no se reduce a sus condiciones materiales, ni a la seguridad jurídica de la tenencia, la disponibilidad de servicios, la habitabilidad y accesibilidad de esta; sino que involucra también su adecuación cultural.

⁸ “Derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna” (Naciones Unidas, 2001, pág. 9).

Desde 1993, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) reconoce la necesidad de adoptar medidas especiales para garantizar el derecho a la salud de los pueblos indígenas. En efecto, con la aprobación de la Iniciativa de Salud de los Pueblos Indígenas de las Américas (SAPIA) (OPS, 1993), se dio inicio a una profusa y progresista agenda de trabajo sustentada en cinco principios: i) la necesidad de un abordaje integral a la salud; ii) el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas; iii) el derecho a la participación sistemática; iv) el respeto y la revitalización de las culturas indígenas; y, v) la reciprocidad en las relaciones⁹. Estos principios orientaron gran parte de los programas de salud destinados a los pueblos indígenas de América Latina. En los últimos años, la OPS ha promovido la etnicidad como un enfoque esencial y transversal para reducir las desigualdades en materia de salud en la región, tanto entre los países y territorios como dentro de ellos y, en 2017, adoptó la Política sobre Etnicidad y Salud (véase el recuadro VI.7), en la cual se insta a “los Estados miembros a tomar en cuenta la relación entre la etnicidad y la salud, y a promover un enfoque intercultural que contribuya, entre otros aspectos, a eliminar las barreras de acceso a los servicios y mejorar los resultados de salud de los pueblos indígenas, los afrodescendientes, los romaníes y los miembros de otros grupos étnicos, según proceda”. Para ello, propone cinco líneas de acción prioritarias: i) generación de evidencia; ii) impulso de la acción en materia de políticas; iii) participación social y alianzas estratégicas; iv) reconocimiento de los conocimientos ancestrales y de la medicina tradicional y complementaria; y v) desarrollo de las capacidades a todos los niveles. Llama la atención que en estas nuevas directrices la OPS eluda referirse explícitamente a la autodeterminación y al consentimiento libre, previo e informado, los principales elementos de las agendas de los pueblos indígenas en todos los ámbitos, incluidas las garantías de su derecho a la salud.

Recuadro VI.7

Contenido de la Política sobre Etnicidad y Salud de la Organización Panamericana de la Salud (OPS)

Línea prioritaria	Estrategias
Generación de evidencia	Promover la producción, la gestión integral y el análisis de información desglosada por origen étnico y datos (tanto cualitativos como cuantitativos) sobre la salud de los pueblos indígenas, los afrodescendientes, los romaníes y los miembros de otros grupos étnicos, así como sus determinantes. Mejorar el proceso de producción de datos cuantitativos y cualitativos y de información de buena calidad sobre la salud de esta población, desglosados por estratificadores relevantes, como el sexo, la edad y el lugar de residencia.
Impulso de la formulación de políticas	Determinar los vacíos en cuanto a las políticas nacionales en relación con los estándares internacionales. Proponer marcos de política, sobre la base del derecho al goce del grado máximo de salud, que favorezcan y promuevan la equidad, la equidad, la interculturalidad y el acceso a los servicios de salud de calidad, teniendo en cuenta el contexto nacional. Impulsar la revisión, la adecuación y la implementación eficaz de las políticas existentes de acuerdo con un enfoque intercultural. Promover y facilitar la participación plena de los pueblos indígenas, los afrodescendientes, los romaníes y los miembros de otros grupos étnicos, según sea aplicable al contexto nacional, en la salud y el bienestar.
Participación social y alianzas estratégicas	Fomentar la participación social y las alianzas estratégicas con los pueblos indígenas, los afrodescendientes, los romaníes y los miembros de otros grupos étnicos, según corresponda en el contexto nacional, asegurando la representatividad tanto de las mujeres como de los hombres en el desarrollo de las políticas públicas y las acciones relacionadas con la salud.
Reconocimiento de los conocimientos ancestrales y de la medicina tradicional y complementaria	Potenciar el diálogo de saberes que facilite el desarrollo y el fortalecimiento de modelos interculturales de salud como una forma de lograr la atención centrada en las necesidades de las personas y las comunidades. Revalorizar y promover los conocimientos, las prácticas y las expresiones culturales tradicionales a través de los mecanismos de transmisión propios de cada cultura.
Desarrollo de las capacidades a todos los niveles	Capacitar al personal de salud institucional y comunitario como facilitador intercultural y generador de condiciones para el diálogo de saberes. Impulsar la inclusión de la interculturalidad en el diseño del currículo de las carreras técnicas y profesionales del ámbito de la salud. Fomentar la representatividad en los sistemas de salud de las personas indígenas, afrodescendientes y romaníes y los miembros de otros grupos étnicos, según corresponda a la realidad del país, para asegurar que la atención de salud sea culturalmente pertinente.

Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Política sobre Etnicidad y Salud*, Washington, D.C., 2017.

⁹ La iniciativa fue reforzada por otras resoluciones del Consejo Directivo, como la resolución CD40.R6 sobre la salud de los pueblos indígenas (1997) y la resolución CD47.R18 sobre la salud de los pueblos indígenas de las Américas (2006).

b) Reconocimiento del derecho a la salud de los pueblos indígenas en las legislaciones nacionales

Solo en cuatro países de la región se ha reconocido constitucionalmente el derecho a la salud de los pueblos indígenas. En el Estado Plurinacional de Bolivia se reconoce tanto el derecho a acceder al sistema universal y gratuito de salud —que incluye las medicinas tradicionales indígenas— como la competencia de las autonomías indígenas para organizar, planificar y ejecutar políticas de salud en su jurisdicción. En el Ecuador, se reconoce el derecho a “mantener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos; sus ciencias, tecnologías y saberes ancestrales; los recursos genéticos que contienen la diversidad biológica y la agrobiodiversidad; sus medicinas y prácticas de medicina tradicional, con inclusión del derecho a recuperar, promover y proteger los lugares rituales y sagrados, así como plantas, animales, minerales y ecosistemas dentro de sus territorios; y el conocimiento de los recursos y propiedades de la fauna y la flora” (Asamblea Nacional Constituyente, 2008), favoreciendo así el fortalecimiento de los sistemas médicos propios. Más conservadora y “salubrista” es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece solo la obligación de la federación, los estados y los municipios de asegurar el acceso a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, y apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil (artículo 2.b). Por último, en la República Bolivariana de Venezuela se reconoce el “derecho a una salud integral que considere sus prácticas y culturas” (Asamblea Constituyente, 1999), así como la obligación estatal de reconocer la medicina tradicional, aunque con sujeción a principios bioéticos en cuyo establecimiento los pueblos indígenas no fueron invitados a participar.

En Chile, Nicaragua y el Ecuador, este reconocimiento se hace mediante leyes sectoriales. En el primero de esos tres países, la Ley núm. 20.584 que regula los deberes y derechos de las personas en materia de atención de la salud —comúnmente conocida como la Ley de Derechos y Deberes del Paciente— establece que “en aquellos territorios con alta concentración de población indígena, los prestadores institucionales públicos deberán asegurar el derecho de las personas pertenecientes a los pueblos originarios a recibir una atención de salud con pertinencia cultural, lo cual se expresará en la aplicación de un modelo de salud intercultural validado ante las comunidades indígenas, el cual deberá contener, a lo menos, el reconocimiento, protección y fortalecimiento de los conocimientos y las prácticas de los sistemas de sanación de los pueblos originarios; la existencia de facilitadores interculturales y señalización en idioma español y del pueblo originario que corresponda al territorio, y el derecho a recibir asistencia religiosa propia de su cultura” (Ministerio de Salud, 2012)¹⁰. Pese a lo auspiciosa que parecería esta ley para los pueblos indígenas, se promulgó sin haberlos consultado previamente, aunque el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) ya estaba vigente en el país al momento de su aprobación. En Nicaragua, mediante la Ley núm. 423 (Ley General de Salud de 2000) se dispone que las regiones autónomas de la costa atlántica podrán definir un modelo de atención de salud conforme a sus tradiciones, cultura, usos y costumbres dentro del marco de las políticas, planes, programas y proyectos del Ministerio de Salud. En este país, en 2011, se promulgó además una ley específica —la Ley de Medicina Tradicional Ancestral (Ley núm. 759)— con el objetivo de “reconocer el derecho, respetar, proteger y promover las prácticas y expresiones de la medicina tradicional ancestral de los pueblos indígenas y afrodescendientes en todas sus especialidades y el ejercicio individual y colectivo de los mismos, en función de la salud propia e intercultural y establecer las garantías adecuadas que corresponden al Estado para su efectiva aplicación y desarrollo” (Presidencia de la República de Nicaragua, 2011). En el Ecuador, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud (Ley núm. 2002-80) (Congreso Nacional del Ecuador, 2002) establece que los servicios comunitarios de salud y los agentes de la medicina tradicional forman parte del sistema público (artículo 7). Asimismo, mediante la Ley Orgánica de las Instituciones Públicas de Pueblos Indígenas del Ecuador que se Autodefinen como Nacionalidades de Raíces Ancestrales, se crea la Secretaría Nacional de Salud Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador, “entidad técnica especializada en la práctica de la medicina y conocimientos tradicionales, que funcionará bajo los lineamientos definidos por el Consejo de Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador” (Congreso Nacional del Ecuador, 2007).

¹⁰ Promulgada el 13 de abril de 2012 y publicada en el *Diario Oficial* el 24 de abril del mismo año.

En la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Colombia, México y la República Bolivariana de Venezuela, el derecho a la salud se reconoce en las normas generales que regulan la relación de los Estados con los pueblos indígenas. Se destaca la situación en Colombia, donde mediante la Ley núm. 691 de 2001 se reglamentaron y garantizaron el derecho de acceso y la participación de los Pueblos Indígenas en los Servicios de Salud, facultando a las autoridades de los Pueblos Indígenas para la creación de Administradoras Indígenas de Salud (ARSI) en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud, que más tarde se convertirían en las actuales empresas promotoras de salud del régimen subsidiado. Por último, en cinco países se han establecido leyes específicas de reconocimiento de este derecho, aunque con muy diversos alcances y contenidos. Se trata del Estado Plurinacional de Bolivia (decreto supremo núm. 29.601 de 2011, que establece el Modelo de Salud Familiar Comunitario Intercultural), Panamá (Ley núm. 17 del 27 de junio de 2016 que Establece la Protección de los Conocimientos de la Medicina Tradicional Indígena), el Paraguay (Ley núm. 5469 de Salud Indígena de 2015), Colombia (Ley núm. 691 Mediante la Cual se Reglamenta la Participación de los Grupos Étnicos en el Sistema General de Seguridad Social, de 2001) y Nicaragua (Ley núm. 759 de 2011, que “tiene por objeto, reconocer el derecho, respetar, proteger y promover las prácticas y expresiones de la medicina tradicional ancestral de los pueblos indígenas y afro-descendientes en todas sus especialidades y el ejercicio individual y colectivo de los mismos, en función de la salud propia e intercultural y establecer las garantías adecuadas que corresponden al Estado para su efectiva aplicación y desarrollo”) (véase el cuadro VI.15).

Cuadro VI.15

América Latina (17 países): marco normativo del derecho a la salud de los pueblos indígenas

País	Constitución	Leyes		
		General de salud	General sobre pueblos indígenas	Específica sobre salud de los pueblos indígenas
Argentina			✓	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	✓		✓	✓
Brasil			✓	
Chile ^a		✓		
Colombia			✓	✓
Costa Rica ^a				
Ecuador	✓	✓	✓	
El Salvador				
Guatemala				
Honduras				
México	✓		✓	
Nicaragua		✓	✓	✓
Panamá				✓
Paraguay				✓
Perú				
Uruguay ^a				
Venezuela (República Bolivariana de)	✓		✓	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Países en los que no se ha reconocido constitucionalmente a los pueblos indígenas.

Para implementar el derecho a la salud de los pueblos indígenas, en la mayoría de los países latinoamericanos —incluso en algunos que carecen de un marco normativo específico para ello— se ha establecido una política sectorial en la materia y, consecuentemente, un programa para su implementación. En un estudio de 2017, la CEPAL (Del Popolo, 2017) documentó ampliamente las principales iniciativas que se implementan mediante dichos programas. En esta ocasión, se intenta establecer los patrones que comparten las políticas y los programas en 12 países de la región: la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, el Paraguay, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela (véase el cuadro VI.16).

Cuadro VI.16

América Latina (12 países): políticas de salud de los pueblos indígenas

País	Objetivos		Componentes y estrategias principales					
	Mejorar acceso al sistema oficial	Mejorar condiciones de salud	Reconocimiento, protección, y fortalecimiento de sistemas médicos indígenas	Complementariedad de sistemas médicos/ Incorporación de especialistas indígenas	Participación	Sistemas de información	Capacitación	Investigación
Argentina	✓	✓		✓	✓	✓	✓	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓
Brasil	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Chile	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Colombia	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
El Salvador			✓		✓		✓	✓
Guatemala	✓	✓	✓	✓			✓	✓
México	✓	✓	✓	✓	✓		✓	
Panamá	✓	✓	✓					✓
Paraguay	✓		✓		✓	✓	✓	✓
Perú	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓
Venezuela (República Bolivariana de)	✓		✓	✓	✓		✓	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El objetivo común de estas políticas (excepto en El Salvador) es mejorar el acceso a los servicios oficiales de salud y en casi todas ellas se hace hincapié en la accesibilidad geográfica para las comunidades rurales y aisladas, principalmente en materia de salud materno-infantil, con intervenciones relativas a mejorar la cobertura de la vacunación, programas de alimentación complementaria y educación sanitaria. Sin embargo, llama la atención que en ninguno de los países se produzca información que permita evaluar el resultado de esas intervenciones. El caso de El Salvador constituye una excepción, pues recién en 2018 —tras reconocer constitucionalmente a los pueblos indígenas— se aprobó la Política Nacional de Salud de Pueblos Indígenas, cuyo objetivo general es “garantizar el derecho a la salud integral de los Pueblos Indígenas de El Salvador, con enfoque intercultural y de género, reconociendo, respetando y armonizando los conocimientos y saberes indígenas en el Sistema Nacional de Salud” (Ministerio de Salud, 2018, pág. 31). Se trata de una política que, según se colige de sus lineamientos estratégicos, está orientada principalmente a generar condiciones institucionales y normativas para “integrar el enfoque de salud intercultural como eje transversal en todas las estrategias y programas de promoción, prevención y atención en salud” (Ministerio de Salud, 2018, pág. 31). Un déficit del diseño salvadoreño es que no se considere explícitamente la participación de los pueblos indígenas en el Comité Nacional para la Salud de Pueblos Indígenas, que será el órgano responsable de gestionar la incorporación del enfoque intercultural al sistema nacional de salud.

Aunque en nueve de las políticas nacionales analizadas se explicita el objetivo de mejorar las condiciones de salud de los pueblos indígenas (las excepciones son El Salvador, el Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela), no se establecen las metas sanitarias necesarias para evaluar los resultados de las estrategias que se implementan ni se hace una observación sistemática de indicadores de salud diferenciados por pueblo de pertenencia. Así, el propósito implícito de cerrar brechas de equidad perseguido por estas políticas —sustentado en el principio de no discriminación— resulta imposible de medir. Este vacío es especialmente preocupante para la implementación de la Agenda 2030, pues se desconoce la situación de la mortalidad materna, la mortalidad infantil y en la niñez, la mortalidad por enfermedades no transmisibles, la incidencia del sida, la tuberculosis, la malaria y las enfermedades tropicales desatendidas y los niveles de acceso a servicios de salud sexual y reproductiva, entre otros indicadores requeridos para el seguimiento del Objetivo 3 de salud y bienestar entre los pueblos indígenas. Solo el Brasil se aparta de esta tendencia, pues en el Plan Nacional de Disminución de la Mortalidad Infantil Indígena de 2016 se incluyeron metas específicas para los pueblos

indígenas que se debían alcanzar en 2019: reducir un 20% las muertes de niños y niñas indígenas hasta los 5 años, aumentar al 90% el acceso a atención prenatal de las mujeres embarazadas y ampliar al 90% el seguimiento por vigilancia alimentaria y nutricional de los niños indígenas menores de 5 años, entre otras. Estas metas se monitorean de manera permanente y se informa de importantes avances en materia de mortalidad infantil. Así, por ejemplo, en el Distrito Sanitario Especial Indígena de Minas Gerais y Espírito Santo se ha registrado una disminución sostenida de la mortalidad infantil entre 2014 y 2018, que pasó de una tasa de 44,66 muertes por 1.000 nacidos vivos a 11,93 por 1.000 nacidos vivos. Esto se atribuye al aumento de la cobertura de vacunación en las aldeas indígenas, la implementación de la estrategia de rehidratación oral en las Unidades Básicas de Salud Indígena para enfrentar las enfermedades diarreicas agudas y a las mejoras en las condiciones de saneamiento (Ministerio de Salud, 2018).

En consonancia con las tendencias y directrices internacionales, todas las políticas de salud y pueblos indígenas establecen como áreas prioritarias la salud materno-infantil y la salud sexual y reproductiva. Se procura contribuir a la reducción de los embarazos no planeados y no deseados en la población adolescente, así como a la prevención de infecciones de transmisión sexual, incluido el virus de la inmunodeficiencia humana (VIH), al que —pese a las alarmantes señales incluidas en múltiples estudios en la región— todavía se presta poca atención en las políticas públicas¹¹. La prioridad que se ha dado a estos temas sanitarios en las políticas nacionales es un buen punto de partida para avanzar hacia la consecución de las metas de la Agenda 2030 en estas materias, que requieren profundización, ampliación de cobertura, mayor integralidad y el financiamiento permanente de las intervenciones.

También comunes a todas las políticas (con excepción de la implementada en la Argentina) son las estrategias de reconocimiento, protección y fortalecimiento de los sistemas médicos indígenas, entendidos en su acepción más restringida: agentes médicos y recursos terapéuticos, con énfasis en las hierbas medicinales, que muchas veces se apartan de los contextos territoriales y terapéuticos culturalmente legítimos para su producción, recolección, almacenamiento y aplicación. La incorporación de especialistas médicos indígenas a los equipos de salud, sobre todo en el nivel primario de atención, o el trabajo en coordinación con ellos también se ha generalizado. En ambos casos, los conocimientos médicos indígenas y su propiedad intelectual colectiva no cuentan con el debido resguardo, conforme los términos del artículo 31 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que establece que “los pueblos indígenas tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales [...] las manifestaciones de sus ciencias, tecnologías y culturas, comprendidos los recursos humanos y genéticos, las semillas, las medicinas, el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora [...] También tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su propiedad intelectual de dicho patrimonio” (Naciones Unidas, 2007).

Aunque la participación de los pueblos indígenas es un elemento común declarado en las políticas, ya sea como estrategia o como principio, en la mayoría de ellas no se explicitan mecanismos institucionalizados, permanentes y adecuados para hacerla efectiva, lo que pone en riesgo la integralidad y pertinencia de las intervenciones. Esta limitación está en la base del propio diseño de las políticas sectoriales, que —en la mayoría de los casos— no fueron sometidas a procesos de consulta previa. El Perú constituye una excepción, pues en 2013 se realizó una consulta para aprobar la Política Sectorial de Salud Intercultural (Presidencia de la República del Perú, 2016). Pese a ello, la participación no quedó garantizada en la norma, que establece que solo un representante de las seis organizaciones indígenas nacionales que participaron en el proceso de consulta (Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana, AIDSESP; Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú, CONAP; Confederación Campesina del Perú, CCP; Confederación Nacional Agraria, CNA; Unión Nacional de Comunidades Aymaras, UNCA; y Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú) podrá ser invitado a colaborar con la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente responsable de elaborar el Plan Sectorial de Salud Intercultural 2016-2021, lo que está muy por debajo de los estándares internacionales en la materia.

¹¹ Véanse, por ejemplo, Ponce, Muñoz y Stival (2017), Villalba y otros (2013), Núñez y Ponce (2015), SIPIA (2014), Bernal (2015), Zambrano y otros (2013) y Quintal y Vera (2015).

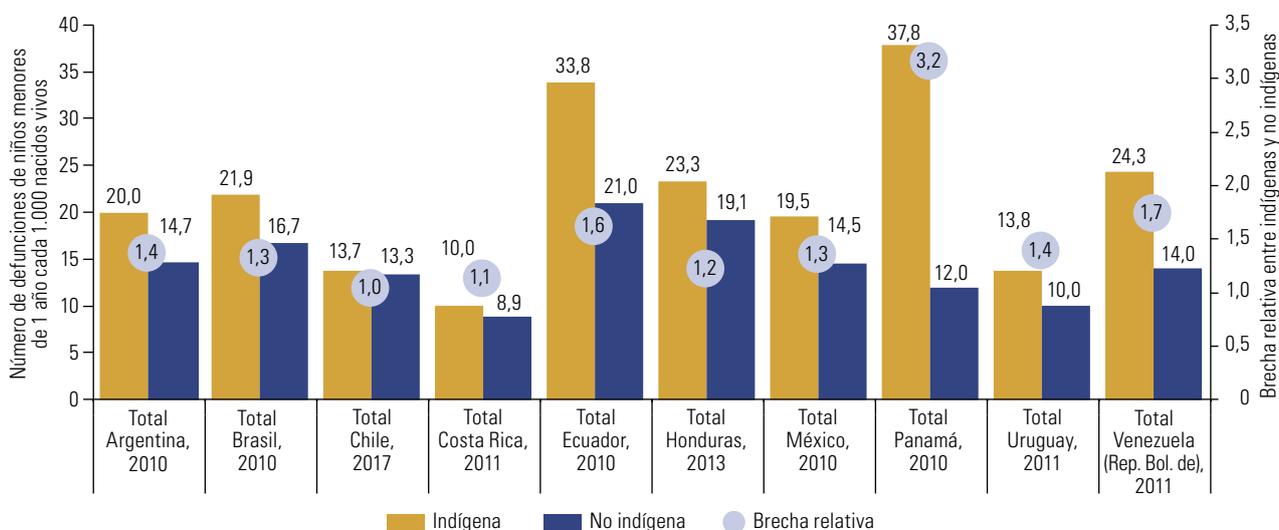
Si bien la investigación a nivel epidemiológico convencional y con respecto a los sistemas médicos indígenas es un lineamiento estratégico consignado en las políticas, se registran pocos avances en este ámbito, pese al gran impulso que se dio en la última década a la identificación de los pueblos indígenas en los registros de salud. Esto limita enormemente la adopción de decisiones basadas en datos empíricos. Las publicaciones disponibles versan sobre herbolaria, conocimientos y prácticas relativas a patologías específicas y solo en cuatro países se han desarrollado estudios epidemiológicos clásicos. El Brasil y Colombia constituyen una excepción. En el primero de estos países existe un Sistema de Información de Atención a la Salud Indígena (SIASI), que incluye los datos de atención de salud primaria proporcionados por los equipos multidisciplinares de salud indígena en el Subsistema de Atención a Salud Indígena, administrado por la Secretaría Especial de Salud Indígena del Ministerio de Salud, y que en sus publicaciones sobre la situación de salud en el país incluye indicadores para pueblos indígenas. En Colombia, el Ministerio de Salud y Protección Social publicaba indicadores de morbilidad y mortalidad a través de la Sala Situacional de la Población Indígena, cuya última edición corresponde a 2017.

c) Ampliación de la información disponible sobre la mortalidad infantil

De acuerdo con diversos informes, las tasas de mortalidad infantil en América Latina han disminuido considerablemente en las últimas décadas (CEPAL, 2013; UNICEF y otros, 2017 y 2018). Sin embargo, aún existen grandes desigualdades entre países y grupos sociales. Es el caso de los pueblos indígenas, que —como evidencian algunos estudios de la CEPAL (2012 y 2014; Del Popolo, 2017)— presentan en forma sostenida tasas más elevadas que las de la población no indígena. En Del Popolo (2017), se analizó en profundidad la situación en nueve países de la región y se observaron dos tendencias generales: i) que en ocho de ellos la mortalidad infantil indígena se redujo entre 2000 y 2010 (la excepción fue el Estado Plurinacional de Bolivia); y, ii) que esta reducción no logró cerrar las brechas interétnicas en ninguno de los países, a excepción de Costa Rica, que ha tenido bajos niveles de mortalidad infantil en forma sostenida. En ese análisis solo pudo incluirse la información de la ronda de censos de 2010 de siete países (el Brasil, Costa Rica, el Ecuador, México, Panamá, el Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela), a los que se suman ahora la Argentina, Chile y Honduras, con el único propósito de ampliar la información disponible. Los nuevos datos no modifican las tendencias antes mencionadas (véase el gráfico VI.21).

Gráfico VI.21

América Latina (10 países): tasa de mortalidad infantil de la población indígena y no indígena
(Por cada 1.000 nacidos vivos)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los censos de población y vivienda de la década de 2010.

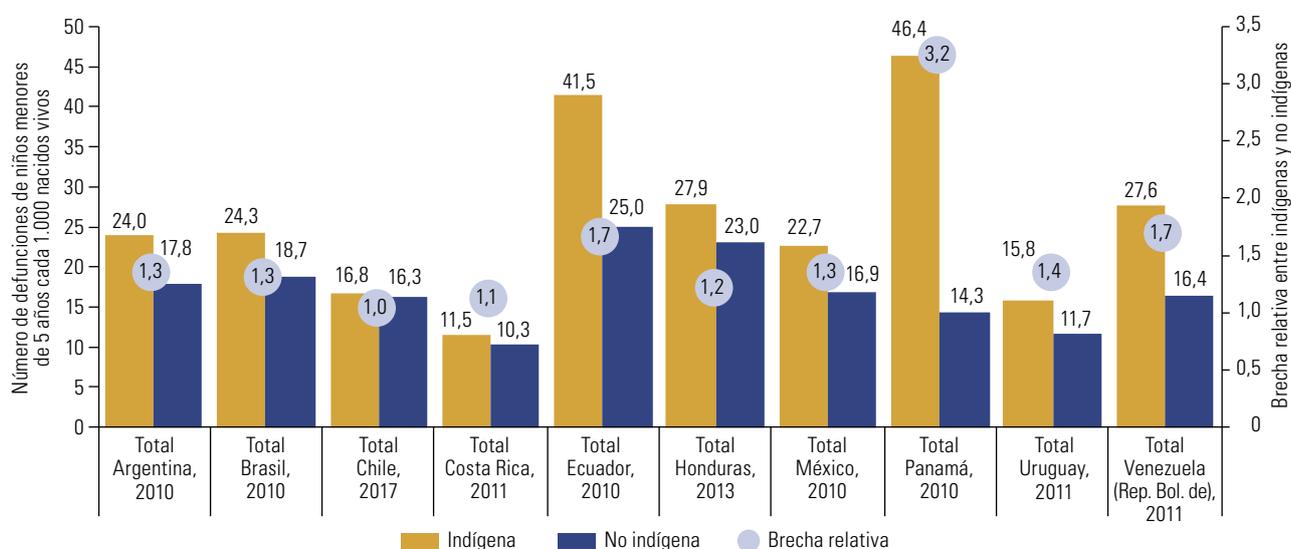
Nota: La brecha se calcula como el cociente entre la tasa de mortalidad infantil de la población indígena y la de la población no indígena.

La mortalidad en la niñez no difiere mayormente del patrón recién descrito. En todos los países sobre los que se dispone de información, las tasas son más altas entre los niños y las niñas indígenas menores de 5 años que entre sus coetáneos no indígenas. Mientras las diferencias son mínimas en Chile y Costa Rica, Panamá y el Ecuador registran las tasas más altas (46,4 y 45,1 por 1.000 niños menores de 5 años, respectivamente). Las inequidades más abismales se observan en el primero de estos países, donde el riesgo de morir de un niño indígena es tres veces más elevado que el de un niño no indígena. En el Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela, el riesgo es un 70% mayor para los indígenas que para los no indígenas, porcentaje que disminuye al 40% en el Uruguay, al 30% en la Argentina, México y el Brasil, al 20% en Honduras y al 10% en Costa Rica. Al igual que con respecto a la mortalidad infantil, Chile es el único país en que no se observan brechas (véase el gráfico VI.22).

Gráfico VI.22

América Latina (10 países): tasa de mortalidad en la niñez de la población indígena y no indígena

(Por cada 1.000 nacidos vivos)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los censos de población y vivienda de la década de 2010.

Nota: La brecha se calcula como el cociente entre la tasa de mortalidad infantil de la población indígena y la de la población no indígena.

La interseccionalidad entre las desigualdades territoriales y étnicas es elocuente según las cifras presentadas en el cuadro VI.17¹². La mayoría de los países no presentan diferencias significativas en la mediana del porcentaje de hijos fallecidos a nivel municipal, excepto el Ecuador y Panamá y, en menor medida, el Estado Plurinacional de Bolivia. Sin embargo, al examinar los municipios con los niveles más elevados de mortalidad, se constata la existencia de grandes diferencias, de manera que las brechas territoriales se refuerzan con las étnicas, en desmedro de los pueblos indígenas. Incluso en Chile, donde la mediana del porcentaje de hijos fallecidos a nivel comunal es del 1,4% tanto para indígenas como no indígenas, se advierten importantes desigualdades. Así, en el 20% de las comunas con mayores niveles de mortalidad indígena se observan proporciones que van del 2,4% al 9,8% de hijos fallecidos, mientras que para las no indígenas el rango es del 2,2% al 5,9%. En el resto de los países, las diferencias son aún más contundentes.

Al examinar estas desigualdades territoriales con mayor detalle, se constató que, en seis países —Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, México, Panamá, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)—, más de la mitad de los municipios presentan brechas significativas en desmedro de los pueblos indígenas, mientras que, en los otros cinco —Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Honduras—, esto ocurre en entre el

¹² A nivel municipal se utilizó el porcentaje de hijos fallecidos de mujeres de 25-34 años, que se considera una aproximación a la mortalidad en la infancia.

34% y el 43% de los municipios (véanse mapas en el siguiente enlace [↗](#)). Las brechas pueden ir desde un 20% de sobremortalidad hasta 15 veces más. Asimismo, en algunos países se observa una clara asociación entre altos niveles de mortalidad y municipios que guardan correspondencia con los territorios ancestrales, aunque también entre estos hay gran variabilidad. Más constante es el patrón en los municipios con población preponderantemente indígena, que en todos los países —con excepción de Chile— tienen una mortalidad infantil más elevada. Por otra parte, también hay municipios en áreas metropolitanas en los cuales la mortalidad infantil indígena sería elevada, con importantes diferencias respecto de la población no indígena.

Cuadro VI.17

América Latina (11 países): porcentaje de hijos fallecidos de mujeres de 25 a 34 años según condición indígena y no indígena, mediana y rangos en los deciles municipales con mayores niveles de mortalidad

Países y fechas censales	Mediana del porcentaje de hijos fallecidos		Rango en el porcentaje de hijos fallecidos del decil con mayor mortalidad		Rango en el porcentaje de hijos fallecidos del segundo decil con mayor mortalidad	
	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena
Argentina, 2010	1,8	1,7	5,1 - 14,7	2,5 - 9,3	3,8 - 5,1	2,2 - 2,5
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2012	9,7	8,4	14,7 - 23,5	14,8 - 22,7	12,5 - 14,7	11,5 - 14,8
Brasil, 2010	1,3	2,0	7,0 - 27,8	4,9 - 29,9	4,6 - 7,0	3,7 - 4,9
Chile, 2017	1,4	1,4	2,9 - 9,8	2,2 - 5,9	2,4 - 2,9	1,9 - 2,2
Costa Rica, 2011	1,7	1,6	4,7 - 6,4	2,2 - 3,5	3,5 - 4,7	1,9 - 2,2
Ecuador, 2011	4,6	2,8	6,3 - 19,7	4,3 - 8,7	5,8 - 6,3	3,6 - 4,3
Honduras, 2013	2,6	2,5	4,8 - 10,1	4,0 - 12,7	3,7 - 4,8	3,4 - 4,0
México, 2010	2,5	2,2	5,5 - 16,7	4,1 - 10,4	4,3 - 5,5	3,3 - 4,1
Panamá, 2010	4,7	1,7	7,8 - 8,9	3,2 - 7,7	7,3 - 7,8	2,3 - 3,2
Uruguay, 2011	1,3	1,1	2,6 - 2,7	1,4 - 1,4	2,2 - 2,6	1,3 - 1,4
Venezuela (República Bolivariana de), 2011	1,7	1,3	5,8 - 10,0	2,0 - 6,6	4,5 - 5,8	1,7 - 2,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los censos de población y vivienda de la década de 2010.

Las adversas condiciones en que se desarrollan los niños y las niñas indígenas en gran parte de la región amenazan sus posibilidades de tener una vida sana y lograr el bienestar. La falta de bienes y servicios públicos de salud en los territorios indígenas continúa siendo un aspecto particularmente crítico, al que no se presta la debida atención en las políticas públicas. En México, los municipios considerados indígenas (con el 40% y más de población indígena) disponen de menos consultorios por cada 1.000 habitantes, menos camas de hospitalización y menos médicos que los municipios sin población indígena, entre otros indicadores de desigualdad (CIESAS, 2018). En el Perú, solo un 10% de las comunidades campesinas indígenas y comunidades nativas cuenta con establecimientos de salud en sus territorios, la mayor parte de ellos de baja capacidad de resolución (puestos y postas de salud)¹³. Dichos establecimientos cuentan con recursos precarios (insuficientes existencias de medicamentos y vacunas, poco personal, falta de medios de transporte, entre otros), que no siempre alcanzan para atender las demandas de varios centros poblados, comunidades y caseríos. La dispersión geográfica determina que —en casos extremos— las personas deban desplazarse hasta por 8 horas desde sus comunidades de origen para acceder a ellos, tiempo que puede extenderse hasta 15 horas si se requiere atención en un centro con mayor capacidad de resolución. Para mitigar esta situación, se implementa el programa de Atención Integral de Salud a Poblaciones Excluidas y Dispersas (AISPED). Sin embargo, muchas comunidades quedan excluidas en la práctica de las actividades programadas por los establecimientos de salud y solo ocasionalmente reciben atención de los equipos de AISPED (Defensoría del Pueblo, 2015). En Panamá, los pueblos indígenas han denunciado la escasez de servicios y personal de salud en las comarcas y otras áreas rurales. Si bien el Gobierno implementa estrategias para paliar estas carencias (subsidios y transporte a las clínicas para parteras, establecimiento de albergues y casas maternales cerca de los centros de salud principales y visitas de los trabajadores de salud a comunidades indígenas para proporcionar servicios básicos,

¹³ Cifra obtenida de Ministerio de Cultura, Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI) [en línea] <https://bdpi.cultura.gob.pe/>.

entre otros), son aún insuficientes para responder a las necesidades de la población (Anaya, 2013). Se ha informado de situaciones similares incluso en países con una amplia cobertura de servicios de salud, como la Argentina y Chile, donde los territorios indígenas cuentan con poca protección estatal en materia de salud.

En los territorios indígenas se viven situaciones de gran dramatismo, que derivan de la interacción de múltiples factores: el empobrecimiento atávico, la escasa presencia de servicios del Estado o los efectos de décadas de extractivismo minero y energético, entre otros. Su impacto se expresa en múltiples vulneraciones de derechos y —con gran fuerza— en los cuerpos de las personas, en enfermedad y muerte, que afectan de manera desproporcionada a los niños indígenas. La crisis humanitaria que se arrastra desde hace varios años en La Guajira colombiana es ilustrativa del fenómeno. En 2015, debido a la persistente vulneración de los derechos de las comunidades wayúu, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) adoptó medidas cautelares a favor de niños, niñas y adolescentes de las comunidades de Uribía, Manaure, Riohacha y Maicao del pueblo wayúu, en el departamento de La Guajira por considerar que se encuentran en una situación de gravedad y urgencia, puesto que sus vidas e integridad personal se encontrarían amenazadas y en riesgo. En virtud de ello, solicitó al Estado colombiano adoptar las medidas necesarias para preservar su vida e integridad personal y, en particular, asegurar la disponibilidad, accesibilidad y calidad de los servicios de salud, con un enfoque integral y culturalmente adecuado, con el fin de atender la desnutrición infantil; así como tomar medidas inmediatas para que las comunidades beneficiarias puedan tener, a la brevedad posible, acceso al agua potable y a alimentos en calidad y cantidad suficientes; instándolo —además— a concertar estas medidas con los beneficiarios y sus representantes (CIDH, 2015e). Transcurrido un año, la CIDH amplió esta medida cautelar a las mujeres gestantes y lactantes de esas mismas comunidades (CIDH, 2017b).

Mediante la sentencia T-302 de 2017, la Corte Constitucional de Colombia estableció que la crisis humanitaria en La Guajira es un problema multidimensional que implica la “vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas” (Corte Constitucional de Colombia, 2017), afectando tanto el derecho a la alimentación, al agua y la salud como los demás derechos cuya satisfacción depende de la generación de oportunidades para el desarrollo desde las etapas tempranas de la niñez, como el derecho a la educación. Las causas de esta vulneración se sitúan en fallas estructurales de las entidades públicas nacionales y territoriales. A juicio del tribunal, los niños y las niñas wayúu deben tener al menos las mismas oportunidades que el resto de los niños y las niñas del país para construir autónomamente un plan de vida en condiciones de dignidad, por lo que establece que el Estado debe adoptar medidas para: i) aumentar la disponibilidad, accesibilidad y calidad del agua, ii) mejorar los programas de atención alimentaria y aumentar la cobertura de los de seguridad alimentaria, iii) aumentar y mejorar las medidas inmediatas y urgentes en materia de salud a cargo del gobierno nacional, iv) formular e implementar una política de salud para La Guajira que permita asegurar el goce efectivo del derecho a la salud para todo el pueblo wayúu, v) mejorar la movilidad de las comunidades wayúu que residen en zonas rurales dispersas, vi) mejorar la información disponible para la toma de decisiones por todas las autoridades competentes para realizar acciones tendientes a la superación del estado de cosas inconstitucional, vii) garantizar la imparcialidad y la transparencia en la asignación de beneficios y en la selección de contratistas, viii) garantizar la sostenibilidad de todas las intervenciones estatales y ix) garantizar un diálogo genuino con las autoridades legítimas del pueblo wayúu. En el ámbito específico de la situación nutricional, la Corte Constitucional de Colombia estableció que la vulneración de derechos constitucionales estaría subsanada una vez que la mortalidad por desnutrición en menores de 5 años, la prevalencia de desnutrición crónica en menores de 5 años y la prevalencia de desnutrición aguda entre los niños y las niñas wayúu sean consistentes con las metas establecidas en cada caso en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional o, al menos, alcancen el nivel promedio del país. Posteriormente, en la sentencia T-415/18, la Corte Constitucional de Colombia estableció de manera específica la vulneración del derecho fundamental al agua potable de las comunidades wayúu, incluido el de los menores de edad, cuya solución —por obedecer a las mismas causas— debe vincularse a las medidas ya mencionadas. Como ha señalado el Defensor del Pueblo, pese a las medidas cautelares de la CIDH y las sentencias de la Corte Constitucional de Colombia, el Estado ha actuado con lentitud y la crisis está lejos de resolverse, pues la desnutrición infantil y los casos de niños fallecidos por esta causa se mantienen casi inalterados en el área.

El impacto de la expansión de la agroindustria en la salud de los pueblos indígenas también se ha documentado ampliamente: el avance de la frontera agrícola hacia sus territorios, con la consecuente deforestación, la disminución y contaminación de los caudales hídricos, la limitación de la producción o recolección de los alimentos que tradicionalmente producían las comunidades, la contaminación derivada del uso de pesticidas y el desplazamiento forzado son situaciones que afectan a comunidades en todos los países del área amazónica (REPAM, 2018; RAISG, 2018), así como en la Argentina, Guatemala, Honduras y México, entre otros. Una de las expresiones de este impacto que ha concitado gran alarma pública recientemente es la crisis humanitaria crónica que afecta desde hace más de una década a los pueblos indígenas de Salta, Formosa y Chaco en la Argentina (wichi, qom, iyojwa'ja y niwaclé), que el Defensor del Pueblo de la Nación ha definido como una "situación de exterminio silencioso, progresivo, sistemático e inexorable" (Defensoría del Pueblo de la Nación, 2007, pág. 1). El Gobierno decretó recientemente una alerta sociosanitaria para las comunidades wichi, tras la muerte por desnutrición en pocos meses de al menos 7 niños indígenas en el área, la hospitalización de otros 32 por la misma causa y la existencia de otros 160 en riesgo de desnutrición. La crisis es el resultado de más de diez años de tala indiscriminada de bosques para aumentar la superficie destinada al monocultivo de soja, que ha relegado a las comunidades a pequeños espacios de su territorio ancestral, ha agotado las fuentes de alimentos que tradicionalmente consumían y contaminado las aguas por el uso de agrotóxicos. El impacto de los plaguicidas en la salud, la seguridad alimentaria y el acceso seguro al agua de las comunidades indígenas se ha extendido en los países de la región. Dada la importancia de la agroindustria en muchas economías nacionales, su marcada dependencia del uso de pesticidas y el vertiginoso crecimiento de la superficie destinada a estos fines, el problema está lejos de controlarse, a menos que se adopten medidas que —en lo específico— erradiquen el uso de plaguicidas peligrosos (Naciones Unidas, 2017b)¹⁴. No obstante, el problema es más amplio y estructural, pues —aunque la producción agroindustrial solo alimenta al 30% de la población mundial— controla un 75% de la superficie agrícola del planeta, es uno de los principales factores de deforestación a nivel global y consume gran parte del agua dulce disponible en el mundo (Palau, 2018).

3. El acceso a una vivienda adecuada: patrones extendidos de exclusión

El derecho de los pueblos indígenas a una vivienda adecuada no se ha desarrollado en forma exhaustiva en los dos principales instrumentos que reconocen los derechos de los pueblos indígenas. Es evidente que deriva directamente de sus derechos al desarrollo y "al mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales", a participar activamente en el diseño de políticas y programas de los programas de desarrollo —incluidos los de vivienda— y a controlar su implementación, como se dispone en los artículos 21 y 23 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El consenso generalizado es que garantizar el derecho a la autodeterminación, los derechos territoriales y el derecho a participar en la toma de decisiones son elementos imprescindibles para que los pueblos indígenas accedan a una vivienda adecuada (Naciones Unidas, 2008b).

En los países de la región, el derecho a la vivienda de los pueblos indígenas se ha atendido solo recientemente. Las políticas implementadas por algunos gobiernos latinoamericanos son —como reconocen las autoridades nacionales— aún insuficientes y tienen una cobertura limitada. Además, no existe un diagnóstico claro de las necesidades y demandas específicas de cada pueblo en la materia, que recoja sus particularidades culturales (patrones residenciales, normas de habitabilidad, estándares de calidad culturalmente pertinentes, entre otros) y dinámicas demográficas. Algunos ejemplos de estas políticas son las desarrolladas en el Estado Plurinacional de Bolivia a través de la Agencia Estatal de Vivienda (AEVIVIENDA). Si bien entre 2012 y 2019 se construyeron o mejoraron, ampliaron y renovaron más de 117.136 viviendas en todo el país, solo un 4,9% de ellas (5.725) benefició a familias indígenas (20.493 personas) (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2019). En Costa Rica, en el marco de la implementación de la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013-2030 y de la Política Nacional para una Sociedad Libre de Racismo, Discriminación Racial y Xenofobia 2014-2025,

¹⁴ Solo en el Uruguay, la Argentina, el Paraguay y el Brasil, los más grandes productores de soja de la región, la superficie destinada a este monocultivo creció más del 72,8% entre 2002 y 2017, al pasar de 33.393.143 hectáreas a 57.701.258 hectáreas (Palau, 2018).

las familias indígenas podían acceder al programa de bono familiar, cuya regulación llevó a representantes del pueblo cabécar de Chirripó a presentar un recurso judicial para exigir que se cumpliera con el deber de consulta. Este terminó resolviéndose a favor de la comunidad, lo que obligó al Gobierno a suspender la aplicación del programa¹⁵. En la actualidad, se impulsa el Proceso de Construcción Participativa e Intercultural de la Política Pública para los Pueblos Indígenas 2019-2024, liderado por el Viceministerio de la Presidencia de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano, en el que la promoción del acceso a la vivienda adecuada para los pueblos indígenas corresponde al Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH, 2019).

En el Paraguay, la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT) desarrolla, desde 2014, acciones específicas orientadas a satisfacer las necesidades de los pueblos indígenas en materia de vivienda a través de tres programas (Che Tapýi, Pueblos Originarios y Fondo Nacional de la Vivienda Social, FONAVIS). Para ello ha destinado, en promedio, el 12% del presupuesto sectorial. Hasta ahora se han construido 2.226 viviendas y hay otras 678 en construcción, principalmente en el Chaco paraguayo y en la región occidental (MUVH, 2019). En la República Bolivariana de Venezuela se han implementado dos importantes programas para satisfacer la gran demanda de viviendas en el país: Gran Misión Vivienda y Construpatria. Como resultado de su implementación, entre 2011 y 2014 se entregaron 1.442 viviendas a familias indígenas en los estados de Amazonas, Anzoátegui, Apure, Barinas, Bolívar, Cojedes, Delta Amacuro, Falcón, Guárico, Lara, Monagas, Sucre y Zulia. El diseño arquitectónico de esas viviendas respetó las particularidades culturales de cada pueblo indígena (Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas, 2015).

Pese a estas políticas, aún es difícil dar un panorama general de los avances en la implementación del derecho a una vivienda adecuada entre los pueblos indígenas, cuyos principales componentes se abordaron en profundidad en el último informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto (Naciones Unidas, 2019c). En este se constata que las condiciones habitacionales de estos pueblos no solo son generalmente peores que las del resto de la población, sino que no cumplen los requisitos fundamentales del derecho a una vivienda adecuada, al no ofrecerles ni seguridad ni dignidad. De acuerdo con el informe, “muchos pueblos indígenas son víctimas de la falta de hogar y de condiciones que ponen en peligro su vida, de viviendas extremadamente inadecuadas que carecen incluso de los servicios más básicos, tales como el agua potable y los retretes, y de desalojos forzosos y desplazamientos involuntarios, todo lo cual constituye una violación flagrante del derecho a la vivienda. Estas violaciones que afectan a los pueblos indígenas van de la mano, y son consecuencia, de la colonización, la asimilación forzada, el desposeimiento pasado y presente de sus tierras, territorios y recursos, así como de la discriminación profundamente arraigada a lo largo de los siglos. En muchos casos, la enajenación y desposeimiento de sus tierras cercena la conexión física y espiritual de los pueblos indígenas con el mundo y con su comprensión del hogar, contribuyendo así a una compleja situación de falta de hogar” (Naciones Unidas, 2019c, pág. 4). Como se verá, los indicadores que se describen en este estudio son coherentes con esta argumentación.

a) Precarización de la propiedad de la vivienda en los contextos urbanos

La población indígena parece verse menos afectada por el problema del acceso a la vivienda propia que la población no indígena. Como se muestra en el cuadro VI.18, en 9 de los 11 países sobre los que se cuenta con información, la proporción de indígenas que no son propietarios de la vivienda es notoriamente más baja que entre el resto de la población. Las excepciones son la Argentina y el Uruguay, aunque en estos dos países las diferencias respecto de los no indígenas no son significativas. Se debe considerar, sin embargo, que la propiedad de la vivienda por sí sola no constituye un indicador de seguridad de la tenencia, pues en ocasiones esta puede estar construida en terrenos que no son de propiedad de sus moradores (campamentos, ocupaciones, entre otros) y estos quedan desprotegidos frente a eventuales desalojos. La calidad de la vivienda de la que se es propietario también puede marcar significativas diferencias en las condiciones de vida de la población. En la valoración de esa calidad no solo intervienen los factores convencionalmente medidos en las estadísticas oficiales, sino también otros de índole cultural que, en el caso de los pueblos indígenas, resulta ineludible considerar.

¹⁵ Resolución núm. NY 2017013918 del 11 de septiembre de 2017 de la Sala Constitucional.

Cuadro VI.18

América Latina (11 países): población indígena y no indígena que reside en viviendas que no son propias, por área de residencia
(En porcentajes)

País y año censal	Urbana		Rural		Ambas áreas	
	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena
Argentina, 2010	28,0	25,0	24,1	33,1	27,3	25,7
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2012	32,7	39,2	8,8	19,5	19,1	36,2
Brasil, 2010	29,2	25,5	9,0	21,3	16,9	24,9
Costa Rica, 2011	32,5	28,7	23,1	26,3	26,9	28,1
Ecuador, 2010	48,5	38,3	13,8	27,9	21,2	34,7
Honduras, 2013	24,9	26,6	5,9	12,1	10,2	20,3
México, 2010	21,5	24,1	6,3	12,5	14,4	21,8
Panamá, 2010	42,3	39,6	11,2	11,3	18,4	31,3
Perú, 2017	23,9	23,3	12,4	11,2	20,6	21,7
Uruguay, 2011	45,6	40,2	57,9	48,1	46,0	40,6
Venezuela (República Bolivariana de), 2011	13,7	20,2	13,6	17,2	13,6	19,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los censos de población y vivienda de la década de 2010.

La “ventaja relativa” indígena en la propiedad de la vivienda puede atribuirse a las dinámicas propias de la habitabilidad rural, más aún si se trata de poblaciones indígenas que continúan asentadas en los territorios tradicionales, donde las formas de inserción habitacional distintas de la propiedad son menos frecuentes. Es precisamente allí donde la propiedad está mucho más asegurada en todos los países, ya sea en comparación con las zonas urbanas como con la población no indígena, excepto en el Uruguay. En las ciudades, la ventaja “étnico-territorial” se diluye. Esta situación no debe extrañar, pues se calcula que más del 30% de los miembros de los pueblos indígenas que viven en zonas urbanas en América Latina está confinado en los barrios marginados, donde suele vivir en la pobreza extrema, en viviendas precarias y sin seguridad jurídica de la propiedad. La posición más desfavorable corresponde a los indígenas del Ecuador, Panamá y el Uruguay, donde más del 40% de la población indígena no es propietaria de su vivienda, con cifras que, además, exceden a las de la población no indígena. Las brechas urbano-rurales son en general muy profundas y el aumento en la proporción de la población indígena cuyo acceso a una vivienda propia es más limitado en las ciudades con respecto al campo es elocuente. Por ejemplo, en el Ecuador, ese porcentaje pasa del 13,8% en las zonas rurales al 48,5% en las áreas urbanas, mientras en Panamá aumenta del 11,2% al 42,3% y, en el Brasil, del 9% al 29%, respectivamente. Aunque este patrón se observa también para la población no indígena, es menos generalizado y tiene una magnitud bastante menor que entre los indígenas (véase el cuadro VI.18).

El análisis de este mismo indicador a nivel de municipios categorizados según el peso relativo de la población indígena en la estructura demográfica local es coherente con la situación descrita, pues en general las mejores condiciones se observan en los municipios preponderantemente indígenas y las más desventajosas en aquellos con menos del 20% de población indígena (véanse el cuadro VI.19, y en el siguiente enlace [🔗](#)). Pese a la extendida ventaja relativa indígena, se debe prestar atención a los problemas derivados de diversas situaciones de conflicto que obligan a las comunidades a desplazarse fuera de los territorios tradicionales, originando nuevas demandas en los espacios de destino, incluido el acceso a la vivienda en contextos desprovistos de redes sociales para satisfacerlas y con una limitada respuesta estatal para enfrentarlos. Es el caso de las poblaciones desplazadas debido al impacto de proyectos de desarrollo que vulneran los derechos territoriales indígenas, políticas estatales de colonización o la agudización de la violencia en las comunidades por la intervención de grupos criminales organizados en países como Colombia, Honduras, Guatemala y México (ACNUR, 2017; Voces Mesoamericanas, 2017; Pérez Macías, Pérez Jiménez y Peral Garibay, 2018; López, 2015; Hernández, 2018). En algunos casos, estas demandas se extienden más allá de las fronteras nacionales, lo que dificulta aún más las respuestas integrales y oportunas (véase el recuadro VI.8).

Cuadro VI.19

América Latina (9 países): población indígena y no indígena sin acceso a la propiedad de la vivienda, según proporción de población indígena en municipios
(En porcentajes)

País (año del censo)		Total	Categoría de municipios según proporción de población indígena			
			0,1 a 19,9	20 a 39,9	40 a 59,9	60 y más
Argentina, 2010	Indígena	27,3	28,2	19,6	14,5	-
	No indígena	25,7	25,7	25,2	19,4	-
	Brecha	1,1	1,1	0,8	0,7	-
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2012	Indígena	19,1	37,0	31,3	25,3	10,0
	No indígena	36,2	38,2	38,6	32,7	20,5
	Brecha	0,5	1,0	0,8	0,8	0,5
Brasil, 2010	Indígena	16,9	21,5	5,6	6,9	9,7
	No indígena	25,3	25,3	20,7	13,6	19,6
	Brecha	0,7	0,8	0,3	0,5	0,5
Costa Rica, 2011	Indígena	26,9	28,9	17,4	25,4	-
	No indígena	28,1	28,1	27,5	30,6	-
	Brecha	1,0	1,0	0,6	0,8	-
Ecuador, 2010	Indígena	21,2	33,7	18,4	14,4	8,4
	No indígena	34,7	34,8	35,6	31,3	27,6
	Brecha	0,6	1,0	0,5	0,5	0,3
Honduras, 2013	Indígena	10,2	20,4	8,4	7,5	5,7
	No indígena	20,3	20,5	11,6	8,3	10,6
	Brecha	0,5	1,0	0,7	0,9	0,5
México, 2010	Indígena	14,4	26,2	16,5	11,8	5,3
	No indígena	21,8	22,3	19,2	15,7	12,1
	Brecha	0,7	1,2	0,9	0,8	0,4
Panamá, 2010	Indígena	18,4	45,0	20,1	-	7,2
	No indígena	31,3	31,9	14,0	-	23,9
	Brecha	0,6	1,4	1,4	-	0,3
Venezuela (República Bolivariana de), 2011	Indígena	13,6	15,5	17,4	10,3	7,6
	No indígena	19,9	20,0	17,4	13,8	15,0
	Brecha	0,7	0,8	1,0	0,7	0,5

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los censos de población y vivienda de la década de 2010.

Nota: La brecha se calcula como el cociente entre el porcentaje de población indígena sin acceso a la propiedad de la vivienda y el de población no indígena en la misma situación.

La interacción indiscutible entre los derechos territoriales de los pueblos indígenas y su acceso a una vivienda adecuada obliga a anclar las respuestas estatales al déficit en este ámbito precisamente en las políticas para dar seguridad jurídica a la propiedad de la tierra y para resguardar que se mantenga libre de interferencias internas, pues una de las mayores amenazas para garantizar el derecho a la vivienda adecuada en los territorios tradicionales es la falta de procesos de demarcación, titulación y saneamiento de la tierra, que genera condiciones para los desalojos y los desplazamientos forzados. Así, es imprescindible que las gestiones que se realicen en el marco de la Agenda 2030 para garantizar que hombres y mujeres tengan acceso a la propiedad y el control de la tierra atiendan debidamente al derecho originario de propiedad colectiva de las tierras indígenas, como medida que incidiría directamente en el aseguramiento de la propiedad de la vivienda y que —asociada a formas de gobernanza democráticas y plurales— posibilitaría que las comunidades planifiquen, ejerzan y controlen su acceso al agua existente en sus territorios, incluida la provisión de servicios de agua potable. Sin embargo, dadas las dinámicas demográficas descritas anteriormente, es necesario —a la vez— desarrollar políticas específicas para la población indígena asentada en las ciudades, cuyo contenido debe responder a las particularidades de cada país y territorio.

Recuadro VI.8

El desplazamiento forzado de los pueblos indígenas: dos casos ilustrativos

Conflicto armado y desplazamiento forzado interno en Colombia

El despliegue de estrategias sistemáticas de control territorial por parte de los diversos actores armados —incluidos los grupos del narcotráfico— fue un aspecto central del conflicto armado en Colombia. Una de sus dramáticas consecuencias fue el desplazamiento forzado de 7.967.965 personas (Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas), situación que afectó —al menos— a 157.244 indígenas (MINSALUD, 2017). Todos ellos tienen derecho a que se les restituyan las viviendas, las tierras y el patrimonio de que hayan sido privados arbitraria o ilegalmente o a que se les indemnice por cualquier vivienda, tierra o bien cuya restitución sea considerada de hecho imposible por un tribunal independiente e imparcial, tal como se establece en los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas. Pese a que en la legislación vigente en Colombia no se ha considerado el principio de restitución de la vivienda de los desplazados (Defensoría del Pueblo, 2014), es necesario adoptar medidas en este ámbito, en el marco de estrategias de retorno que aseguren condiciones dignas de habitabilidad en el territorio.

Minería ilegal y desplazamiento transfronterizo de los waraos en la República Bolivariana de Venezuela

La historia del éxodo del pueblo warao de Delta Amacuro en la República Bolivariana de Venezuela se remonta a la década de 1970, tras la contaminación masiva del principal afluente del río Orinoco. En una primera etapa, el destino fueron las grandes ciudades (Caracas, Valencia, Maracay y Puerto la Cruz), donde se instalaron para vivir en situación de calle. En los últimos 20 años, con el incremento de la minería ilegal de oro y la presencia de grupos paramilitares que buscan asegurar el control del territorio para el desarrollo de esta actividad, los desplazamientos forzados han ido en aumento y se reorientaron más allá de las fronteras nacionales hacia Guyana, Trinidad y Tabago y —principalmente— el Brasil. Se estima que, en 2018, al menos 3.500 waraos habían migrado a las localidades de Pacaraima y Boa Vista en este último país. Para el mismo año, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) señaló la presencia de 793 waraos en la zona fronteriza de la República de Guyana, que se habían desplazado en embarcaciones improvisadas a través del Orinoco y parte del mar Caribe (Asociación Civil Kapé-Kapé, 2018).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Ministerio de Salud y Protección Social (MINSALUD), “Sala situacional de la población indígena”, Bogotá, 2017 [en línea] <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/Sala-situacional-poblacion-indigena-agosto-2017.pdf>; Defensoría del Pueblo, *Derecho a la vivienda para los desplazados: balance de la política pública de estabilización socioeconómica*, Bogotá, 2014, y Asociación Civil Kapé-Kapé, Boletín, N° 10, diciembre de 2018 [en línea] https://dl.inwebxdesigns.com/storage/Kape-Kape/Boletin_N_10.pdf.

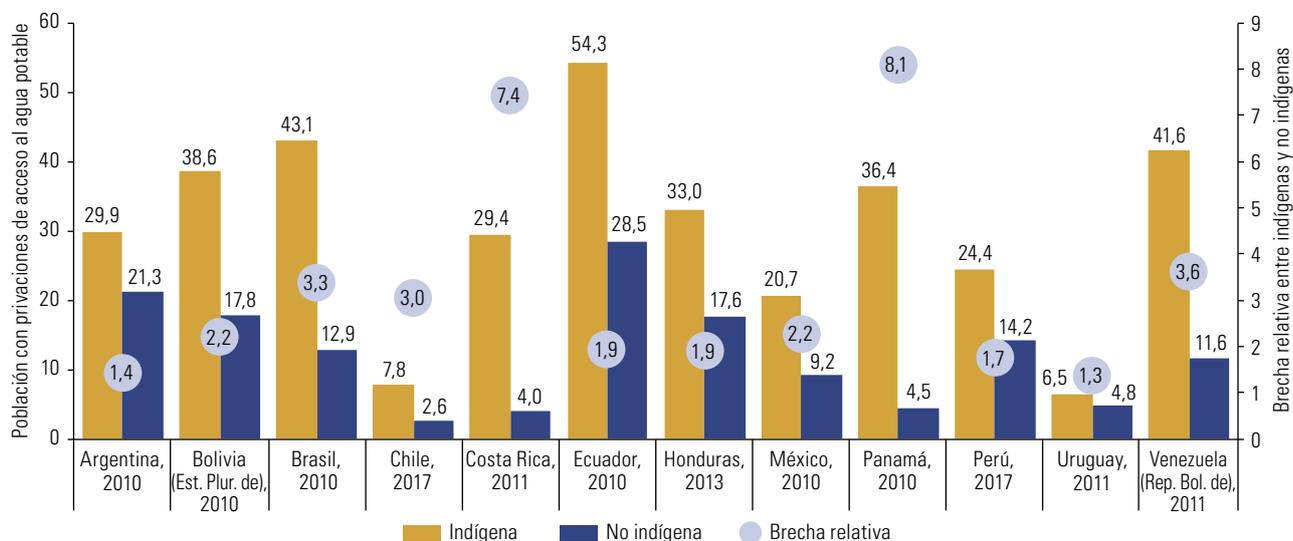
b) Desigualdades en el acceso al agua potable y la energía eléctrica

En los 12 países analizados, el acceso de la población indígena al agua potable en la vivienda es más deficitario que el de la población no indígena. La posición desventajosa de los indígenas se mantiene incluso en el Uruguay y Chile, los dos países que presentan las mejores situaciones. En este último país, la proporción de población indígena sin acceso adecuado al agua es tres veces más elevada que entre la población no indígena. La mayor inequidad se observa en Panamá, pues el 36,4% de los miembros de pueblos indígenas no tiene acceso seguro al agua en sus viviendas, en contraste con el 4% de las personas no indígenas que se encuentran en la misma situación (véase el gráfico VI.23).

Si bien la magnitud de este problema es mayor en las áreas rurales, tanto para los indígenas como para los no indígenas, en todos los países la situación más desfavorable se observa entre los indígenas y alcanza proporciones superiores al 50% en el Brasil, el Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela y entre el 40% y el 49% en la Argentina, Costa Rica y Panamá. Las desigualdades en estas áreas varían mucho de un país a otro: en un extremo se encuentran el Ecuador, Honduras y la República Bolivariana de Venezuela, donde la proporción indígena supera la no indígena solo en un 20%, y, en el otro, Costa Rica y Panamá, donde es cuatro veces superior. Aunque el acceso al agua potable en las viviendas de los indígenas residentes en las zonas urbanas es mejor que entre los residentes en las áreas rurales, las brechas de equidad están lejos de cerrarse. Por el contrario, en 10 de los 12 países examinados estas se amplían y escapan a este patrón solo la Argentina y la República Bolivariana de Venezuela (véase el gráfico VI.24).

Gráfico VI.23

América Latina (12 países): población indígena y no indígena que reside en viviendas con privaciones de acceso a agua potable
(En porcentajes)

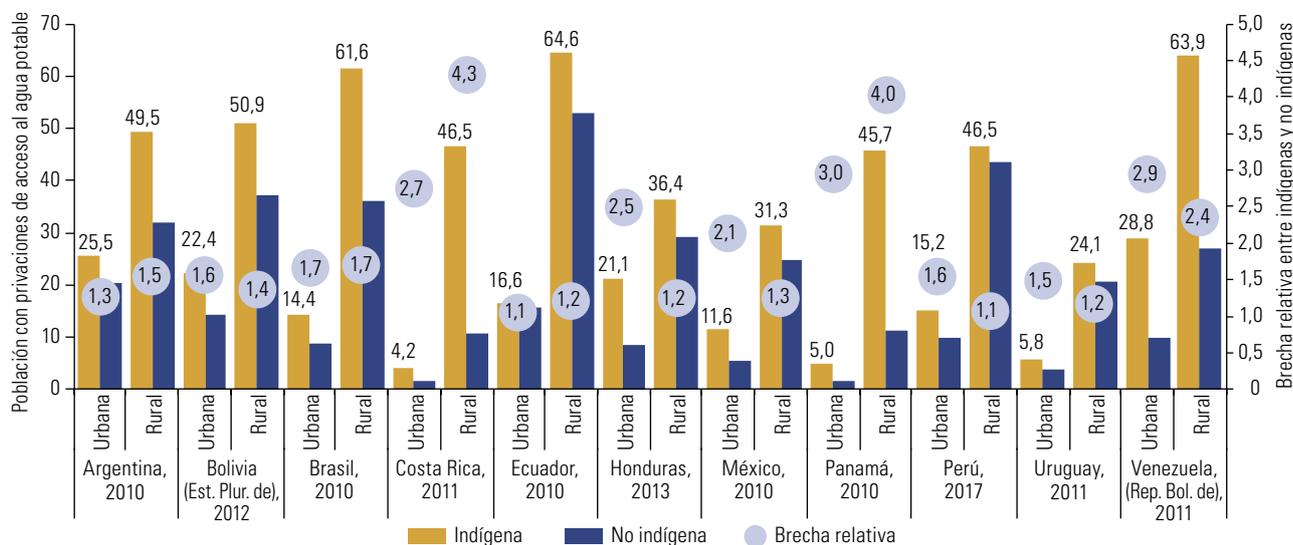


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los censos de población y vivienda de la década de 2010.

Nota: La brecha se calcula como el cociente entre el porcentaje de población indígena que reside en viviendas con privaciones de acceso a agua potable y el de población no indígena en la misma situación.

Gráfico VI.24

América Latina (11 países): población indígena y no indígena que reside en viviendas con privaciones de acceso a agua potable, por área de residencia
(En porcentajes)



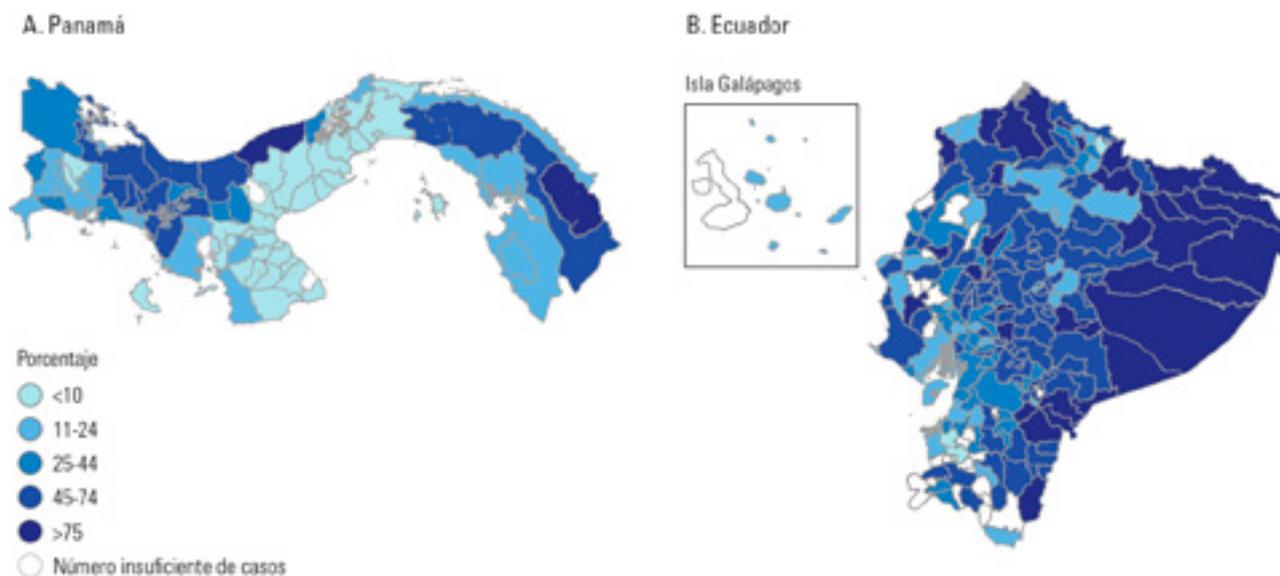
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los censos de población y vivienda de la década de 2010.

Nota: La brecha se calcula como el cociente entre el porcentaje de población indígena que reside en viviendas con privaciones de acceso a agua potable y el de población no indígena en la misma situación.

Algunos ejemplos de la concentración de la desigualdad en los territorios indígenas se observan en la Argentina y Costa Rica. En 25 municipios argentinos, más del 80% de la población indígena no tiene acceso adecuado al agua potable y 10 de ellos corresponden a territorios ancestrales o los contienen, principalmente en las provincias de Chaco (Chacabuco, Mayor Luis Jorge Fontana, Quitilipi, O'Higgins, San Lorenzo y 12 de Octubre) y Formosa (Patiño y Mataros). En ellos, además, las brechas suelen ser más amplias que el promedio nacional. En Costa Rica, los municipios que incluyen los territorios indígenas Alto Chirripó, Bajo Chirripó, Keköldi, Conte Burica, Salitre, Boruca, Curré, Ujarrás, Coto Brus, Térraba, Abrojo Montezuma, Altos de San Antonio, Talamaca-Cabécar, Telire y Osa presentan los indicadores más deficitarios, con proporciones que varían entre el 40% y el 70% de la población sin acceso seguro al agua. En una situación similar se encuentran las áreas de asentamiento tradicional de los pueblos chachi, epera, napo-kichwa o napo runas, waranka, kañari, kichwa del Pastaza o canelo-kichwa y panzaleo (kichwa del Cotopaxi) del Ecuador, donde las proporciones superan el 70% (véase el mapa VI.3).

Mapa VI.3

Panamá y Ecuador: población indígena con privaciones de acceso a agua potable en la vivienda, 2010
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los censos de población y vivienda de la década de 2010.

En todos los países, la situación más precaria se observa en los territorios preponderantemente indígenas, donde persisten patrones de acceso al agua étnicamente diferenciados. Las expresiones más críticas en este ámbito se observan en los municipios de la República Bolivariana de Venezuela (73,2%), el Ecuador (69,2%), el Brasil (61,2%) y el Estado Plurinacional de Bolivia (47,7%) (véase el cuadro VI.20). Estas desigualdades ocurren en un escenario complejo, en que los recursos hídricos de los territorios indígenas ancestrales se explotan para abastecer de agua potable y energía eléctrica a las grandes urbes. Esto determina la pérdida de la facultad de las comunidades de controlar el agua y produce graves daños ambientales y sociales, que generan grandes tensiones y conflictos entre las comunidades, las empresas y las comunidades locales, que ni siquiera logran acceder a estos servicios básicos en sus propios territorios.

Cuadro VI.20

América Latina (9 países): población indígena y no indígena con privaciones de acceso a agua potable en la vivienda
(En porcentajes)

País (año del censo)		Total	Categoría de municipio según proporción de población indígena			
			0,1 a 19,9	20 a 39,9	40 a 59,9	60 y más
Argentina, 2010	Indígena	29,9	28,2	44,5	54,0	-
	No indígena	21,3	21,2	34,0	44,0	-
	Brecha	1,4	1,3	1,3	1,2	-
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2012	Indígena	38,6	18,3	33,0	25,5	47,7
	No indígena	17,8	12,4	18,9	17,2	38,3
	Brecha	2,2	1,5	1,7	1,5	1,2
Brasil, 2010	Indígena	43,1	35,1	57,0	65,2	61,1
	No indígena	11,8	11,7	36,1	22,3	27,1
	Brecha	3,7	3,0	1,6	2,9	2,3
Costa Rica, 2011	Indígena	29,4	22,6	51,3	43,6	-
	No indígena	4,0	3,8	17,1	22,9	-
	Brecha	7,4	5,9	3,0	1,9	-
Ecuador, 2010	Indígena	54,3	39,1	60,2	60,5	69,2
	No indígena	28,5	28,5	25,9	34,3	37,6
	Brecha	1,9	1,4	2,3	1,8	1,8
Honduras, 2013	Indígena	33,0	20,4	22,8	23,5	40,8
	No indígena	17,6	17,4	18,2	23,2	33,4
	Brecha	1,9	1,2	1,3	1,0	1,2
México, 2010	Indígena	20,7	12,0	19,5	25,5	26,5
	No indígena	9,2	8,5	15,1	17,4	16,1
	Brecha	2,2	1,4	1,3	1,5	1,6
Panamá, 2010	Indígena	36,4	12,3	34,7	-	46,4
	No indígena	4,5	3,8	17,1	-	21,5
	Brecha	8,1	3,2	2,0	-	2,2
Venezuela (República Bolivariana de), 2011	Indígena	41,6	29,8	42,7	39,3	73,2
	No indígena	11,6	11,4	20,2	22,9	36,7
	Brecha	3,6	2,6	2,1	1,7	2,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los censos de población y vivienda de la década de 2010.

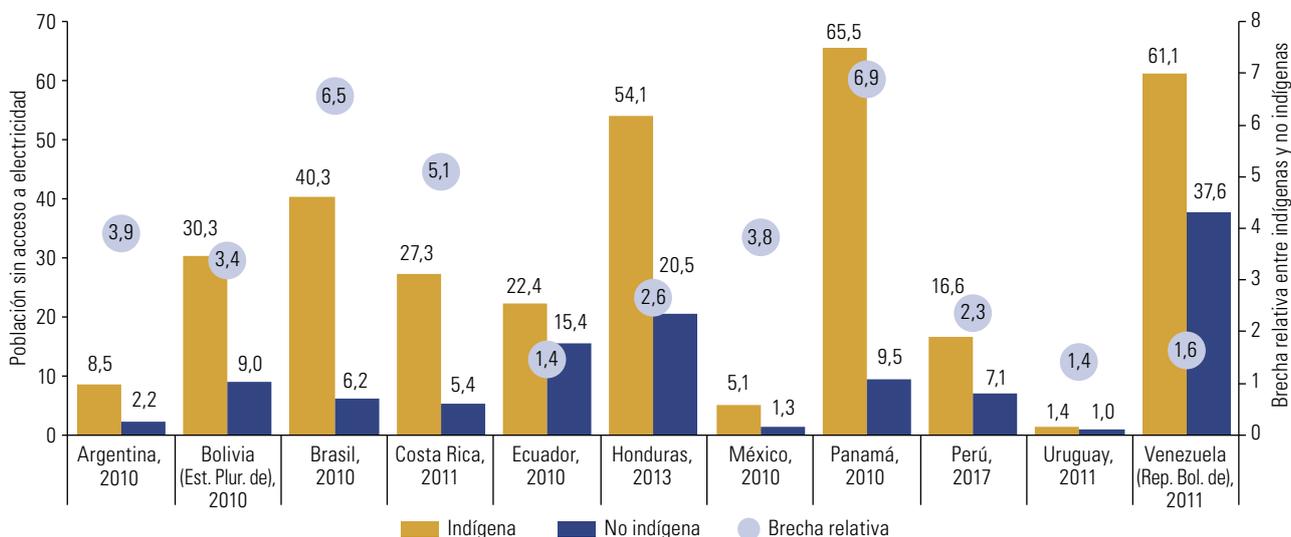
Nota: La brecha se calcula como el cociente entre el porcentaje de población indígena con privaciones de acceso a agua potable en la vivienda y el de población no indígena en la misma situación.

Más elocuentes que la situación ya descrita para el acceso al agua son las cifras relativas a la falta de acceso a la electricidad, situación que afecta a la mayoría de la población indígena en Honduras, Panamá y la República Bolivariana de Venezuela. Si bien las condiciones son mejores en los demás países analizados, las proporciones continúan siendo significativas en el Brasil, el Estado Plurinacional de Bolivia, Costa Rica y el Ecuador. Más allá de esta variabilidad, se observa un patrón común de grandes brechas interétnicas, que son mucho más amplias que las hasta ahora descritas y alcanzan sus mayores expresiones en Panamá, el Brasil y Costa Rica. Asimismo, se destaca que las desigualdades persisten incluso en los países con los mejores indicadores en este ámbito (Argentina, México y Uruguay) (véase el gráfico VI.25).

En general, la residencia en áreas rurales es un claro marcador de exclusión en el acceso a servicios de energía eléctrica en la vivienda, pero afecta en mayor medida a la población indígena. Ocho de cada diez indígenas rurales en la República Bolivariana de Venezuela y Panamá no tienen acceso a electricidad, lo que los sitúa en la posición más desfavorable de los países de la región. También se registran proporciones muy altas en Honduras y el Brasil (el 66,1 % y el 60%, respectivamente) y, aunque con cifras mucho menores, en el Estado Plurinacional de Bolivia, Costa Rica y el Perú. Si bien tanto la población indígena como la población no indígena rural presentan una situación más desfavorable que la de sus pares asentados en las ciudades, las brechas en desmedro de los indígenas persisten en todos ellos (véase el gráfico VI.26).

Gráfico VI.25

América Latina (11 países): población indígena y no indígena que reside en viviendas sin acceso a electricidad
(En porcentajes)

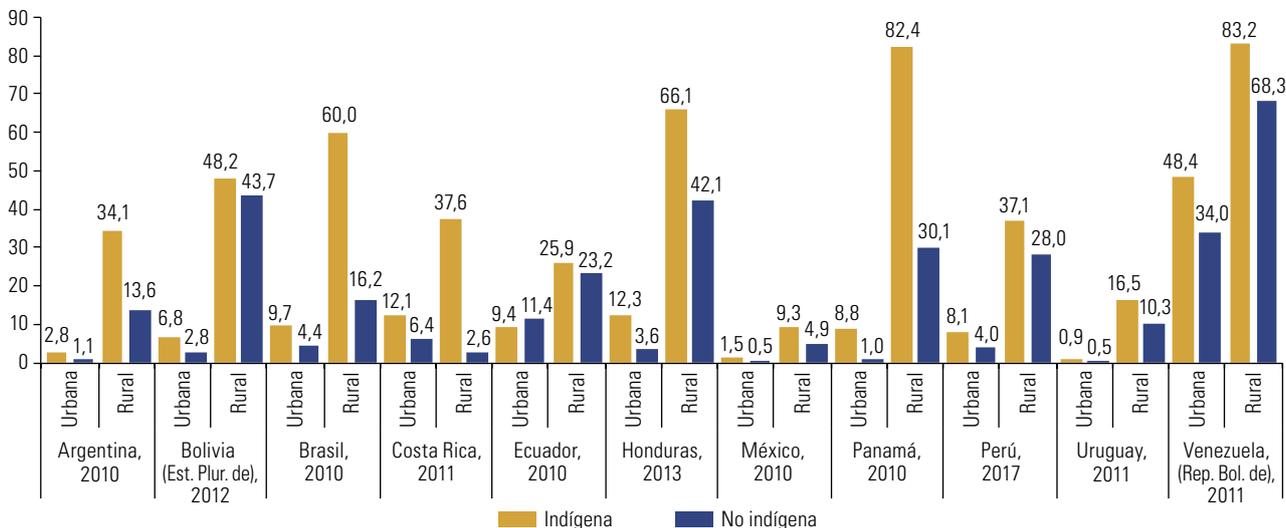


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los censos de población y vivienda de la década de 2010.

Nota: La brecha se calcula como el cociente entre el porcentaje de población indígena que reside en viviendas sin acceso a electricidad y el de población no indígena en la misma situación.

Gráfico VI.26

América Latina (11 países): población indígena y no indígena que reside en viviendas sin acceso a electricidad, por área de residencia
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los censos de población y vivienda de la década de 2010.

Al igual que con respecto a los demás indicadores de vivienda descritos, es en los municipios con mayor proporción de población indígena donde el acceso a energía eléctrica en el hogar es más limitado. En efecto, se aprecia la misma relación inversa entre el peso relativo de esta población en la estructura demográfica local y el acceso a electricidad. Este patrón resulta evidente en la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Honduras, México y Panamá. Si bien la tendencia no es tan lineal en los demás países analizados, se observa un gran contraste entre los municipios con los más bajos porcentajes de población indígena respecto de aquellos preponderantemente indígenas, que son siempre los que presentan las cifras más bajas (véanse el cuadro VI.21, el mapa VI.4 y los mapas de cada país disponibles en el siguiente enlace [🔗](#)). En varios de estos municipios existen centrales de energía hidroeléctrica, cuya instalación ha generado múltiples conflictos —pues se asientan en territorios indígenas y producen daños ambientales y sociales de distinta envergadura— pero de cuyos servicios no se beneficia la población local.

Cuadro VI.21

América Latina (9 países): población indígena y no indígena con privaciones de acceso a energía eléctrica en la vivienda
(En porcentajes)

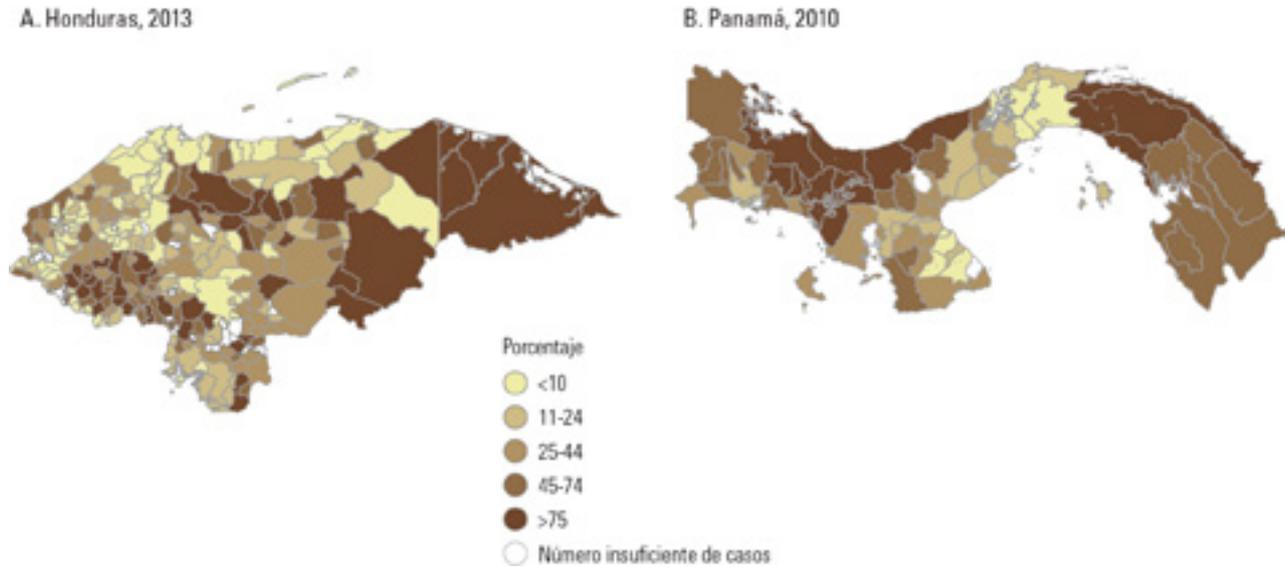
País (año del censo)		Total	Proporción de población indígena			
			0,1 a 19,9	20 a 39,9	40 a 59,9	60 y más
Argentina, 2010	Indígena	8,5	6,1	31,0	40,4	
	No indígena	2,2	2,1	19,5	30,2	
	Brecha	3,9	2,9	1,6	1,3	
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2012	Indígena	30,3	11,5	14,9	19,8	42,3
	No indígena	9,0	5,3	7,0	12,7	30,3
	Brecha	3,4	2,2	2,1	1,6	1,4
Brasil, 2010	Indígena	40,3	30,6	55,3	71,3	60,2
	No indígena	6,0	6,0	18,7	28,1	26,6
	Brecha	6,7	5,1	3,0	2,5	2,3
Costa Rica, 2011	Indígena	27,3	30,6	55,3	71,3	60,2
	No indígena	6,0	6,0	18,7	28,1	26,6
	Brecha	6,7	5,1	3,0	2,5	2,3
Ecuador, 2010	Indígena	22,4	16,2	24,7	18,8	36,7
	No indígena	15,4	15,9	7,1	8,1	13,7
	Brecha	1,4	1,0	3,5	2,3	2,7
Honduras, 2013	Indígena	54,1	26,8	44,3	50,4	68,5
	No indígena	20,5	19,7	37,6	55,6	59,6
	Brecha	2,6	1,4	1,2	0,9	1,1
México, 2010	Indígena	5,1	2,0	4,0	5,9	7,7
	No indígena	1,3	1,2	2,1	2,9	4,1
	Brecha	3,8	1,7	1,9	2,0	1,9
Panamá, 2010	Indígena	65,5	21,4	63,4		83,9
	No indígena	9,5	8,6	33,4		26,3
	Brecha	6,9	2,5	1,9		3,2
Venezuela (República Bolivariana de), 2011)	Indígena	61,1	60,3	54,3	51,1	80,2
	No indígena	37,6	37,7	29,8	35,0	63,3
	Brecha	1,6	1,6	1,8	1,5	1,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los censos de población y vivienda de la década de 2010.

Nota: La brecha se calcula como el cociente entre el porcentaje de población indígena que reside en viviendas con privaciones de acceso a energía eléctrica y el de población no indígena en la misma situación.

Mapa VI.4

Honduras y Panamá: población indígena con privaciones de acceso a energía eléctrica en la vivienda
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de los censos de la ronda de 2010.

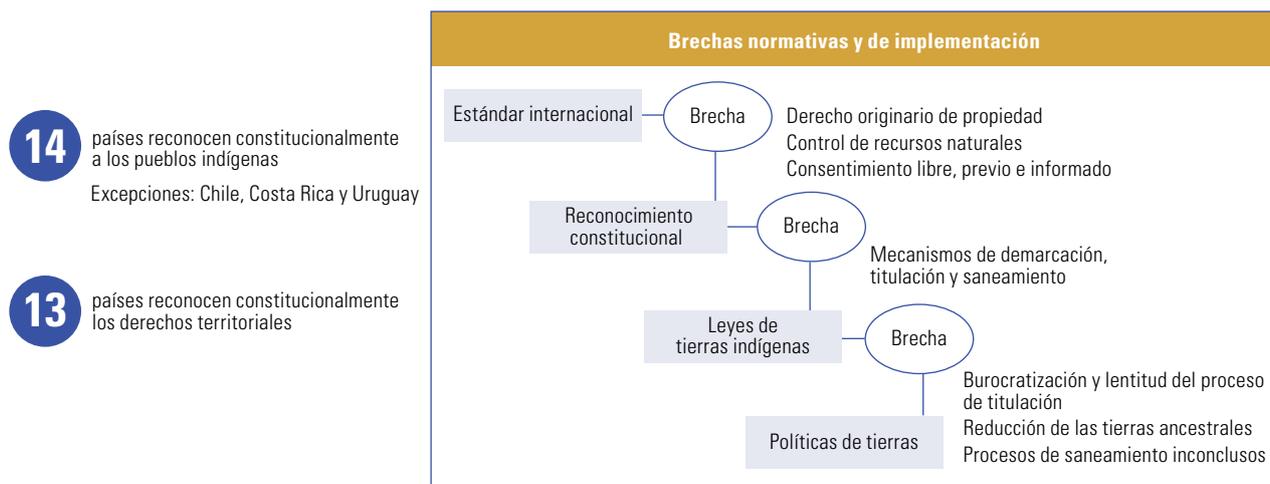
Principales hallazgos y recomendaciones

A. Reconocimiento y protección jurídica de los derechos territoriales de los pueblos indígenas en América Latina - Abya Yala

Si bien es innegable que en las últimas décadas se ha avanzado en el reconocimiento de los pueblos indígenas y sus derechos colectivos en todos los países de América Latina, aún no se ha logrado superar la histórica postergación y exclusión social que han sufrido. En casi toda la región se han ratificado los principales tratados internacionales relativos a los derechos de los pueblos indígenas, se han promulgado leyes para garantizar estos derechos y en muchos casos los tribunales nacionales han desarrollado una extensa y robusta jurisprudencia interna, principalmente en lo que respecta a la obligación estatal de consultar a los pueblos indígenas y en menor medida en relación con sus derechos territoriales. Sin embargo, aún persisten importantes brechas entre los contenidos normativos de los derechos reconocidos en los tratados internacionales y en la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y aquellos consagrados en las normas internas, sobre todo en lo relativo a la naturaleza originaria de la propiedad colectiva indígena, a los derechos sobre los recursos naturales y al consentimiento libre, previo e informado. Tales brechas primero se expresan a nivel constitucional, después se profundizan y amplían en leyes sectoriales, y por último se consolidan en las políticas públicas destinadas a “garantizar” los derechos territoriales (véase el diagrama VII.1).

Diagrama VII.1

América Latina: reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En los países de la región se observan avances disímiles en la implementación de la obligación estatal de demarcar, titular y sanear las tierras indígenas, que constituye el principal mecanismo para garantizar los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Por ejemplo, en el Estado Plurinacional de Bolivia —uno de los países que, junto con el Brasil, cuenta con los estándares más robustos de protección de los derechos territoriales indígenas—, la superficie demarcada y titulada a partir de 1996 (9.962.474 hectáreas) corresponde solo al 42,8% de las tierras reivindicadas por los pueblos indígenas¹. En Costa Rica, desde mediados del siglo XX se han titulado colectivamente territorios indígenas que cubren 329.802 hectáreas. Sin embargo, en la actualidad más del 40% de las tierras tituladas están en posesión de colonos no indígenas. Otros países registran un rezago mayor. Tal es el caso de la Argentina, donde, pese a existir disposiciones legales que en 2006 declararon la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que ocupan tradicionalmente las comunidades indígenas, solo se ha concluido el relevamiento de las tierras de un 38,6% de las 1.687 comunidades reconocidas por el Estado, lo que hace poco probable que el proceso concluya exitosamente en los plazos previstos por la ley (fines de 2021). Entre otros países, también se observan pocos avances en Chile y Guatemala, donde no existen instrumentos jurídicos efectivos para el reconocimiento y la protección de la propiedad colectiva indígena, y hasta ahora no se dispone de información catastral oficial sobre las tierras comunitarias y su situación jurídica.

Estos limitados avances se dan en el marco de las múltiples barreras que se observan en los países de la región para asegurar el reconocimiento y la protección de los derechos territoriales de los pueblos indígenas a través de los necesarios procesos de demarcación, titulación y saneamiento de las tierras colectivas. Entre esas barreras se destacan, por una parte, la falta de reconocimiento del derecho consuetudinario indígena como fundamento de la propiedad colectiva de los pueblos indígenas, lo que posibilita la delimitación arbitraria de las tierras ancestrales por parte de los agentes estatales. Los pueblos y las comunidades indígenas también ven limitado el acceso a los mecanismos y procedimientos que para estos efectos han establecido los Estados, en general de manera inconsulta. Esto se debe a que los requisitos técnicos y legales que se les imponen son complejos y burocráticos, lo que puede implicar que transcurran décadas entre el inicio de la tramitación y la obtención del título, o incluso que este nunca se otorgue. Además, aun habiendo sorteado los trámites administrativos y contando con títulos sobre las tierras, los derechos comunitarios siguen estando desprotegidos debido a la ausencia de procesos de saneamiento.

En este contexto, incluso en los países con los estándares más altos de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, los territorios ancestrales continúan estando en disputa, ya que el limitado o nulo control que los pueblos indígenas pueden ejercer sobre los recursos naturales que en ellos existen los dejan con una gran desprotección frente al avance de la industria extractiva minera y energética, y a la enorme expansión de monocultivos agroindustriales en el marco del neoliberalismo ferozmente arraigado en la región. Así, en la práctica, la protección jurídica de las tierras indígenas termina revistiendo un carácter más bien formal en muchos países, situación que es más crítica en los que presentan un mayor rezago en materia de demarcación, titulación y saneamiento, pero que también se observa en aquellos que han dado los pasos más sustantivos en la materia.

Por otra parte, la irrupción de la consulta previa como uno de los principales mecanismos para garantizar los derechos territoriales de los pueblos indígenas ha dado una nueva visibilidad a las vulneraciones que estos pueblos sufren en los países de la región. Tras la ratificación del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), en general los Estados dilataron la implementación de su obligación de consultar a los pueblos indígenas antes de adoptar medidas administrativas y legislativas susceptibles de afectarlos directamente, arguyendo la ausencia de regulaciones internas específicas en este ámbito. Actualmente, sin embargo, la mayoría de estos países ha adoptado normas de distinto rango legal para regular estos procesos, que han sido muy cuestionadas por las organizaciones indígenas, pues ven que, a través de ellas, los Estados pretenden restringir derechos e imponer leyes, políticas públicas y proyectos de inversión, obviando los estándares internacionales. Entre las principales limitaciones de los procesos de consulta que se han implementado se destacan las siguientes:

¹ A esta superficie se suman otras 2.547.061 hectáreas que fueron tituladas antes de 1996.

- Las consultas sobre proyectos de inversión en los territorios indígenas —cuando se realizan— se han transformado en procedimientos formales y burocráticos, que no apuntan a garantizar derechos de manera integral, y, en ciertos casos, constituyen exclusivamente espacios de negociación entre las empresas y las comunidades para el establecimiento de medidas de compensación o mitigación del daño ambiental, social y cultural que provocarán, en contextos de extrema asimetría política y económica. Las comunidades se ven entonces obligadas a confrontar sus derechos e intereses con empresas nacionales y transnacionales, muchas veces en escenarios de alta conflictividad social, expresada en violencia, criminalización y corrupción.
- Tal como evidencian los procesos de judicialización y las movilizaciones indígenas que son cada vez más frecuentes frente a proyectos inconsultos, en muchas ocasiones los Estados eluden la obligación de implementar procesos de consulta previa y su realización depende de los dictámenes de los tribunales nacionales, que, aunque fallen a favor de las comunidades, no siempre suspenden la ejecución de los proyectos de inversión, con lo que se anula el propósito medular de este mecanismo.
- Las regulaciones de los procesos de consulta no responden a los mecanismos propios de participación y toma de decisiones de los pueblos indígenas, e imponen plazos y metodologías de diálogo que resultan culturalmente inadecuados. Además, no establecen condiciones efectivas para que los pueblos indígenas cuenten con asesorías técnicas autónomas que les permitan superar la asimetría en el acceso a la información. En respuesta a estas y otras restricciones de las normas estatales, algunos pueblos indígenas han generado protocolos autonómicos de consulta, que constituyen un paso importante en el ejercicio de la autodeterminación. Si bien estos protocolos responden a las particularidades del pueblo que los diseñó, ofrecen pautas sobre los estándares que es imprescindible cumplir en estos procesos, que los Estados deberían estar abiertos a respetar, y podrían transformarse en una guía orientadora general para los Gobiernos en procesos de consulta con otros pueblos indígenas.
- En general, las regulaciones de la consulta previa no establecen mecanismos de seguimiento a los acuerdos alcanzados, por lo que no es posible dar cuenta de su cumplimiento. No obstante, los pueblos indígenas han denunciado en diversos países escasos avances en este ámbito.

A fin de superar las múltiples limitaciones en los mecanismos y procesos de consulta previa diseñados en los países latinoamericanos, es preciso asumir como principio rector el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas, que es la base fundamental para el ejercicio de su autonomía. Este principio, además, debe promoverse e incorporarse en los planes nacionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible para todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con especial énfasis en los que afectan sus derechos territoriales (Objetivos 1, 2, 5, 6, 9, 13, 14, 15 y 16) o cuya consecución se relaciona directamente con ellos.

B. Pueblos indígenas en los bosques de América Latina - Abya Yala: sus aportes a la diversidad biocultural y a la mitigación del cambio climático

El estudio también aborda la situación de los bosques en los territorios de posesión histórica de los pueblos indígenas, que, si bien comparten problemas de desprotección y amenazas que afectan a otros territorios indígenas, revisten connotaciones particularmente importantes e imposibles de soslayar en el marco de la crítica situación ambiental que se experimenta a nivel mundial. Por una parte, la relación recíproca entre bosques, subsistencia, sobrevivencia y reproducción cultural de los pueblos indígenas es un argumento más que suficiente para resguardar sus derechos colectivos sobre ellos. Sin embargo, las pruebas científicas de los aportes de los pueblos indígenas a la conservación de la biodiversidad en las áreas boscosas y su contribución a la mitigación del cambio climático hoy son incuestionables, lo que redobla la necesidad de adoptar medidas urgentes para su protección. Tal como se prueba en los estudios realizados en la región amazónica, los procesos de deforestación son menores en las tierras indígenas aseguradas jurídicamente que en el resto del territorio,

e incluso menores que en las áreas protegidas. Sin embargo, los pueblos indígenas continúan teniendo escasa participación en las estrategias de conservación que ponen en marcha los Estados. Evidencia de ello es la superposición de las áreas naturales protegidas del Estado y las tierras de bosques indígenas, situación que afecta, por ejemplo, a 45 millones de hectáreas del total de tierras indígenas existentes en la región amazónica.

Un argumento rotundo para promover la incorporación plena de los pueblos indígenas poseedores de los bosques a las agendas internacionales y nacionales para enfrentar el cambio climático es que, según estudios realizados sobre países amazónicos, la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra en áreas boscosas constituye una medida relativamente más rentable para la mitigación del cambio climático que otras medidas de captura y almacenamiento de carbono. Las áreas boscosas contribuyen significativamente a la mitigación de carbono a nivel global, aportan beneficios de servicios ecosistémicos locales y regionales, y constituyen una medida de conservación forestal de bajo costo para los Gobiernos, que representaría solo el 1% de los beneficios totales obtenidos de las tierras boscosas indígenas con tenencia asegurada. Pese a estas evidencias, los bosques indígenas—incluso cuando los pueblos cuentan con títulos sobre las tierras— continúan amenazados por la industria minera, la extracción de hidrocarburos, los proyectos mineros y las grandes obras de infraestructura vial que irrumpen en los territorios. Esto se debe a que, de acuerdo con las legislaciones internas, los Estados retienen el control sobre los recursos naturales y están facultados para otorgar concesiones para su exploración y explotación, incluso en los territorios indígenas legalmente reconocidos. Esto debilita la seguridad de la tenencia sobre dichos recursos, más cuando esas concesiones se realizan sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos.

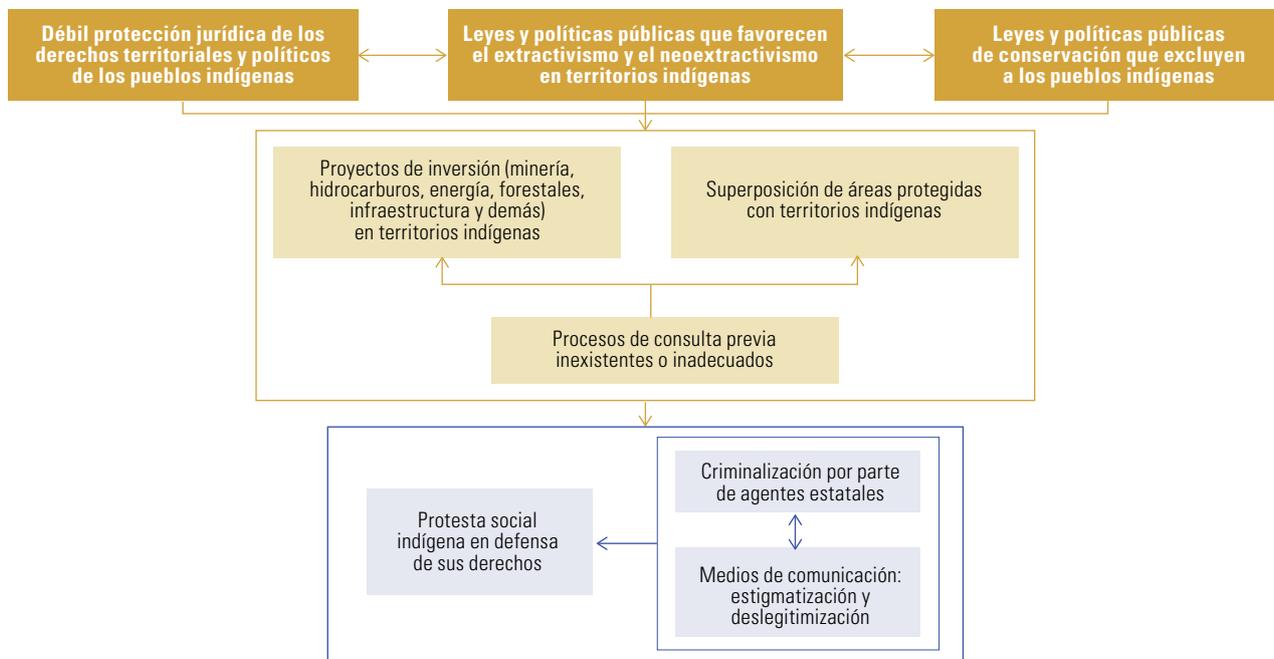
Dado que tanto en el mundo científico como en la comunidad internacional existen amplios consensos respecto de que los bosques, al actuar como sumideros de carbono, son esenciales para alcanzar las ambiciones climáticas y los ODS, y que los pueblos indígenas son fundamentales para su conservación, el aseguramiento de la propiedad colectiva sobre las tierras de bosques de estos pueblos constituye un eje imprescindible para avanzar de manera decidida hacia su consecución. El fomento de la inclusión de sus conocimientos, prácticas e innovaciones tradicionales sobre los bosques en las estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático, cada vez más incentivadas desde los órganos ambientalistas, aunque necesaria, es insuficiente sin el control de los territorios en donde los pueblos los han desarrollado.

C. Procesos de criminalización de las demandas territoriales de los pueblos indígenas

El estudio también puso de relieve los procesos de violencia y criminalización de los pueblos indígenas en los países de la región. Se trata de un proceso sistemático, complejo y extendido de control político, judicial y social de las acciones emprendidas por líderes, comunidades y organizaciones indígenas para exigir la plena efectivización de sus derechos colectivos sobre las tierras y los territorios. Diversos organismos nacionales e internacionales de derechos humanos han alertado sobre este tema en la última década. En la base de estos procesos se encuentra la falta de garantías a los derechos colectivos sobre los territorios y la incertidumbre jurídica de la tenencia de la tierra de las comunidades indígenas, que deja a los pueblos y comunidades en una situación de indefensión y vulnerabilidad ante “la intensificación de la competencia por los recursos naturales protagonizada por las empresas privadas, a veces con la complicidad del Gobierno”, tal como señaló la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas (Naciones Unidas, 2018), en contextos políticos y legales que favorecen las inversiones nacionales y transnacionales en los territorios indígenas. También contribuye al fenómeno la falta de coherencia normativa entre las políticas conservacionistas de los Estados y los derechos de los pueblos indígenas, en virtud de la cual muchas veces los pueblos pierden la tutela sobre las tierras tradicionales, y el desarrollo generalizado de proyectos de inversión en los territorios de los pueblos indígenas sin respetar su derecho al consentimiento libre, previo e informado. En el diagrama VII.2 se esquematizan los factores que intervienen en el proceso.

Diagrama VII.2

Procesos de criminalización de las demandas territoriales de los pueblos indígenas



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La sistematización de antecedentes sobre 13 países de la región realizada en el marco de este estudio ha puesto de relieve que la industria minera originó 4 de cada 10 de los 1.223 conflictos territoriales que han generado movilizaciones de los pueblos indígenas, a las que se ha respondido con represión y criminalización. También tienen gran impacto la explotación petrolera y los monocultivos agrícolas y forestales. Producto de ello, 232 defensores y defensoras de la vida y los territorios indígenas fueron asesinados entre 2015 y el primer semestre de 2019, lo que implica que, en promedio, cuatro defensores o defensoras indígenas son asesinados por mes en América Latina. Esta situación es particularmente crítica en Colombia, donde se conjugan factores de desprotección territorial con procesos aún incipientes de restitución de tierras tras las décadas de conflicto armado y la disputa del control territorial por grupos paramilitares y del narcotráfico. Estas cifras adquieren mayor dramatismo si se considera que el fenómeno ha ido en aumento: mientras que, en 2015, cada mes perdían la vida en promedio dos líderes por defender sus territorios, en 2018 y el primer semestre de 2019, esta triste cifra se triplicó, y todo parece indicar que los números aumentarán, dados los niveles de conflictividad que se observan en varios países de la región.

La tarea de consolidar sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible exige un compromiso impostergable con la erradicación de la criminalización de los defensores y defensoras de la vida y los territorios indígenas. Uno de los grandes retos de la Agenda 2030 es armonizar los legítimos esfuerzos por poner fin a la pobreza en todas sus formas, erradicar el hambre, asegurar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna, garantizar la disponibilidad y gestión sostenible del agua, combatir el cambio climático y sus efectos, gestionar sosteniblemente los bosques y luchar contra la desertificación (entre otros ODS) con los derechos colectivos de los pueblos indígenas. De no adoptarse medidas sólidas al respecto, solo se contribuirá a agudizar las tensiones y los conflictos en los territorios de propiedad ancestral de los pueblos indígenas, y al consecuente recrudecimiento de la violencia y criminalización de los defensores y las defensoras de la vida y los territorios de estos pueblos.

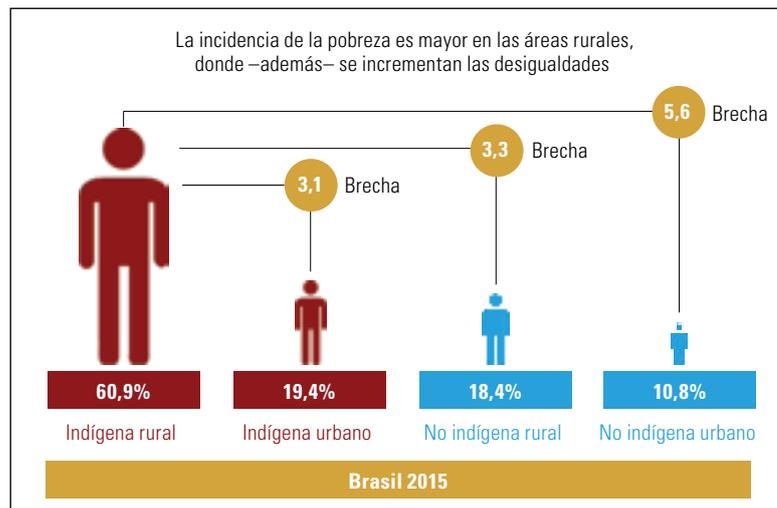
D. Nuevos aportes al monitoreo del derecho al bienestar de los pueblos indígenas

En las páginas precedentes se aportaron indicadores que permiten aproximarse al derecho al bienestar de los pueblos indígenas, sobre todo en los ámbitos de la pobreza y el empleo, la educación, la salud y la vivienda, explorando tentativamente la relación entre etnicidad y territorio a través del análisis de datos censales.

En materia de pobreza y empleo, en todos los países analizados se confirma el patrón de mayor incidencia de la pobreza indígena respecto de los no indígenas, que se ha descrito sistemáticamente en múltiples informes realizados en las últimas décadas. Por ejemplo, en Panamá la tasa de pobreza indígena es seis veces más alta que entre no indígenas, en el Brasil la pobreza entre los pueblos indígenas triplica la del resto de la población, en el Ecuador es 2,5 veces más elevada y en el Perú es 2 veces más alta. La población indígena residente en zonas rurales se ve más afectada por la pobreza que sus pares urbanos en todos los países, con cifras muy dispares entre un país y otro. Mientras que en el Brasil y el Perú las probabilidades de que los indígenas rurales estén en situación de pobreza triplican las observadas entre los indígenas urbanos, en países como Chile y Guatemala son solo entre un 20% y un 30% más elevadas (véase el diagrama VII.3).

Diagrama VII.3

Incidencia de la pobreza en pueblos indígenas



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Estas desigualdades interétnicas son aún más amplias si se considera solo a quienes viven en situación de extrema pobreza. En Panamá, por ejemplo, la probabilidad de que una persona indígena se encuentre en esta situación es diez veces más alta que la de una persona no indígena, y en el Brasil y el Ecuador es seis veces más elevada. Aunque la pobreza extrema es más alta en zonas rurales, allí las desigualdades entre indígenas y no indígenas siguen siendo profundas.

Los datos analizados no muestran grandes desigualdades de género en la incidencia de la pobreza (incluida la pobreza extrema) entre los pueblos indígenas. Si bien es cierto que en seis de los nueve países analizados las mujeres indígenas son las más empobrecidas, las diferencias son poco significativas y no permiten sostener que exista una particular discriminación hacia ellas. Sin embargo, esta discriminación podría estar siendo invisibilizada por la naturaleza del indicador a través del cual se mide la pobreza, que iguala la situación de todos los integrantes del hogar.

Al respecto, se debe tener en cuenta que, si bien en la última década las políticas públicas implementadas en los países de la región han logrado reducir ostensiblemente la pobreza indígena, en general han sido incapaces de reducir las desigualdades interétnicas en la materia. En algunos casos estas incluso han aumentado, lo que pone en entredicho la efectividad de la política fiscal general en la reducción de las desigualdades étnicas en América Latina.

En segundo término, los antecedentes muestran una mayor incorporación al mercado del trabajo entre los pueblos indígenas que en el resto de la población (un 68,8% y un 64,4%, respectivamente), situación observable en la mayoría de los países, con excepción de Chile y Nicaragua. Además, esta mayor presencia indígena en el mundo del trabajo es aún más marcada en las áreas rurales. Los indicadores en este ámbito también muestran diferenciaciones de género significativas, con una menor tasa de participación económica entre las mujeres indígenas que entre los hombres indígenas, aunque con grandes variabilidades entre un país y otro. Las brechas más grandes se registran en Guatemala y Nicaragua, donde la participación de los hombres indígenas es un 60% y un 50% más alta que la de las mujeres indígenas. Al mismo tiempo, las tasas de desempleo son sostenidamente más bajas entre los pueblos indígenas que en el resto de la población en todos los países, con la única excepción de Chile.

Pese a estas cifras, la precariedad y vulnerabilidad de las poblaciones indígenas inciden en la alta prevalencia del empleo informal, que no les permite acceder a protección social. En efecto, segmentos muy significativos de trabajadores indígenas de ambos sexos no cotizan o no están afiliados a un sistema previsional, lo que evidentemente redundaría en que una proporción muy reducida de las personas mayores acceda a pensiones contributivas. Esta situación requiere adoptar medidas focalizadas en los pueblos indígenas para lograr que accedan al empleo pleno y productivo y al trabajo decente (Objetivo 8), así como medidas fiscales especiales de protección social, como las que han venido poniendo en práctica algunos países de la región.

Por otra parte, también se aportan datos sobre la discriminación salarial que afecta a los trabajadores indígenas, que indican que, aunque alcancen altos niveles de escolaridad, estos perciben un salario menor que los no indígenas. Evidentemente, en todos los países hay una relación directa entre escolaridad e ingresos, pero no entre escolaridad e igualdad salarial, pues en todos los países la diferencia en desmedro de los indígenas se acrecienta entre quienes han alcanzado estudios superiores. Por último, los indicadores de trabajo infantil también son elocuentes en los países analizados y muestran una mayor prevalencia entre los niños y las niñas indígenas. No obstante, la fuente de datos analizada no permite distinguir si las actividades que realizan constituyen trabajos peligrosos o si se inscriben en las actividades propias de las economías tradicionales indígenas, cuestión fundamental para el diseño de estrategias de erradicación del trabajo infantil desde un enfoque de derechos de los pueblos indígenas.

En materia de educación, en el estudio se da cuenta de la persistencia de grandes barreras en el acceso de los pueblos indígenas a la educación secundaria en la mayoría de los países (salvo en la Argentina, Chile y el Perú), con brechas interétnicas más elevadas en el Brasil, el Ecuador, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de). Aunque en todos los países la situación es más precaria en las áreas rurales, por la menor cobertura educacional que allí existe, resulta evidente que la exclusión étnica en esas zonas se acrecienta, pues las brechas entre indígenas y no indígenas son mucho más amplias que las observadas en las ciudades. Como en todos los indicadores censales que se analizan en el estudio, esta cuestión se refuerza si se considera la situación a nivel de municipios. El patrón es claro: en los municipios preponderantemente indígenas, que suelen coincidir con los territorios de ocupación histórica, se observan las situaciones de mayor vulnerabilidad y se registra una relación inversa entre el peso relativo de los indígenas en la estructura de población local y los niveles de escolaridad alcanzados. Como en una escalada, más reducidas aún son las oportunidades de la juventud indígena de acceder a la educación superior, que siguen esta misma tendencia.

Los esfuerzos que desplieguen los países para garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad (Objetivo 4) no pueden menoscabar los derechos culturales de los pueblos indígenas, por lo que se debe prestar especial atención al fortalecimiento y la ampliación de los programas de educación intercultural bilingüe, asegurando su cobertura en todos los niveles de enseñanza. Solo así se podrá enfrentar la pérdida progresiva de las lenguas indígenas en todos los países de la región; pérdida que se incrementa en la medida en que la población indígena accede a mayores niveles de escolaridad.

En el ámbito de la salud, la primera constatación es la ausencia de información sistemática sobre la situación de salud de los pueblos indígenas. Los antecedentes disponibles son dispersos, fragmentarios y desactualizados, pese a que en la mayoría de los países hace ya varias décadas que se pusieron en marcha programas de salud específicos orientados a estos pueblos y al extendido reconocimiento jurídico de su derecho a la salud.

En segundo lugar, la inclusión de información de tres nuevos países (Argentina, Chile y Honduras) amplía el análisis de estudios anteriores y confirma las dos tendencias principales reportadas en ellos: i) el descenso de la mortalidad infantil entre 2000 y 2010, y ii) que, pese a esta disminución, las brechas interétnicas no logran cerrarse (con la excepción de Chile y Costa Rica, donde no se observan diferencias). Más específicamente, el análisis de los datos permitió constatar que las inequidades entre indígenas y no indígenas son elocuentes en los municipios con los niveles más elevados de mortalidad, lo que muestra cómo se refuerzan las desigualdades territoriales y étnicas en desmedro de los pueblos indígenas. En el estudio también se alerta sobre las vulneraciones del derecho a la salud de los niños y las niñas indígenas a través de dos casos ilustrativos: el pueblo wichí en la Argentina y el pueblo wayúu en Colombia. Ambos casos dan cuenta de la interdependencia de la vulneración de los derechos territoriales y del derecho al agua y la alimentación, y ejemplifican los grandes desafíos que se deben enfrentar para garantizar que la infancia indígena no se quede atrás del desarrollo sostenible.

En relación con el acceso a una vivienda adecuada, los datos muestran que, en toda la región, a nivel general, el acceso a vivienda propia es mayor entre los pueblos indígenas que en el resto de la población. Hay, no obstante, grandes diferencias por área de residencia, pues la propiedad de la vivienda está mucho más asegurada en las zonas rurales que en las ciudades, y aún más en los municipios con preponderancia de población indígena. Sin embargo, esta ventaja relativa en los territorios indígenas debe mirarse con precaución, pues detrás de ella también se esconden procesos de despojo que han incidido en el desplazamiento forzado del que son víctimas muchas comunidades indígenas y que, en el contexto del auge del extractivismo en sus territorios, bien podría incrementarse.

El acceso a agua potable en la vivienda es muy deficitario, con cifras particularmente altas entre los indígenas del Brasil, el Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de), y en todos los países, como es de esperar, estas cifras son más bajas en las zonas rurales. Se observa un patrón bastante sistemático de agudización de las inequidades respecto de los no indígenas en estos espacios, y de manera más marcada en los territorios tradicionales, donde la falta de este servicio básico se refuerza por la escasez o contaminación de los recursos hídricos por las actividades mineras, las centrales hidroeléctricas y los monocultivos. La misma tendencia, pero con indicadores todavía más precarios, se observa en el acceso a electricidad en la vivienda.

En suma, el panorama es complejo y muchas veces adverso. Se requiere de políticas integrales que resuelvan las causas estructurales de la exclusión y postergación de los pueblos indígenas respecto del desarrollo y el bienestar, en cuyo diseño e implementación deben necesariamente concurrir, como actores indispensables, los propios pueblos indígenas. Solo así el compromiso de “no dejar a nadie atrás” en el desarrollo sostenible no será una nueva promesa que se ofrezca a quienes en la región han estado históricamente más rezagados y vulnerados. En función de ello, a continuación, se proponen algunas líneas de acción para avanzar en este proceso, que complementan las que se plantearon en estudios anteriores (Del Popolo, 2017).

1. Garantizar los derechos territoriales para proteger la vida y la continuidad cultural de los pueblos indígenas

- Dar cumplimiento a los compromisos internacionales contraídos relativos a los derechos de los pueblos indígenas sobre sus territorios, tierras y recursos naturales, incluidos los bosques y las aguas.
- Modificar su marco constitucional, jurídico y normativo para reconocer y proteger debidamente los derechos de los pueblos indígenas sobre territorios, tierras y recursos naturales, incluidos los bosques de ocupación tradicional, de acuerdo con los estándares del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

- Establecer mecanismos apropiados para la demarcación y titulación colectiva de las tierras de los pueblos indígenas, que, atendiendo debidamente al criterio de ocupación tradicional como fuente de los derechos de propiedad, mantengan su integridad territorial. Cuando estos existan, evaluar su coherencia con los estándares del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y, cuando corresponda, modificarlos.
- Establecer un sistema de información (expedito, oportuno, sistemático y accesible al público) sobre avances en materia de demarcación y titulación.
- Acelerar los procesos de demarcación y titulación de tierras en curso y abstenerse, durante estos procesos, de aprobar proyectos de explotación de los recursos naturales existentes en ellos sin el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades afectadas.
- Adoptar medidas urgentes para frenar los procesos de apropiación o explotación de recursos naturales renovables y no renovables, incluidos proyectos de generación eléctrica, explotación de minería e hidrocarburos, explotación maderera, monocultivos agrícolas y forestales, así como proyectos de infraestructura relacionados, que afectan la sobrevivencia de los pueblos indígenas y la integridad de sus ecosistemas.
- Adoptar medidas legislativas, administrativas y judiciales necesarias para proteger a los pueblos indígenas contra las violaciones de sus derechos sobre los territorios, tierras y recursos naturales, cometidas por empresas nacionales y transnacionales, incluidos mecanismos para prevenir, investigar, sancionar y reparar el derecho vulnerado.
- Establecer marcos normativos que regulen adecuadamente la obligación exclusiva del Estado de realizar procesos de consulta orientados a obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas antes de adoptar medidas legislativas y administrativas que afecten sus derechos territoriales, incluida la creación de mecanismos efectivos, en los que los pueblos indígenas estén representados, para el monitoreo y seguimiento de los acuerdos alcanzados.
- Implementar mecanismos especiales, adecuados y pertinentes para que los pueblos indígenas puedan acceder oportunamente a la información sobre solicitudes de explotación y exploración de recursos naturales en sus territorios.
- Abstenerse de realizar operaciones militares en los territorios indígenas, según las disposiciones de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- Las empresas nacionales y transnacionales deberían abstenerse de impulsar proyectos de exploración y explotación de recursos del suelo y el subsuelo, así como proyectos de infraestructura relacionados, sobre tierras, territorios y bosques de ocupación tradicional de los pueblos indígenas, sin su consentimiento libre, previo e informado, evitando así afectar los derechos que estos tienen sobre ellos y sus planes de vida, que, a la vez, inciden en su conservación biocultural. Asimismo, en aquellos casos en que los pueblos indígenas hayan dado su consentimiento libre, previo e informado a esos proyectos, se deben impulsar procesos independientes de evaluación ambiental, social y cultural previos a su desarrollo, y de debida diligencia antes, durante y después de su ejecución, de modo de asegurar que tales iniciativas no afecten los derechos humanos de los pueblos indígenas, la integridad de sus territorios, incluidos los bosques, y la relación que estos pueblos mantienen con ellos. Por último, las empresas deben reparar, a través de medios adecuados y consentidos por los pueblos indígenas, los daños causados a sus territorios, tierras y recursos naturales, incluidos los bosques y aguas, como consecuencia de la acción directa o indirecta de sus actividades.
- Por su parte, las entidades del sistema de las Naciones Unidas deben velar por el cumplimiento efectivo de los instrumentos internacionales y regionales, incluidos convenios, declaraciones, planes de acción y directivas, que consagran los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales, incluidos los bosques y las aguas. También deben crear mecanismos que permitan dar seguimiento y monitorear periódicamente a los Estados en lo que respecta al cumplimiento de los compromisos que han adquirido al suscribir dichos convenios, declaraciones, planes de acción y directivas.

2. Garantizar la protección de los bosques de posesión tradicional de los pueblos indígenas

- Velar por el cumplimiento efectivo de los instrumentos internacionales y regionales de protección de los conocimientos, prácticas e innovaciones referidos a la biodiversidad.
- Dar cumplimiento a los compromisos internacionales contraídos en relación con el cambio climático, en especial los contenidos en el Convenio sobre la Diversidad Biológica y en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, así como en los ODS, y garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas en su implementación.
- Reconocer y fomentar, a través de marcos normativos y de políticas públicas, los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales de los pueblos indígenas que inciden en la conservación de la diversidad biocultural, adoptando medidas que impidan que terceros se apropien de ellos, sin su consentimiento libre, previo e informado, para fines comerciales u otros fines que amenacen su conservación.
- Considerar a los pueblos indígenas, sus conocimientos, prácticas e innovaciones tradicionales sobre los bosques, a través de la participación plena y efectiva en el diseño de leyes, políticas, estrategias y planes de acción nacionales sobre cambio climático (contribuciones determinadas a nivel nacional), para la mitigación y adaptación.
- Poner término al establecimiento de áreas protegidas sobre tierras y territorios de ocupación tradicional de los pueblos indígenas, sin su consentimiento libre, previo e informado, fomentando su restitución a las comunidades que las han habitado y conservado, y posibilitando su administración por parte de dichas comunidades, o la administración compartida cuando se prefiera, promoviendo así su conservación con un enfoque biocultural.
- Promover los territorios y áreas conservados por pueblos indígenas y comunidades locales como modelos de su conservación biocultural, en particular en áreas de bosques, mediante la adopción de medidas legislativas adecuadas, la implementación de políticas públicas y la dotación de financiamiento. Con ello se permitiría cumplir con las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica referidas a la conservación de áreas terrestres por medio de áreas protegidas u otras medidas de conservación eficaces, de manera efectiva y equitativa (meta 11).
- Asegurar que mecanismos financieros como la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal y la promoción de la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo (REDD+), y otros impulsados con la finalidad de conservar ecosistemas boscosos, se establezcan con el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas y con pleno respeto a sus derechos territoriales.
- Ratificar, por parte de los Estados, el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú).
- Las empresas nacionales y transnacionales deberían comprometerse a no hacer uso de los mecanismos existentes, al amparo de acuerdos internacionales de comercio referidos a derechos de propiedad intelectual u otros, para el patentamiento o registro de conocimientos, prácticas e innovaciones de los pueblos indígenas sobre los bosques, plantas, semillas y sus propiedades medicinales, y sobre la biodiversidad en general, para fines comerciales, sin su consentimiento libre, previo e informado. De igual modo, en los casos en que los pueblos indígenas accedan a ceder los derechos de propiedad intelectual y otros basados en conocimientos, prácticas e innovaciones de estos pueblos sobre los bosques, plantas, semillas y sus propiedades medicinales, y sobre la biodiversidad en general, se debe asegurar su participación en los beneficios que generan las iniciativas impulsadas por las empresas en base a ellos.

- Los organismos nacionales e internacionales deberían considerar en los planes de acción y en las estrategias que impulsan referidas a la mitigación y adaptación al cambio climático, la contribución de los pueblos indígenas y de sus conocimientos, prácticas e innovaciones referidos a los bosques y ecosistemas relacionados.
- Establecer en los órganos regionales e internacionales mecanismos que permitan el financiamiento de las estrategias y planes de vida de los pueblos indígenas que inciden en la conservación de sus bosques y ecosistemas relacionados, los cuales contribuyen a enfrentar el cambio climático.
- Acelerar los procesos para abrir espacios de participación efectiva y de incidencia de los pueblos indígenas en los foros internacionales referidos al cambio climático, y desarrollar mecanismos para el seguimiento y la medición de la implementación de los acuerdos suscritos por las partes en dichos foros, especialmente en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
- Incrementar el apoyo técnico y financiero a los Estados de la región para permitir los procesos de reforma legislativa, así como la implementación de políticas públicas con miras a hacer posible el cumplimiento de los compromisos climáticos y de desarrollo contraídos.
- Considerar el apoyo a la sociedad civil, con miras a posibilitar su participación en el seguimiento y monitoreo de dichas reformas legislativas y políticas públicas.

3. Poner freno a los procesos de criminalización de los defensores y las defensoras de la vida y los territorios de los pueblos indígenas

- Abstenerse de utilizar el poder punitivo del Estado con el fin de criminalizar la labor de defensa de derechos humanos llevada adelante por los defensores y las defensoras de la vida y los territorios indígenas.
- Adoptar, implementar y monitorear medidas, incluidas las legislativas, para proteger la labor de los defensores y las defensoras de la vida y los territorios de los pueblos indígenas.
- Garantizar, cuando corresponda, la implementación efectiva de las medidas cautelares de las que son beneficiarias las comunidades y los defensores y defensoras de la vida y los territorios indígenas.
- Establecer mecanismos eficaces e independientes para prevenir, investigar, esclarecer y sancionar los asesinatos y otros actos de violencia cometidos por agentes estatales y no estatales contra los defensores y las defensoras indígenas.
- Abstenerse de aplicar medidas de excepción en los territorios indígenas que limiten las libertades fundamentales de los miembros de las comunidades indígenas.
- Asegurar que agentes estatales no emitan declaraciones discriminatorias destinadas a desacreditar y estigmatizar las acciones de promoción y defensa de los derechos de los pueblos indígenas emprendidas por los defensores y las defensoras indígenas.
- Adoptar medidas para garantizar el acceso a la justicia y el derecho al debido proceso de los defensores y defensoras de la vida y los territorios de los pueblos indígenas, incluido el establecimiento de entidades de defensoría penal de pueblos indígenas, la formación del personal de los sistemas judiciales y la incorporación de traductores.

4. Garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas en materia de salud

- Reconocer y proteger jurídicamente los conocimientos, tecnologías y recursos terapéuticos de las medicinas de los pueblos indígenas, y adoptar las medidas necesarias para que terceros no se apropien de ellos sin su consentimiento libre, previo e informado (incluidas medidas que impidan patentar y registrar los recursos, conocimientos y prácticas que forman parte de las medicinas de los pueblos indígenas).
- Adoptar las medidas necesarias para garantizar el derecho de los pueblos indígenas a un medio ambiente saludable, sin riesgos, limpio y sostenible.
- Establecer políticas y programas para evaluar, reparar y monitorear el daño a la salud de las comunidades indígenas provocado por la contaminación de sus territorios a partir de proyectos de explotación de recursos naturales.
- Resguardar que en las evaluaciones de impacto ambiental de los proyectos de explotación y exploración de los recursos naturales se considere adecuadamente el potencial daño a la salud de los pueblos indígenas, incluido el acceso seguro al agua, la seguridad alimentaria y los recursos naturales imprescindibles para los sistemas de sanación de los pueblos indígenas.
- Establecer programas de fomento a las actividades productivas tradicionales para garantizar la seguridad alimentaria de los pueblos indígenas.
- Adoptar medidas urgentes para enfrentar la situación de crisis humanitaria y crisis sanitaria que afecta a los niños y niñas indígenas en países de la región (Colombia y Argentina).
- Definir, con la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas, políticas y programas de salud integral en los territorios indígenas afectados por la violencia, con especial énfasis en la salud de niños y niñas.
- Adoptar medidas necesarias para garantizar el acceso de los pueblos indígenas a bienes y servicios de salud de calidad y culturalmente pertinentes, en sus propios territorios.
- Establecer mecanismos de cooperación para garantizar el acceso a la atención sanitaria de los pueblos indígenas transfronterizos.
- Incorporar a los planes nacionales de salud metas sanitarias específicas para los pueblos indígenas, orientadas a monitorear tanto sus condiciones de salud como la reducción de las brechas de equidad que los afectan.
- Adoptar las medidas necesarias para que los sistemas de información de salud y vigilancia epidemiológica produzcan información sistemática sobre la situación de salud de los pueblos indígenas.
- Reforzar las políticas y los programas de salud orientados a los pueblos indígenas mediante la ampliación de su cobertura, la mejora de los sistemas de información para el monitoreo de la situación de salud de estos pueblos y la seguridad de su financiamiento, entre otras medidas; y adoptar medidas para que progresivamente estos programas y políticas pasen a estar bajo el control de los propios pueblos.
- Adoptar las medidas necesarias para prevenir, investigar y sancionar toda práctica discriminatoria hacia los pueblos indígenas en relación con los servicios de salud.
- Definir e implementar medidas reparatorias, que cuenten con el consentimiento de los pueblos indígenas, de los daños causados a su salud como consecuencia directa o indirecta de las actividades llevadas a cabo por la industria extractiva.
- Garantizar los derechos específicos de los pueblos indígenas en las estrategias nacionales orientadas al logro del Objetivo 3 e institucionalizar mecanismos permanentes de participación de los pueblos indígenas en ellas.

5. Garantizar una educación inclusiva, reducir las inequidades y promover la integridad cultural de los pueblos indígenas

- Adoptar las medidas pertinentes para garantizar el acceso de los pueblos indígenas a una educación inclusiva, de calidad y culturalmente pertinente en todos los niveles, y asegurar su participación en la formulación y ejecución de los programas educativos, según los estándares del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- Adoptar medidas especiales, que cuenten con el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas, para eliminar las desigualdades en materia de educación, incluida la creación de mecanismos de apoyo financiero a niños, niñas y jóvenes que deban abandonar sus comunidades para acceder a la educación.
- Fortalecer las políticas y los programas de educación intercultural bilingüe para que sean un instrumento efectivo que dé garantías a los derechos culturales de los pueblos indígenas, y extender su cobertura a todos los niveles de enseñanza, incluidas la educación preescolar y la educación superior, y —atendiendo a las dinámicas demográficas— a todas las zonas donde actualmente viven los pueblos indígenas.
- Implementar, con la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas, estrategias de acompañamiento psicosocial para los niños, niñas y adolescentes que estudian en los establecimientos educativos situados en los territorios afectados por la violencia.
- Asegurar que los pueblos indígenas desarrollen las competencias necesarias, tanto técnicas como profesionales, para acceder al empleo y el trabajo decente, considerando medidas especiales orientadas a las mujeres indígenas.
- Incorporar a los programas educativos los conocimientos y técnicas tradicionales indígenas relativas a la conservación de la biodiversidad en el marco del diseño e implementación de una educación para el desarrollo sostenible.
- Producir, analizar y socializar indicadores sobre acceso, permanencia, calidad y pertinencia cultural de la educación en todos los niveles de enseñanza, los cuales deberán construirse y monitorearse con la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas, y asegurar los recursos financieros y técnicos para estos efectos.
- Establecer mecanismos permanentes de participación de los pueblos indígenas en las estrategias nacionales para alcanzar el Objetivo 4.

6. Asegurar el derecho de los pueblos indígenas a una vivienda adecuada

- Adoptar medidas legislativas y administrativas para resguardar la seguridad jurídica de la propiedad colectiva de las tierras indígenas y para proteger la tenencia de la vivienda.
- Establecer políticas, planes y programas que garanticen el derecho humano al agua y el saneamiento, en especial asegurando que, en los territorios de posesión, la planificación, la gestión y el control de estos servicios estén a cargo de los pueblos indígenas.
- Establecer medidas especiales para garantizar el derecho a la vivienda de las familias indígenas en los contextos urbanos, con especial énfasis en las que han sido desplazadas de sus territorios tradicionales como efecto de la ejecución de proyectos extractivos; y establecer mecanismos de acceso a los programas estatales que tienen este propósito, que cuenten con el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas.

- Garantizar el derecho a la restitución de la tierra, la vivienda y el patrimonio de los pueblos indígenas a través de medidas legislativas, administrativas y “programas de retorno”, que generen condiciones para volver a los territorios (vivienda, redes viales, servicios básicos, empleo y demás).
- Garantizar los derechos específicos de los pueblos indígenas en las estrategias nacionales orientadas al logro de los Objetivos 6 y 11, e institucionalizar mecanismos permanentes de participación de los pueblos indígenas en ellas.

7. Asegurar el pleno empleo de los pueblos indígenas

- Incorporar a los pueblos indígenas en la definición de políticas, planes y programas que garanticen su pleno empleo, con especial énfasis en la promoción y el desarrollo de las actividades productivas tradicionales, incentivando la asociatividad comunitaria y el comercio justo.
- Diseñar e implementar, con la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas, programas permanentes de formación y desarrollo de competencias para la innovación productiva y la revitalización de las economías locales tradicionales en las áreas que los propios pueblos establezcan como prioritarias.
- Incluir a los pueblos indígenas y sus propias conceptualizaciones y prácticas de formación y socialización de niños y niñas en las estrategias de eliminación del trabajo infantil.
- Adoptar medidas para erradicar la discriminación que afecta a los pueblos indígenas en el mercado del trabajo, incluida la igualdad salarial, con la inclusión de medidas legislativas y administrativas y el establecimiento de mecanismos institucionalizados para su monitoreo.
- Promover el desarrollo de servicios turísticos indígenas sustentables y sostenibles dentro de sus territorios para la creación de fuentes de empleo.

- ACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2018), *Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Honduras* [en línea] <https://www.refworld.org/es/pdfid/5afca8974.pdf>.
- ACNUR (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) (2017), *Informe sobre tierras, viviendas y desplazamiento forzado en Honduras*, Ginebra.
- Acosta, A. (2011), "El buen (con)vivir, una utopía por (re)construir: alcances de la Constitución de Montecristi"; *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 6, N° 1.
- (2010), "El buen vivir en el camino del post-desarrollo: una lectura desde la Constitución de Montecristi"; *Policy Paper*, N° 9, Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Agostino, A. (2009), "Alternativas al desarrollo en América Latina: ¿qué pueden aportar las universidades?"; *La agonía de un mito: ¿cómo reformular el "desarrollo"?*, Cuadernos de Trabajo sobre el Desarrollo, Madrid, Agencia Latinoamericana de Información (ALAI)/SODEPAZ.
- AIDSESEP (Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana) (2020), "Quiénes somos" [en línea] <http://www.aidesep.org.pe/quienes-somos-interno>.
- Albó, X. (2011), "Suma qamaña = convivir bien. ¿Cómo medirlo?"; *Vivir bien: ¿paradigma no capitalista?*, I. Farah H. y L. Vasapollo (coords.), La Paz, Postgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA)/Sapienza Università di Roma/Oxfam.
- Alianza del Clima (2020a), "Guyana Francesa: Federación de Organizaciones Autóctonas de Guyana Francesa (FOAG)" [en línea] <http://www.indigene.de/30.html?&L=2>.
- (2020b), "Surinam: Organización de los Pueblos Indígenas de Surinam (OIS)" [en línea] <http://www.indigene.de/index.php?id=35&L=2>.
- Alianza Mundial en contra de REDD (Alianza Mundial de Pueblos Indígenas y Comunidades Locales sobre Cambio Climático en contra de REDD+) (2020a), "Alianza Mundial en contra de REDD" [en línea] <http://no-redd.com/espanol/>.
- (2020b), "Falsas soluciones al cambio climático: una guía para los pueblos indígenas" [en línea] <http://no-redd.com/espanol/wp-content/uploads/2015/06/FALSAS-SOLUCIONES-al-Cambio-Climatico-Tamano-Oficio-Copy.pdf>.
- Alvaredo, F. y otros (coords.) (2017), *World Inequality Report 2018*, París, World Inequality Lab.
- Amigos de la Tierra Internacional (2014), *Financiarización de la Biodiversidad. Documento posición de Amigos de la Tierra Internacional* [en línea] <https://www.foei.org/wp-content/uploads/2014/11/06-foei-position-paper-ESP-Ir.pdf>.
- Amnistía Internacional (2018), *Informe 2017/18 Amnistía Internacional: la situación de los derechos humanos en el mundo*, Londres.
- (2014), *Defender derechos humanos en las Américas: necesario, legítimo y peligroso*, Londres.
- ANATI (Autoridad Nacional de Administración de Tierras) (2018), "Situación de la adjudicación de tierras indígenas en Panamá" [en línea] http://www.anati.gob.pa/images/noticias/2018/Agenda/PANAM_Aut_Indig.pdf.
- (2015), "Informe semestral de gestión: enero-julio 2015", Ciudad de Panamá [en línea] <http://www.anati.gob.pa/Transparencia/2015/DIRECCIONNACIONALDETIERRASINDIGENASYBIENESMUNICIPALES.pdf>.
- Anaya, J. (2013), "El deber estatal de consulta a los pueblos indígenas dentro del derecho internacional", Lima, abril [en línea] <http://unsr.jamesanaya.org/statements/el-deber-estatal-de-consulta-a-los-pueblos-indigenas-dentro-del-derecho-internacional>.
- (2005), *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, Madrid, Editorial Trotta.
- APA (Amerindian Peoples Association) (2020), "What is the APA?" [en línea] <http://apaguyana.weebly.com/about-us.html>.
- Arana, M. (2018), *Informe de gestión de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología*, Lima, Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología (CPAAAAE), julio.
- Arpi, R. y L. Arpi (2018), "Desigualdad del ingreso laboral y nivel educativo entre grupos étnicos en el Perú"; *Comuni@cción*, vol. 9, N° 1, Puno, Universidad Nacional del Altiplano.
- Asamblea Constituyente del Estado Plurinacional de Bolivia (2009), *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*, La Paz.

- Asamblea Constituyente de la República Bolivariana de Venezuela, (1999), *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Caracas.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica (1977), *Ley núm. 6172: Ley Indígena*, San José.
- Asamblea Legislativa Plurinacional (2014), *Ley núm. 548: Código Niña, Niño y Adolescente*, La Paz.
- Asamblea Nacional Constituyente de Colombia (1991), *Constitución Política de Colombia*, Bogotá.
- Asamblea Nacional Constituyente de Guatemala (1985), *Constitución Política de la República de Guatemala*, Ciudad de Guatemala.
- Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador (2008), *Constitución de la República del Ecuador*, Quito.
- Asamblea Nacional de Nicaragua (1986), *Constitución Política de la República de Nicaragua*, Managua.
- Asamblea Nacional de Panamá (2008), *Ley núm. 72 de 23 de diciembre de 2008 que Establece el Procedimiento Especial para la Adjudicación de la Propiedad Colectiva de Tierras de los Pueblos Indígenas que no Están dentro de las Comarcas*, Ciudad de Panamá.
- _____(2004), *Constitución Política de la República de Panamá*, Ciudad de Panamá.
- Asociación Civil Kapé-Kapé (2018), *Boletín*, N° 10, diciembre [en línea] https://dl.inwebxdesigns.com/storage/Kape-Kape/Boletin_N_10.pdf.
- Autoridad Nacional de Gobierno Indígena (2014), *Balance de implementación Decreto Ley 4633 de 2011*, Bogotá, abril.
- Autrey, D. (2011), "Buen vivir: una señal de salida del sistema-mundo capitalista", Agencia Latinoamericana de Información (ALAI) [en línea] <https://www.alainet.org/es/active/47962>.
- Aylwin, J. (2014), "Los derechos de los pueblos indígenas en América Latina: avances jurídicos y brechas de implementación", *Derechos Humanos de los Grupos Vulnerables*, J. F. Beltrão y otros (coords.), Red de Derechos Humanos y Educación Superior.
- Aylwin, J. y X. Cuadra (2011), *Los desafíos de la conservación en los territorios indígenas en Chile*, Temuco, Observatorio Ciudadano.
- Aylwin, J., M. Meza-Lopehandía y N. Yáñez (2013), *Los pueblos indígenas y el derecho*, Santiago, Editorial LOM.
- Aylwin, J., N. Yáñez y R. Sánchez (2013), "Pueblo mapuche y recursos forestales en Chile: devastación y conservación en un contexto de globalización económica", *Documento de Trabajo*, Temuco, Observatorio Ciudadano/Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA).
- Báez, J. (2015), *Mujer indígena: entre la discriminación y el mercado laboral*, Quito, Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES).
- Banco Mundial (2018), *Poverty and Shared Prosperity 2018: Piecing Together the Poverty Puzzle*, Washington, D.C.
- _____(2015), *Latinoamérica indígena en el siglo XXI*, Washington, D.C.
- Barrón, A. (2013), "Desempleo entre los jornaleros agrícolas, un fenómeno emergente", *Problemas del Desarrollo*, vol. 44, N° 175, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Bedoya, L. (2012), "Brecha salarial para los indígenas en Colombia", Cali, Universidad del Valle [en línea] <http://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/10893/3732/4/CB-0472513.pdf>.
- Bengoa, J. (2016), *La emergencia indígena en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, Santiago.
- Bernal, D. (2015), "Sexualidad, migración y vulnerabilidad: prevalencia por VIH en indígenas locales y migrantes en el Sur de Sonora", Hermosillo, Universidad de Sonora.
- Borrini-Feyerabend, G. y otros (2014), *Gobernanza de áreas protegidas: de la comprensión a la acción*, Gland, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales (UICN).
- Burch, S. (2011), "Internacional: pueblos selváticos en la encrucijada", *Servicios en Comunicación Intercultural (SERVINDI)* [en línea] <https://www.servindi.org/actualidad/53842>.
- Cámara de Diputados (2011), "Projeto criminaliza invasão e uso não autorizado de terra indígena", Brasília, 9 de agosto [en línea] <https://www.camara.leg.br/noticias/219043-projeto-criminaliza-invasao-e-uso-nao-autorizado-de-terra-indigena/>.
- Carrasco, I. y J. Del Hoyo Arce (s/f), "Diccionario crítico de empresas transnacionales", Observatorio de Multinacionales en América Latina [en línea] <http://omal.info/spip.php?article4847>.
- CDB (Convenio sobre la Diversidad Biológica) (2012), "Programa de trabajo" [en línea] <https://www.cbd.int/traditional/pow.shtml>.
- _____(2010), *Decisión adoptada por la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica en su décima reunión (UNEP/CBD/COP/DEC/X/2)*, octubre.
- _____(2004), *Directrices Akwé: Kon voluntarias para realizar evaluaciones de las repercusiones culturales, ambientales, y sociales de proyectos de desarrollo que hayan de realizarse en lugares sagrados o en tierras o aguas ocupadas o utilizadas tradicionalmente por las comunidades indígenas y locales, o que puedan afectar a esos lugares*, Montreal, Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) [en línea] <https://www.cbd.int/doc/publications/akwe-brochure-es.pdf>.
- CEJIL (Centro por la Justicia y el Derecho Internacional) (2019), "Resistencia miskitu: una lucha por el territorio y la vida", San José [en línea] <https://www.cejil.org/es/informe-resistencia-miskitu-una-lucha-territorio-y-vida>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019), *Panorama Social de América Latina, 2018 (C/PUB.2019/3-P)*, Santiago, febrero.
- _____(2018a), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: una visión gráfica (LC/TS.2017/84/Rev.1)*, Santiago.

- (2018b), *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe* (LC/PUB.2018/8/*), Santiago.
- (2018c), "Ruralidad, hambre y pobreza en América Latina y el Caribe," *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/119), Santiago.
- (2014), *Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos* (LC/L.3902), Santiago, noviembre.
- (2013), *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/L.3697), Santiago.
- (2012), "Pobreza infantil en pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina," *Documentos de Proyectos* (LC/W.477), Santiago.
- (2007), *Panorama Social de América Latina, 2006* (LC/G.2326-P), Santiago.
- (2004), "Entender la pobreza desde la perspectiva de género," *serie Mujer y Desarrollo*, N° 52 (LC/L.2063-P), Santiago.
- CEPAL/OPS (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Panamericana de la Salud) (2011), *Salud de la población joven indígena de América Latina: un panorama general* (LC/R.2171), Santiago.
- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2018), *América Latina y el Caribe a 30 años de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño* (LC/PUB.2018/21), Santiago.
- CEPF (Critical Ecosystem Partnership Fund) (2004), "Perfil de ecosistema, Región Norte del hotspot de biodiversidad de Mesoamérica, Belice, Guatemala, México" [en línea] https://www.cepf.net/sites/default/files/final.spanish.mesoamerica.northernmesoamerica.ep_.pdf.
- CEPPDI (Centro de Políticas Públicas y Derechos Indígenas) (2010), "Proyecto de Presupuesto Público 2011 y políticas indígenas. ¿Acorde con las obligaciones del estado y la situación indígena?," Santiago, 24 de julio [en línea] <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/gob/gpresupuesto/664-presupuesto-2011.html>.
- CERD (Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial) (2016), "Observaciones finales sobre los informes periódicos 21° a 23° de la Argentina" (CERD/C/ARG/CO/21-23), Ginebra, diciembre.
- CESCR (Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales) (2000), "Observación general núm. 14 (2000): el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)" (E/C.12/2000/4), Ginebra.
- Chile (2014), *Proyecto de Ley 362: Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas*, Congreso de Chile, 18 de junio.
- (1974), *Decreto Ley 701: Fija régimen legal de los terrenos forestales o preferentemente aptos para la forestación, y establece normas de fomento sobre la materia*, Ministerio de Agricultura, 28 de octubre.
- Choquehuanca, D. (2012), "Suma qamaña: vivir bien, no mejor," *Agenda Latinoamericana Mundial 2012* [en línea] <http://www.servicioskoionia.org/agenda/archivo/obra.php?ncodigo=760>.
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) (2019), *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía* (OEA/Ser.L/V/II), Washington, D.C.
- (2017a), *Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos* (OEA/Ser.L/V/II), Washington, D.C., diciembre.
- (2017b), "Resolución núm. 3/2017. Medida cautelar núm. 51-15: ampliación de beneficiarios a favor de las mujeres gestantes y lactantes de la Comunidad Indígena Wayúu en los municipios de Manaure, Riohacha y Uribía respecto de Colombia," Washington, D.C., enero.
- (2016a), "Medida cautelar núm. 505-15. Ampliación de beneficiarios pueblo indígena miskitu de Wangki Twi-Tasba Raya respecto de Nicaragua," Washington, D.C., agosto.
- (2016b), "Medida cautelar núm. 54-13. Asunto comunidades en aislamiento voluntario del pueblo Ayoreo Totobiegosode respecto de Paraguay. 3 de febrero de 2016," Asunción, febrero.
- (2015a), *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, Washington, D.C., diciembre.
- (2015b), "Resolución 16/15. Medida cautelar No. 321-12: pueblo indígena Teribe y bribri de Salitre respecto de Costa Rica," Washington, D.C., 30 de abril [en línea] <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2015/mc321-12-es.pdf>.
- (2015c), *Situación de los derechos humanos en Guatemala: diversidad, desigualdad y exclusión* (OEA/Ser.L/V/II.Doc.43/15), Washington, D.C., 31 de diciembre.
- (2015d), *Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos* (OEA/Ser.L/V/II), Washington, D.C.
- (2015e), "Resolución núm. 60/2015. Medidas cautelares núm. 51/15: asunto niñas, niños y adolescentes de las comunidades de Uribía, Manaure, Riohacha y Maicao del pueblo wayúu, asentados en el Departamento de La Guajira, respecto de Colombia," Washington, D.C., diciembre.
- (2011), *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas* (OEA/Ser.L/V/II), Washington, D.C.

- (2009), *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales: normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos* (OEA/Ser.L/V/II), Washington, D.C.
- (2006), *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas* (OEA/Ser.L/V/II.124) [en línea] <http://www.cidh.org/countryrep/Defensores/defensoresindice.htm>.
- (2004), *Informe N° 40/04, Caso 12.053, Fondo. Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo. Belice* [en línea] <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2004sp/Belize.12053.htm>.
- (1999), *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia* (OEA/Ser.L/V/II.102), Washington, D.C.
- CIEL (Center for International Environmental Law) (2018), “Katowice COP24 Outcome Incompatible with Paris Agreement. Ambition, Equity, and Human Rights Left Behind in Poland Climate Talks”, diciembre [en línea] <https://www.ciel.org/news/katowice-cop24-outcome-incompatible-with-paris-agreement/>.
- CIESAS (Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social) (2018), “El derecho a la protección de la salud de las mujeres indígenas en México: análisis nacional y de casos desde una perspectiva de derechos humanos” [en línea] <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/Indigenas/Publicaciones/Informe-Salud-Indigenas-CIESAS.pdf>.
- CIT (Confederación Indígena Tayrona) (2016), *Protocolo Autónomo –Mandato del Pueblo Arhuaco- para el Relacionamento con el Mundo Externo, Incluyendo la Consulta y el Consentimiento Previo, Libre e Informado: por la protección, conservación y la existencia integral de la Sierra Nevada de Santa Marta; por el bien del planeta y la humanidad, Nabusimake* [en línea] <https://www.hchr.org.co/files/eventos/2017/PROTOCOLO-AUTONOMO-PUEBLO-ARHUACO.pdf>.
- Clavero, B. (2011), *¿Hay genocidios cotidianos? y otras perplejidades sobre América indígena*, Copenhague, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA).
- CMNUCC (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático) (2020a), [en línea] <https://unfccc.int/es>.
- (2020b), “Día Internacional de la Preservación de la Capa de Ozono, 16 de septiembre” [en línea] <https://www.un.org/es/events/ozoneday/background.shtml>.
- (2020c), “Submissions” [en línea] <https://redd.unfccc.int/submissions.html>.
- (2018), “La COP24 fortalece la acción climática de comunidades locales y pueblos indígenas” [en línea] <https://unfccc.int/es/news/la-cop24-fortalece-la-accion-climatica-de-comunidades-locales-y-pueblos-indigenas>.
- (2017), *Plataforma de las comunidades locales y los pueblos indígenas* (FCCC/SBSTA/2017/L.29), Bonn, noviembre.
- (2016), *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 21° período de sesiones, celebrado en París del 30 de noviembre al 13 de diciembre de 2015, Adición Segunda Parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 21° período de sesiones* (FCCC/CP/2015/10/Add.1), enero.
- (2011), *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16° período de sesiones, celebrado en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010, Adición Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 16° período de sesiones* (FCCC/CP/2010/7/Add.1), marzo.
- (2008), *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 13° período de sesiones, celebrado en Bali del 3 al 15 de diciembre de 2007, Adición Segunda Parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 13° período de sesiones* (FCCC/CP/2007/6/Add.1), marzo.
- (2005), *Reducing emissions from deforestation in developing countries: approaches to stimulate action* (FCCC/CP/2005/MISC.1), noviembre.
- CNMH (Centro Nacional de Memoria Histórica) (2017), *Una guerra sin edad: informe nacional de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado colombiano*, Bogotá.
- CODEHUPY (Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay) (2013), *Situación de los derechos a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas en el Paraguay*, Asunción, junio.
- COIAB (Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira) (2020), “Quem somos” [en línea] <https://coiab.org.br/quemsomos>.
- COICA (Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica) (2020a), “¿Qué es la COICA?” [en línea] <https://coica.org.ec/que-es-la-coica/>.
- (2020b), “Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB)” [en línea] <https://coica.org.ec/cidob/>.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (1997), “Recomendación general N° XXIII relativa a los derechos de los pueblos indígenas”, Ginebra.
- Confederación Mapuche de Neuquén (2010), *Propuesta para un kvme felen mapuce*, Neuquén.
- CONFENIAE (Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana) (2020), “CONFENIAE” [en línea] <https://confeniae.net/>.
- Congreso Constituyente (1917), “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México.
- Congreso General de la Cultura Guna (2013), *Gunayar Igardummadwala (Ley Fundamental de Guna Yala)*, Guna Yala [en línea] <https://www.gunayala.org.pa/Ley%20Fundamental.sept.2013.pdf>.

- Congreso Nacional del Ecuador (2007), *Ley Orgánica de las Instituciones Públicas de Pueblos Indígenas del Ecuador que se Autodefinen como Nacionalidades de Raíces Ancestrales*, Quito.
- (2002), *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud*, Quito.
- Congreso Nacional del Estado Plurinacional de Bolivia (2005), *Ley núm. 3058 de 17 de mayo de 2005. Ley de Hidrocarburos*, Lima, mayo.
- Congreso Nacional de Honduras (2008), “Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre”, *La Gaceta*, vol. 131, N° 31.544, Tegucigalpa, 26 de febrero.
- (2004), “Ley de Propiedad”, *Diario Oficial La Gaceta*, N° 30.428, Tegucigalpa, 29 de junio.
- (1992), “Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola”, Tegucigalpa, 6 de abril.
- Congreso de la República de Guatemala (2005), *Ley del Registro de Información Catastral (decreto número 41-2005)*, Ciudad de Guatemala.
- Congreso de la República del Perú (2006), *Ley núm. 28.736 para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial*, Lima.
- Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (2018), *Informe de observancia de trabajo infantil*, Quito.
- Consortio TICCA (Consortio de Territorios y Áreas Conservados por Pueblos Indígenas y Comunidades Locales) (2020), “Consortio TICCA” [en línea] <https://www.iccaconsortium.org/index.php/es/>.
- (2016), “Reconocer y apoyar a los TICCA en Mesoamérica: ¿por qué y cómo?”, *Resumen de Políticas del Consortio TICCA*, N° 3, Teherán.
- (2015), “Consideraciones estratégicas y Plan Preliminar para 2014-2017” [en línea] <https://www.iccaconsortium.org/wp-content/uploads/2015/07/ICCA-Consortium-WORK-PLAN-2014-2017-es.pdf>.
- Consortio TICCA (Consortio de Territorios y Áreas Conservados por Pueblos Indígenas y Comunidades Locales) y otros (2016), “Reconocer y apoyar a los TICCA en Mesoamérica ¿por qué y cómo?”, *Resumen de Políticas del Consortio TICCA*, N° 3, Teherán [en línea] <http://www.cenesta.org/wp-content/uploads/2016/12/publication-ICCA-policy-brief-3-es.pdf>.
- Corte Constitucional de Colombia (2017), “Sentencia T-302/17”, Bogotá [en línea] <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-302-17.htm>.
- (2012), “Auto 053/12”, Bogotá, marzo [en línea] <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/Autos/2012/A053-12.htm>.
- (2011), “Sentencia T-129/11: diversidad étnica y cultural, protección constitucional, multiculturalidad y minorías, protección constitucional”, Bogotá [en línea] http://opiac.org.co/wp-content/uploads/2018/09/T-129-11_-ilovepdf-compressed.pdf.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2018), “Caso pueblo indígena Xucuru y sus miembros vs. Brasil. Sentencia de 5 de febrero de 2018 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas)”, serie C, N° 346.
- (2015a), “Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam. Sentencia de 25 de noviembre de 2015 (Fondo, Reparaciones y Costas)”, serie C, N° 309.
- (2015b), “Caso comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros vs. Honduras. Sentencia de 8 de octubre de 2015 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas)”, serie C, N° 304.
- (2015c), “Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros vs. Honduras. Sentencia de 8 de octubre de 2015 (fondo, reparaciones y costas)”, serie C, N° 305.
- (2014a), “Caso Norín Catrimán y otros (dirigentes, miembros y activista del pueblo indígena mapuche) vs. Chile”, serie C, N° 279.
- (2014b), “Caso de los pueblos indígenas kuna de Madungandí y emberá de Bayano y sus miembros vs. Panamá. Sentencia de 14 de octubre de 2014 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas)”, serie C, N° 284.
- (2013), “Caso Mémoli vs. Argentina. Sentencia de 22 de agosto de 2013 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas)”, serie C, N° 265.
- (2010), “Caso comunidad indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay. Sentencia de 24 de agosto de 2010 (fondo, reparaciones y costas)”, serie C, N° 214.
- (2009), “Caso Kawas Fernández vs. Honduras. Sentencia de 3 de abril de 2009 (fondo, reparaciones y costas)” [en línea] http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_196_esp.pdf.
- (2008a), “Caso Kimel vs. Argentina. Sentencia de 2 de mayo de 2008 (fondo, reparaciones y costas)”, serie C, N° 177.
- (2008b), “Caso del pueblo saramaka vs. Surinam. Sentencia de 12 de agosto de 2008 (interpretación de la sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas)”, serie C, N° 185.
- (2007), “Caso del pueblo saramaka vs. Surinam. Sentencia de 28 de noviembre de 2007”, serie C, N° 172.
- (2006), “Caso comunidad indígena Sawhoymaxa vs. Paraguay. Sentencia de 29 de marzo de 2006 (fondo, reparaciones y costas)”, serie C, N° 146.
- (2005), “Caso comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Sentencia de 17 de junio de 2005 (Fondo, Reparaciones y Costas)”, serie C, N° 125.

- (2001), “Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua. Sentencia de 31 de agosto de 2001 (fondo, reparaciones y costas); serie C, N° 79.
- Corte Superior de Justicia del Perú (2016), “Expediente núm. 12.798-2016”; Lima [en línea] http://aidesep.org.pe/sites/default/files/media/documento/Sentencia%20demanda%20de%20cumplimiento%20para%20la%20creacio%CC%81n%20de%20reservas_0.pdf.
- Corte Suprema de Justicia de Honduras (1974), *Ley de Reforma Agraria*, Tegucigalpa, 30 de diciembre.
- Cortez, D. (2011), “La construcción social del “buen vivir” (*sumak kawsay*) en Ecuador: genealogía del diseño y gestión política de la vida”; *Aportes Andinos*, N° 28, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar.
- CPTA/CEJIS (Centro de Planificación Territorial Autonomo/Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social) (2019), *Fires in Indigenous Territories and Protected Areas*, Santa Cruz de la Sierra.
- Crippa, L. y G. Gordon (2012), *International Law Principles for REDD+: The Rights of Indigenous Peoples and the Legal Obligations of REDD+ Actors*, Washington, D.C, Indian Law Resource Center, mayo.
- DAES (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas) (2008), “Séptimo Período de Sesiones” [en línea] <https://www.un.org/development/desa/indigenous-peoples-es/sesiones-del-foro-permanente/septimo-periodo-de-sesiones.html>.
- De la Cadena, M. (2015), *Earth Beings: Ecologies of Practice across Andean Worlds*, Durham, Duke University Press.
- De Sousa Santos, B. (2010), “Hablamos del socialismo del buen vivir”; *América Latina en Movimiento*, N° 452, Quito, Agencia Latinoamericana de Información (ALAI).
- Defensoría del Pueblo de Colombia (2020), “Entre 2017 y 2019, Defensoría emitió 108 alertas tempranas sobre riesgo de reclutamiento infantil”; Bogotá, 12 de febrero [en línea] <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/comunicados/9150/Entre-2017-y-2019-Defensor%3%ADa-emiti%C3%B3-108-alertas-tempranas-sobre-riesgo-de-reclutamiento-infantil-ni%C3%B1os-soldado-Defensor%3%ADa.htm>.
- Defensoría del Pueblo de la Nación (2007), “Texto de la demanda ante la Corte Suprema por el exterminio de comunidades aborígenes”; Buenos Aires, septiembre [en línea] https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session1/AR/LWF_ARG_UPR_S1_2008_LutheranWorldFederation_uprsubmission_S.pdf.
- Defensoría del Pueblo del Perú (2018), *El largo camino hacia la titulación de las comunidades campesinas y nativas*, Lima, diciembre.
- (2016), “Oficio núm. 0504-2016/DP del defensor del pueblo al ministro Gonzalo Tamayo Flores”; Lima, agosto.
- (2015), “La defensa del derecho de los pueblos indígenas amazónicos a una salud intercultural”; serie *Informes Defensoriales*, N° 169, Lima.
- Delgado, G. (coord.) (2014), *Buena vida, buen vivir: imaginarios alternativos para el bien común de la humanidad*, Ciudad de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Del Popolo, F. (ed.) (2017), *Los pueblos indígenas en América (Abya Yala): desafíos para la igualdad en la diversidad*, Libros de la CEPAL, N° 151 (LC/PUB.2017/26), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Del Popolo, F., M. López y M. Acuña (2009), *Juventud indígena y afrodescendiente en América Latina: inequidades sociodemográficas y desafíos de políticas*, Madrid, Organización Iberoamericana de Juventud/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de Población de las Naciones Unidas (OIJ/CEPAL/UNFPA).
- Ding, H. y otros (2016), *Climate Benefits, Tenure Costs: The Economic Case for Securing Indigenous Land Rights in the Amazon*, Washington, D.C., Instituto de Recursos Mundiales.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2019), *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*, Bogotá.
- Donoso, S. (2017), “Compra de predios en conflicto: análisis crítico y una propuesta”; *El pueblo mapuche en el siglo XXI: propuestas para un nuevo entendimiento entre culturas en Chile*, I. Aninat, V. Figueroa y R. González (eds.), Santiago, Centro de Estudios Públicos (CEP).
- Durán, G. y M. Kremerman (2015), “Despojo salarial y pueblos originarios: panorama actual del valor del trabajo usando la encuesta CASEN”; *Estudios de la Fundación Sol*, Santiago, Fundación Sol, diciembre.
- Echeverría, J. (2012), *Criminalización de la protesta social*, Ginebra, Comisión Internacional de Juristas (CIJ).
- ECOSOC (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas) (2008), *Recomendaciones relativas al tema especial, “El cambio climático, la diversidad biocultural y los medios de vida: función de custodia que ejercen los pueblos indígenas y nuevos retos”* (E/C.19/2008/L.2), mayo.
- El País (2018), “Ningún país protege de verdad a sus indígenas”; 21 de septiembre [en línea] https://elpais.com/elpais/2018/08/09/planeta_futuro/1533829654_463251.html.
- ENOTPO (Encuentro Nacional de Organizaciones Territoriales de Pueblos Originarios) (2014), *Protocolo de Consulta Previa, Libre e Informada a Pueblos Originarios*, Buenos Aires.
- Escobar, A. (2010), *Una minga para el postdesarrollo: lugar, medio ambiente y movimientos sociales en las transformaciones globales*, Lima, Programa Democracia y Transformación Global/ Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

- (2007), *La invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*, Caracas, Fundación Editorial el Perro y la Rana.
- Escobar, G. (2016), “El empleo en el sector rural de América Latina y el Caribe”, *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert (FES), marzo.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2016), *Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales 2015: ¿cómo están cambiando los bosques del mundo?*, Roma.
- (2015), “Evaluación de los recursos forestales mundiales” [en línea] <http://www.fao.org/forest-resources-assessment/past-assessments/fra-2015/es/>.
- (2012a), “FRA 2015: términos y definiciones”, *Documento de Trabajo de la Evaluación de los Recursos Forestales*, N° 180, Roma, 2012 [en línea] www.fao.org/docrep/017/ap862s/ap862s00.pdf.
- (2012b), *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, Roma.
- FAO/OIT (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Organización Internacional del Trabajo) (2019), *Estudio regional sobre trabajo infantil en la agricultura en América Latina y el Caribe*, Roma.
- Fatheuer, T., L. Fuhr y B. Unmüßig (2016), *La Economía Verde por dentro – Promesas y trampas*, Ciudad de México, Fundación Heinrich Böll México, Centroamérica y el Caribe [en línea] https://mx.boell.org/sites/default/files/critica_a_la_economia_verde_web.pdf.
- FCPF (Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques) (2020), “Countries”, [en línea] <https://www.forestcarbonpartnership.org/countries>.
- Fernández, B., L. Pardo y K. Salamanca (2014), “El buen vivir en Ecuador: ¿marketing político o proyecto en disputa? Un diálogo con Alberto Acosta”, *Íconos*, N° 48.
- Ferreira, E. y E. Fernández (2015), “El discurso de la modernidad y los derechos indígenas en Brasil”, *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, N° 79, Bilbao, Universidad de Deusto.
- FIC (Fondos de Inversión en el Clima) (2020), “Countries” [en línea] <https://www.climateinvestmentfunds.org/country>.
- FIDH (Federación Internacional de los Derechos Humanos) (2016), *Criminalización de defensores de derechos humanos en el contexto de proyectos industriales: un fenómeno regional en América Latina*, París.
- FILAC (Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe) (2019), “Derechos de los pueblos indígenas: marcos jurídicos e institucionales en los estados miembros del FILAC a diciembre de 2018”, *Cuadernos de los Saberes*, N° 1, La Paz, enero.
- (2018), *II Informe: situación de la implementación de los ODS en América Latina y el Caribe desde la visión de los pueblos indígenas*, Grupo Principal de las Poblaciones Indígenas/Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (FILAC)/Centro para la Autonomía y Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CADPI)/Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (ILC) [en línea] <http://www.filac-info.org/informeods.pdf>.
- Forest Trends (2015), “Titling ancestral territories in the Honduran Miskitua: exploring the implications for the country’s indigenous peoples”, *Forest Trends Information Brief*, Washington, D.C., agosto.
- Fundación Internacional para la Protección de los Defensores de los Derechos Humanos (2019), *Análisis global de Front Line Defenders 2018*, Dublín.
- (2018), *Basta de asesinatos*, Dublín.
- García Serrano, F. (2009), “El trabajo infantil indígena: algunas reflexiones”, *Actuar en Mundos Plurales*, N° 4, Quito, FLACSO Ecuador, abril.
- Global Witness (2019), *¿Enemigos del Estado? De cómo los gobiernos y las empresas silencian a las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente*, Londres, julio.
- (2017), *Defender la tierra: asesinatos globales de defensores/as de la tierra y el medio ambiente en 2016*, Londres.
- (2015), *En terreno peligroso*, Londres.
- Gobierno de México (2011), “Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial*, 10 de junio.
- Gómez Hansen, I. (2018), *Informe 2017: acceso a la tierra y territorio en Sudamérica*, R. Bautista Durán, O. Bazoberry Chali y L. Soliz Tito (eds.), La Paz, Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS).
- Grandia, L. (2006), *Unsettling: land dispossession and enduring inequity for the Q’echi’ Maya in the Guatemalan and Belizean frontier colonization process*, Berkeley, University of California-Berkeley.
- Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas (2018), *Informe alternativo 2018: cumplimiento de las obligaciones del Estado peruano del Convenio 169 de la OIT*, Lima, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, octubre.
- (2012), *Análisis crítico de la consulta previa en el Perú: informes sobre el proceso de reglamentación de la Ley de Consulta y del Reglamento*, Lima, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.
- Gudynas, E. (2011), “El nuevo extractivismo progresista en América del Sur: tesis sobre un viejo problema bajo nuevas expresiones”, *Colonialismos del siglo XXI: negocios extractivos y defensa del territorio en América Latina*, Barcelona, Icaria Editorial.

- Heinrich Böll Stiftung (2019), "COP 24: Conferencia sobre el cambio climático. Grandes expectativas, pocos logros"; Santiago [en línea] <https://cl.boell.org/es/2019/01/25/cop-24-conferencia-sobre-el-cambio-climatico-grandes-expectativas-pocos-logros#summary>.
- Hernández, E. (2018), "Minería y desplazamiento: el caso de la multinacional Cerrejón en Hatonuevo, La Guajira, Colombia (2000-2010), 'Nuestra tierra es nuestra vida'"; *Ciencia Política*, vol. 13, N° 26.
- Herrera, J. (2017), "La tenencia de tierras colectivas en Colombia: datos y tendencias"; *Infobrief*, N° 203, diciembre.
- Herrera, W. (2019), "Panorama regional de los derechos de los pueblos indígenas sobre las tierras y territorios que históricamente han poseído: informe de caso de Colombia"; inédito.
- Hidalgo-Capitán, A., A. Arias y J. Ávila (2014), "El pensamiento indigenista ecuatoriano sobre el *sumak kawsay*"; *Antología del pensamiento indigenista ecuatoriano sobre sumak kawsay*, Huelva, Centro de Investigación en Migraciones (CIM)/Programa Interdisciplinario de Población y Desarrollo Local Sustentable (PYDLOS)/Proyecto de Cooperación Interuniversitaria para el Fortalecimiento institucional de la Universidad de Cuenca en materia de Movilidad Humana y Buen Vivir (FIUCUHU).
- Hidalgo-Capitán, A., A. Guillén y N. Deleg (eds.) (2014), *Antología del pensamiento indigenista ecuatoriano sobre sumak kawsay*, Huelva, Centro de Investigación en Migraciones (CIM)/ Programa Interdisciplinario de Población y Desarrollo Local Sustentable (PYDLOS)/Proyecto de Cooperación Interuniversitaria para el Fortalecimiento Institucional de la Universidad de Cuenca en materia de Movilidad Humana y Buen Vivir (FIUCUHU).
- Hidalgo-Capitán, A. y otros (2012), *El buen vivir: la (re)creación del pensamiento del PYDLOS*, Cuenca, PYDLOS Ediciones.
- Horbath, J. (2008), "La discriminación laboral de los indígenas en los mercados urbanos de trabajo en México: revisión y balance de un fenómeno persistente"; *Pobreza, exclusión social y discriminación étnico-racial en América Latina y el Caribe*, Bogotá, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Houtart, F. (2009), "Un socialismo para el siglo XXI: cuadro sintético de reflexión"; *El camino a la utopía desde un mundo de incertidumbre*, F. Houtart, Buenos Aires, Ruth Casa Editorial/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- ICEFI (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales) (2016), *¿Cuánto invierte el Estado en los pueblos indígenas?*, Ciudad de Guatemala.
- IIED (International Institute for Environment and Development) (2020), "About biocultural heritage" [en línea] <https://biocultural.iied.org/about-biocultural-heritage>.
- INDEPAZ (Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz) (2018), "Conflictos armados focalizados: informe sobre grupos armados ilegales, Colombia 2017-2018"; *Punto de Encuentro*, N° 74, Bogotá, diciembre [en línea] <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2018/12/ConflictosArmadosFocalizados-Indepaz-4.pdf>.
- INDH (Instituto Nacional de Derechos Humanos) (2015), *Mapa de conflictos socioambientales en Chile 2015*, Santiago.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) (2015), "Perú - Encuesta Nacional Especializada de Trabajo Infantil 2015" [en línea] https://webinei.inei.gob.pe/anda_inei/index.php/catalog/496.
- INFOR (Instituto Forestal) (2019), "Estadísticas forestales"; Santiago [base de datos en línea] https://wef.infor.cl/estadisticas_regionales/estadisticasregionales.php.
- IPBES (Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas) (2019), *Próximo programa de trabajo de la Plataforma (IPBES/7/6)*, marzo.
- IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático) (2019), *Calentamiento global de 1,5°C, Informe especial del IPCC sobre los impactos del calentamiento global de 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales y las trayectorias correspondientes que deberían seguir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, en el contexto de reforzamiento de la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, el desarrollo sostenible y los esfuerzos por erradicar la pobreza* [en línea] https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM_es.pdf.
- ISA (Instituto Socioambiental) (2020a), "¿Quiénes son?"; *Povos Indígenas no Brasil* [en línea] https://pib.socioambiental.org/es/%C2%BFQui%C3%A9nes_son%3F.
- _____(2020b), "Terras indígenas protegem a floresta" [en línea] <https://terrasindigenas.org.br/pt-br/faq/tis-e-meio-ambiente>.
- _____(2019a), "Com fin das chuvas, começa a derrubada da floresta" [en línea] <https://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-monitoramento/com-fim-das-chuvas-comeca-a-derrubada-da-floresta>.
- _____(2019b) "Centenas de invasores entram na Terra Indígena Uru-Eu-Wau-Wau e preparam derrubada da floresta" [en línea] <https://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-monitoramento/centenas-de-invasores-entram-na-terra-indigena-uru-eu-wau-wau-e-preparam-derrubada-da-floresta>.
- IWGIA (Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas) (2019a), *El mundo indígena 2019*, Copenhague, abril.
- _____(2019b), "Los derechos de los pueblos indígenas clave para detener los incendios en la Amazonía"; 29 de agosto [en línea] <https://www.iwgia.org/es/enfoques/territorio/3442-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas-clave-para-detener-los-incendios-en-la-amazonia>.
- _____(2018), "La última batalla del pueblo Arhuaco en la Sierra Nevada de Colombia" [en línea] <https://www.iwgia.org/es/enfoques/territorio/3288-la-ultima-batalla-de-los-arhuaco>.

- (2008), “Conferencia sobre Pueblos Indígenas y Cambio Climático: Copenhague, 21-22 de febrero de 2008. Informe de la reunión” [en línea] https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/E_C_19_2008_CRP3_es.pdf.
- IWGIA (Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas) y otros (2010), ¿Qué es REDD? Una guía para las comunidades indígenas, Lima [en línea] https://www.iwgia.org/images/publications//0477_EB-REDD-SPANSK.pdf.
- Jastreblansky, M. (2017), “Hay 132 sentencias de desalojo a comunidades indígenas”, *La Nación*, Buenos Aires, 10 de diciembre [en línea] <https://www.lanacion.com.ar/politica/hay-132-sentencias-de-desalojo-a-comunidades-indigenas-nid2090022>.
- Kirchhoff, P. (1960), “Mesoamérica, sus límites geográficos, composición étnica y caracteres culturales”, *Suplemento de la Revista Tlatoani*, N° 3, Ciudad de México, ENAH.
- Loera, J. (2015), “La construcción de los buenos vivires; entre los márgenes y tensiones ontológicas”, *Polis. Revista Latinoamericana*, N° 40.
- López, A. (2015), “Cambio climático y conflictos ecológicodistributivos en regiones indígenas de México: el caso de la industria eólica en el Istmo de Tehuantepec Oaxaca”, tesis de doctorado, Universidad Autónoma de Barcelona.
- Lustig, N., J. Morrison y A. Ratzlaff (2019), *¿Cómo dividimos la cuenta?: impuestos y gasto público para cerrar brechas étnicas y raciales en América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Macas, L. (2010) “Sumak Kawsay: la vida en plenitud”, *América Latina en Movimiento*, vol. 452, Quito, Agencia Latinoamericana de Información (ALAI).
- (2005), “La necesidad política de una reconstrucción epistémica de los saberes ancestrales”, *Pueblos Indígenas, Estado y Democracia*, P. Dávalos (comp.), Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- (2002), “La lucha del movimiento indígena en el Ecuador”, *Boletín ICCI-ARY Rimay*, N° 37, abril.
- MacKay, F. y A. Morales (2014), “Violaciones de los derechos territoriales de los pueblos indígenas: el ejemplo de Costa Rica”, Moreton-in-Marsh, Forest Peoples Program (FPP) [en línea] <https://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2014/02/violationsterritorialrightscostaricaspanishfeb2014.pdf>.
- Maffi, L. y E. Woodley (2010), *Biocultural Diversity Conservation: A Global Sourcebook*, London, Earthscan.
- Martínez, D. (2017), “Reporte de evolución de concesiones mineras: segundo semestre 2017”, CooperAcción [en línea] <http://cooperaccion.org.pe/wp-content/uploads/2018/02/INFORME%20DE%20CONCESIONES%20MINERAS%202017.pdf>.
- Millaman, R y C. Hale (coords.) (2016), *Chile's Forestry Industry, FSC Certification and Mapuche Communities*, Austin, Universidad de Texas en Austin, noviembre.
- MINAGRI (Ministerio de Agricultura y Riego del Perú) (2016), “Resolución ministerial núm. 0468-2016-MINAGRI: lineamientos para el deslinde y titulación del territorio de comunidades campesinas”, *Diario Oficial El Peruano*, Lima, 6 de septiembre.
- Ministerio de Cultura del Perú (2016), *Los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial de la Amazonía peruana: mecanismos para la protección de sus derechos*, Lima.
- Ministerio de Desarrollo Social de Chile (2019a), “Resolución exenta núm. 241 que inicia procedimiento administrativo y convoca a proceso de consulta que indica”, Santiago [en línea] <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1130383>.
- (2018), “Acuerdo Nacional por el Desarrollo y la Paz en La Araucanía”, Santiago [en línea] https://cdn.digital.gob.cl/filer_public/60/d4/60d4404f-7a81-4753-8dc8-08b2cc2f3c13/acuerdo_nacional_por_el_desarrollo_y_la_paz_en_la_araucania.pdf.
- (2013), “Decreto núm. 66 que aprueba reglamento que regula el procedimiento de consulta indígena en virtud del artículo 6 N° 1 letra a) y N° 2 del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo y deroga normativa que indica”, Santiago, noviembre.
- Ministerio de Desarrollo Social de Panamá (2019), “Decreto ejecutivo núm. 315 (de martes 26 de noviembre de 2019)”, *Gaceta Oficial*, vol. 113, N° 28.912-A, Ciudad de Panamá, 2 de diciembre.
- Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia (2014), “Decreto núm. 2333 de 2014”, *Diario Oficial*, vol. 150, N° 49.340, Bogotá, 19 de noviembre.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú (2019), *Constitución Política del Perú: Décimo Tercera Edición Oficial*, Lima.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Argentina (2006), *Ley núm. 26.160: Declárase la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país, cuya personería jurídica haya sido inscripta en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas u organismo provincial competente o aquéllas preexistentes*, Buenos Aires.
- Ministerio de Minas y Energía de Colombia (2015), *Cabildo Arhuaco de la Sierra Nevada. Niwi U'munukunu chwamu narigun re'no'kwamu. Entendimiento mutuo para el cuidado de nuestro territorio. Guía de relacionamiento y diálogo entre el sector minero-energético y el pueblo Arhuaco*, Valledupar, agosto [en línea] <https://www.minenergia.gov.co/documents/10192/23873954/6.+Guia+de+Relacionamiento+Arahuaco.pdf/4acaa2a1-d9fc-4bd0-8862-54f92cc789e3>.
- Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile (1993), *Ley núm. 19.253 que Establece Normas sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas, y Crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena*, Santiago.
- Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas de la República Bolivariana de Venezuela (2015), “Shabono, para vivir viviendo: Bomuge, Be, Paraka, Atto, Yewit, Miichi”, Caracas.

- Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia (2019), "Derecho a la vivienda adecuada de los pueblos indígenas en el Estado Plurinacional de Bolivia"; La Paz, mayo [en línea] <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/IndigenousPeoples/States/Bolivia.pdf>.
- Ministerio de Salud de Chile (2012), *Ley núm. 20.584 que Regula los Derechos y Deberes que Tienen las Personas en Relación con Acciones Vinculadas a su Atención en Salud*, Santiago.
- Ministerio de Salud de El Salvador (2018), *Política Nacional de Salud de Pueblos Indígenas*, San Salvador, junio.
- Ministerio de Salud del Brasil (2018), "SESAI registra redução de mortalidade infantil em comunidades indígenas de MG e ES"; 1 de marzo [en línea] <http://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/42659-sesai-registra-reducao-de-mortalidade-infantil-em-comunidades-indigenas-de-mg-e-es>.
- MIVAH (Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos de Costa Rica) (2019), "Asunto: Contribuciones para el informe especial de vivienda adecuada"; San José, mayo [en línea] <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/IndigenousPeoples/States/CostaRica.pdf>.
- Morales, E. (2008), "Decreto supremo núm. 29.574, 21 de mayo de 2008"; *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, Lima, mayo.
- _____(2007a), "Decreto supremo núm. 29.033 de 16 de febrero de 2007"; *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, Lima, febrero.
- _____(2007b), "Decreto supremo núm. 29.124, 9 de mayo de 2007"; *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, Lima, mayo.
- MTPE (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo) (2019), *Informe Anual del Empleo de La Población Indígena y Afroperuana en el Perú 2017*, Lima.
- Muñoz, C. y D. Wilkinson (2019), *Rainforest Mafias: How Violence and Impunity Fuel Deforestation in Brazil's Amazon*, Nueva York, Human Rights Watch (HRW).
- MUVH (Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat del Paraguay) (2019), "Pueblos originarios"; Asunción [en línea] <https://www.muvh.gov.py/?programas=pueblos-originarios-2>.
- Naciones Unidas (2019a), *Situación de las defensoras de derechos humanos: informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos de derechos humanos (A/HRC/40/60)*, Nueva York, enero.
- _____(2019b), *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Costa Rica. Adición: información recibida de Costa Rica sobre el seguimiento de las observaciones finales (CCPR/C/CRI/CO/6/Add.1)*, Nueva York, 7 de enero.
- _____(2019c), *La vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y el derecho de no discriminación a este respecto (A/74/183)*, Nueva York, julio.
- _____(2018), *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas (A/HRC/39/17)*, Nueva York, agosto.
- _____(2017a), *Situación de los defensores de los derechos humanos (A/72/170)*, Nueva York, julio.
- _____(2017b), *Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible (A/HRC/34/49)*, enero.
- _____(2016a), *Situación de los defensores de los derechos humanos (A/71/281)*, Nueva York, agosto.
- _____(2016b), *Derechos de los pueblos indígenas (A/71/229)*, Nueva York, julio.
- _____(2016c), *Informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (E/CN.3/2017/2)*, Nueva York, diciembre.
- _____(2015a), *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz. Adición: situación de los pueblos indígenas en el Paraguay (A/HRC/30/41/Add.1)*, Nueva York, agosto.
- _____(2015b), *Aprobación del Acuerdo de París (FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1)*, diciembre.
- _____(2013), *Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya: las industrias extractivas y los pueblos indígenas (A/HRC/24/41)*, Nueva York, julio.
- _____(2014), *Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. Adición: la situación de los derechos de los pueblos indígenas en Panamá (A/HRC/27/52/Add.1)*, Nueva York, julio.
- _____(2010), *El derecho humano al agua y el saneamiento (A/RES/64/292)*, Nueva York, agosto.
- _____(2009a), *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo: informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya (A/HRC/12/34)*, Nueva York, julio.
- _____(2009b), *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya (A/HRC/12/34/Add.6)*, Nueva York, octubre.
- _____(2008a), *Consecuencias de las medidas encaminadas a mitigar el cambio climático para los pueblos indígenas y sus territorios y tierras (E/C.19/2008/10)*, Nueva York, Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (FPCI).

- (2008b), *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo: Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, Sr. Miloon Kothari, Nueva York, febrero.
- (2007), *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* (A/RES/61/295), Nueva York, diciembre.
- (2001), *Derechos económicos, sociales y culturales: el derecho a la alimentación* (E/CN.4/2001/53), Nueva York, febrero.
- (2000), "Decisiones adoptadas por la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica en su quinta reunión," Nairobi, mayo [en línea] <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-05/full/cop-05-dec-es.pdf>.
- (1999), *Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos* (A/RES/53/144), Nueva York, marzo.
- (1992a), *Convenio sobre la Diversidad Biológica*, Nueva York.
- (1992b), *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, New York.
- (1989), *Convención sobre los Derechos del Niño* (A/RES/44/25), Nueva York.
- (1948), *Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio* (A/RES/260(III)), Nueva York, diciembre.
- Nahuel, J. (ed.) (2009), *Los pueblos indígenas y las áreas protegidas por el pleno control de sus territorios: de Bariloche a Barcelona*, Neuquén, julio.
- Notess, L. y otros (2018), *The Scramble for Land Rights: Reducing Inequity between Communities and Companies*, Washington, D.C., Instituto de Recursos Mundiales.
- Núñez, G. y P. Ponce (2015), "Pueblos indígenas: sexualidad, diversidad sexual y genérica," *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, N° 7.
- Observatorio Ciudadano/Consortio TICCA (2016), *Cuestionando los enfoques clásicos de conservación en Chile: el aporte de los pueblos indígenas y las comunidades locales a la protección de la biodiversidad*, Temuco, julio.
- Observatorio Social del Ecuador (2018), *Situación de la niñez y adolescencia en el Ecuador: una mirada a través de los ODS*, Quito.
- OEP (Órgano Electoral Plurinacional) (2015), *Reglamento para la Observación y el Acompañamiento en Procesos de Consulta Previa*, Lima [en línea] https://www.oep.org.bo/consultaprevia/wp-content/uploads/sites/2/2016/12/reglamento_consulta_previa.pdf.
- OISS (Organización Iberoamericana de Seguridad Social) (2015), "Personas adultas mayores en poblaciones indígenas," *Boletín del Programa Iberoamericano de Cooperación sobre Adultos Mayores*, N° 8, Madrid, julio.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2019), *Aplicación del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales núm. 169 de la OIT: hacia un futuro inclusivo, sostenible y justo*, Ginebra.
- (2016), *Programa de trabajo decente por país de la OIT: una guía práctica, versión 4*, Ginebra.
- (2013), *Aplicación de las normas internacionales del trabajo, 2013 (I)*, Ginebra.
- (2009), "Observation (CEACR) – adopted 2008, published 98th ILC sesión (2009)," Ginebra [en línea] https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P13100_LANG_CODE:2296526,es.
- (2004), "Observation (CEACR) - adopted 2004, published 93rd ILC session (2005)," Ginebra [en línea] https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P13100_LANG_CODE:2243465,es.
- (2003), "CEACR 2002/73a reunión: observación," Ginebra [en línea] <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/conv169/informesoit/294-ceacr169/639-ceacr-peru-c169.html#2003>.
- (1989), *Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169)*, Ginebra.
- Olivares, F. (2019), "Criminalización de los pueblos indígenas: el rol de los medios de comunicación," inédito.
- Olson, D. (2010), *A decade of conservation by the Critical Ecosystem Partnership Fund 2001-2010: an independent evaluation of CEPF's global impact*, Arlington, Fondo de Alianzas para Ecosistemas Críticos, abril.
- OPIAC (Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana) (2020), "¿Quiénes somos?" [en línea] <https://opiac.org.co/quienes-somos/>.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2017), *Política sobre Etnicidad y Salud*, Washington, D.C.
- (1993), "Resolución CD37.R5: salud de los pueblos indígenas," Washington, D.C.
- Oxfam (2018), *Implementación de la consulta y consentimiento previo, libre e informado: experiencias comparadas en América Latina y discusiones sobre una ley de consulta en México*, Ciudad de México, octubre.
- (2016), *Desterrados: tierra, poder y desigualdad en América Latina*, Cowley.
- Oyarce, A. y M. Pedrero (2014), "Elaboración de una metodología para estudios epidemiológicos: informe final," inédito.
- Pacheco, P. (ed.) (2018), *REDD+ Indígena Amazónico: la experiencia de acción climática en la Reserva Comunal Amarakaeri*, Lima, Asociación Nacional de Ejecutores de Contratos de Administración de Reservas Comunes del Perú (ANECAP) y otros [en línea] <https://www.filac.org/wp/comunicacion/filac-informa/conozca-propuesta-climatica-indigena-desde-los-territorios/>.

- Palau, M. (coord.) (2018), *Con la soja al cuello 2018: informe sobre agronegocios en Paraguay*, Asunción, Base Investigaciones Sociales.
- Pedrero, M. (2014a), "Protección de las aguas de las comunidades aymara: balance de un proceso. La gestión del Programa de Aguas de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena en la Región de Arica y Parinacota", *Documento de Trabajo Uraqi-CONADI*, Arica.
- _____(2014b), *Situación de salud de la población aymara en la región de Arica y Parinacota: evidencias de inequidades étnicas en el norte de Chile*, Arica, Secretaría Regional Ministerial de Salud de Arica y Parinacota.
- _____(2013), "Perfil epidemiológico básico de la población mapuche-williche residente en el área de cobertura de los Servicios de Salud de Chiloé y Reloncaví", *serie Análisis de la Situación de Salud de los Pueblos Indígenas de Chile*, N° 10, Santiago, Ministerio de Salud.
- Peña Nieto, E. (2017), "Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto, durante su Quinto Informe de Gobierno", Ciudad de México, Secretaría de Relaciones Exteriores [en línea] <https://mision.sre.gob.mx/oea/index.php/discursos/27-boletines-2017/394-mensaje-del-presidente-enrique-pena-nieto-con-motivo-del-quinto-informe-de-gobierno>.
- Pérez, A. y C. Biondo (2003), "Una nueva relación en el Parque Nacional Lanín: el comité de gestión del co-manejo con 'determinación' Mapuche", Austin, Universidad de Texas en Austin [en línea] <http://lanic.utexas.edu/project/laoap/claspo/rtc/0011.pdf>.
- Pérez Macías, L., S. Pérez Jiménez y J. Peral Garibay (2018), *Vidas borradas: la invisibilización de las víctimas del desplazamiento por presas en México. 2006-2016*, Colectivo Geocomunes, Ciudad de México.
- Pérez-Rincón, M. (2014), "Conflictos ambientales en Colombia: inventario, caracterización y análisis", *Documento de Trabajo*, N° IV, Cali, Universidad del Valle (UNIVALLE)/Instituto Cinara/ Environmental Justice Organisations, Liabilities and Trade (EJOLT).
- Pinto, J. y M. Órdenes (2015), *Chile, una economía regional en el siglo XX: la Araucanía 1900-1960*, Temuco, Ediciones Universidad de La Frontera.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2020), "Objetivo 15: Vida de Ecosistemas Terrestres" [en línea] <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-15-life-on-land.html>.
- _____(2018), Índices e indicadores de desarrollo humano: actualización estadística de 2018, Nueva York.
- Ponce, P., R. Muñoz y M. Stival (2017), "Pueblos indígenas, VIH y políticas públicas en Latinoamérica: una exploración en el panorama actual de la prevalencia epidemiológica, la prevención, la atención y el seguimiento oportuno", *Salud Colectiva*, vol. 13, N° 3, Buenos Aires, Universidad Nacional de Lanús
- Presidencia de la Nación Argentina (2014), *Código Civil y Comercial de la Nación*, Buenos Aires.
- Presidencia de la República de Colombia (2013), "Decreto núm. 2613 de 2013 por el cual se adopta el Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la Consulta Previa", *Diario Oficial*, vol. 149, N° 48.980, Bogotá, noviembre.
- _____(2010), "Directiva presidencial núm. 01", Bogotá [en línea] <https://www.mininterior.gov.co/la-institucion/normatividad/directiva-presidencial-01-de-2010>.
- _____(1996), "Decreto núm. 1397 de 1997 por el cual se crea la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas y se dictan otras disposiciones", *Diario Oficial*, vol. 132, N° 42.853, Bogotá, agosto.
- Presidencia de la República de Costa Rica (2019), "El Plan de Recuperación de Territorios Indígenas del INDER muestra resultados concretos", San José, 21 de marzo [en línea] <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2019/03/el-plan-de-recuperacion-de-territorios-indigenas-del-inder-muestra-resultados-concretos/>.
- Presidencia de la República de Honduras (2016), "Política Pública contra el Racismo y la Discriminación Racial para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas y Afrohondureños (P-PIAH) 2016-2026", *La Gaceta*, vol. 138, N° 34.031, Tegucigalpa, 12 de mayo.
- _____(2001), "Acuerdo ejecutivo número 035-2001", *La Gaceta*, Tegucigalpa, 11 de diciembre.
- Presidencia de la República de Nicaragua (2017), "Decreto núm. 20-2017", *La Gaceta*, Managua, 29 de noviembre.
- _____(2011), "Ley de Medicina Tradicional Ancestral", *La Gaceta*, N° 123, Managua, 4 de julio.
- Presidencia de la República del Perú (2016), "Decreto supremo núm. 016-2016-SA", *El Peruano*, Lima, 1 de abril [en línea] <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-la-politica-sectorial-de-salud-intercultural-decreto-supremo-n-016-2016-sa-1363166-6/>.
- Procurador de los Derechos Humanos (2018), *Informe Anual Circunstanciado de Actividades y de la Situación de los Derechos Humanos*, Ciudad de Guatemala.
- Programa UN-REDD (Programa de las Naciones Unidas para la Reducción de Emisiones causadas por la Deforestación y la Degradación de los Bosques) (2020), "About REDD+" [en línea] <https://www.unredd.net/about/what-is-redd-plus.html>.
- _____(2020), "Partner countries" [en línea] <https://www.un-redd.org/partner-countries>.

- Pueblo Originario Kichwa de Sarayaku (2018), "Declaración Kawsak Sacha: selva viviente, ser vivo y consciente, sujeto de derechos" [en línea] <https://sarayaku.org/wp-content/uploads/2017/01/1.Declaraci%C3%B3n-Kawsak-Sacha-26.07.2018.pdf?lang=es>.
- Puente, R. (2011), "'Vivir bien' y descolonización," *Vivir bien: ¿paradigma no capitalista?*, I. Farah y L. Vasapollo (coords.), La Paz, Plural Editores.
- PYDLOS (Grupo de Investigación en Población y Desarrollo Local Sustentable) (2016), *Exploración de indicadores para la medición operativa del concepto del Buen Vivir*, Cuenca, Universidad de Cuenca.
- Querejazu, A. (2016), "Violencias encubiertas de la gobernanza global," *Estudios Políticos*, N° 49. Antioquia, Instituto de Estudios Políticos (IEP) de la Universidad de Antioquia.
- Quintal, R. y L. Vera (2015), "Análisis de la vulnerabilidad social y de género en la diáda migración y VIH/sida entre mujeres mayas de Yucatán," *Estudios de Cultura Maya*, vol. 46.
- RAISG (Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada) (2019), "Amazonía 2019: áreas protegidas y territorios indígenas" [en línea] <https://www.amazoniasocioambiental.org/es/publicacion/amazonia-2019-areas-protegidas-y-territorios-indigenas/>.
- (2018), "Presiones y amenazas sobre las áreas protegidas y los territorios indígenas de la Amazonía" [en línea] <https://www.amazoniasocioambiental.org/es/publicacion/presiones-y-amenazas-sobre-las-areas-protegidas-y-los-territorios-indigenas-de-la-amazonia-2/>.
- (2017), "Territorios de los pueblos indígenas amazónicos, bosques y cambio climático: análisis y opciones de política" [en línea] https://www.amazoniasocioambiental.org/wp-content/uploads/2018/02/PolicyBrief_Span.pdf.
- (2016), "Amazonía 2016, áreas protegidas, territorios indígenas, deforestación 2000-2015" [en línea] <https://www.amazoniasocioambiental.org/es/mapas/>.
- RAISG (Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada) y otros (2017), "Territorios de los pueblos indígenas amazónicos, bosques y cambio climático: análisis y opciones de política" [en línea] https://ecociencia.org/wp-content/uploads/2017/11/PolicyBrief_Span.pdf.
- Ramírez, R. (2012), *Socialismo del sumak kawsay o biosocialismo republicano*, Quito, Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT).
- RCA (Red de Cooperación Amazónica) (2014), "Protocolo próprio de Consulta Wajãpi é apresentado a órgãos do Governo Federal," São Paulo, 6 de octubre [en línea] <https://rca.org.br/2014/10/protocolo-proprio-de-consulta-wajapi-e-apresentado-a-orgaos-do-governo-federal/>.
- REDD Monitor y otros (s/f), "No REDD! Una lectura crítica" [en línea] <http://no-redd.com/espanol/wp-content/uploads/2015/05/REDDreaderES.pdf>.
- REPAM (Red Eclesial Panamazónica) (2018), *Informe regional de vulneración de derechos humanos en la Panamazonia: tejiendo redes de resistencia y lucha en Colombia, Brasil, Ecuador, Perú y Bolivia*, Quito.
- RIC (Registro de Información Catastral) (2008), "Reglamento Específico para el Reconocimiento y Declaración de Tierras Comunales," Ciudad de Guatemala, 30 de septiembre [en línea] <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/gua174185.pdf>.
- RRI (Iniciativa para los Derechos y Recursos) (2018), *Una referencia global de almacenamiento de carbono en territorios colectivos: contribuciones de las comunidades indígenas y locales a la mitigación del cambio climático*, Washington, D.C.
- Rojas, B., E. Yamada y R. Oliveira (2016), *Direito à consulta e consentimento de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais*, São Paulo/Washington, D.C., Red de Cooperación Amazónica/Due Process of Law Foundation (RCA/DPLF).
- Rubiano, N. y otros (2003), *Población y ordenamiento territorial*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia/Fondo de Población de las Naciones Unidas/Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (UNFPA/MAVDT).
- Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2010), *Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y las Metas de Aichi "Viviendo en armonía con la naturaleza"*, Quebec.
- (2004), *Programa de trabajo sobre áreas protegidas*, Montreal.
- SERNATUR (Servicio Nacional de Turismo) (2019), "Operadores de turismo indígena potencian sus experiencias en rueda de negocios," Santiago, 9 de agosto [en línea] <https://www.sernatur.cl/operadores-de-turismo-indigena-potencian-sus-experiencias-en-rueda-de-negocios/>.
- SERVINDI (Servicios en Comunicación Intercultural) (2012), "Perú: Aidesep rechaza el Reglamento de Consulta Previa y lamenta decisión del Gobierno," 4 de abril [en línea] <https://www.servindi.org/actualidad/62444>.
- SIPIA (Secretariado Internacional de Pueblos Indígenas frente al VIH/sida, la Sexualidad y los Derechos Humanos) (2014), "Pueblos indígenas y VIH/sida en América Latina, la situación de Bolivia: apuntes para la acción," Lima [en línea] https://issuu.com/rubengonzalez3/docs/bolivia_dise__o_v1_revae.
- SITEAL (Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina) (2011), *Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2011: la educación de los pueblos indígenas y afrodescendientes*, Buenos Aires.
- SommerFilms (2008), "REDD '2nd May Revolt' at the UNPFII (REDD, CDM)," Youtube [en línea] <https://www.youtube.com/watch?v=UtORVi7GyBY>.

- Stevens, C. y otros (2014), *Securing Rights, Combating Climate Change: How Strengthening Community Forest Rights Mitigates Climate Change*, Washington, D.C., Instituto de Recursos Mundiales (WRI) [en línea] www.wri.org/securing-rights.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2013), "Seguimiento de asuntos resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación"; Ciudad de Panamá [en línea] <http://www2.scjn.gob.mx/asuntosrelevantes/pagina/seguimientoasuntosrelevantespub.aspx?id=129659&seguimientoid=556>.
- _____(1998), "Sentencia de 30 de abril de 1998"; Ciudad de Panamá.
- Tamburini, L. (2019), *Atlas sociopolítico sobre los territorios indígenas en las tierras bajas de Bolivia*, Copenhague, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA).
- Tecklin, D. y otros (2011), "Valdivian temperate rainforests of Chile and Argentina"; *Temperate and Boreal Rainforests of the World: Ecology and Conservation*, D. Della Sala (ed.), Washington, D.C., Island Press.
- Tibán, L. (2000), "El concepto del desarrollo sustentable y los pueblos indígenas"; *Boletín ICCI-ARY Rima*, N° 18.
- Toledo, V. (2007), "Catastro de proyectos de industrias extractivas en territorios indígenas"; inédito.
- Torres, R. y otros (2016), "Desarrollo forestal, escasez hídrica y la protesta social mapuche por la justicia ambiental en Chile"; *Ambiente & Sociedade*, vol. XIX, N° 1, Campinas, Asociación Nacional de Estudios de Posgrado e Investigación en Medio Ambiente y Sociedad (ANPPAS).
- TSC/WRI/UMD (The Sustainability Consortium/Instituto de Recursos Mundiales/Universidad de Maryland) (2018), "Pérdida de Cobertura arborea 2001-2018"; Global Forest Watch [en línea] <https://www.globalforestwatch.org/map>.
- Tuttilo, S. (2002), "La perspectiva de desarrollo sustentable desde las agencias de desarrollo y la forma de entender el desarrollo de los pueblos indígenas"; *Revista Yachaykuna*, N° 4.
- UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza) (2020), UICN [en línea] <https://www.iucn.org/es>.
- _____(2016a), "Mapeo de pueblos indígenas, áreas protegidas y ecosistemas naturales de Centroamérica" [en línea] <https://www.iucn.org/es/news/mexico-central-america-and-caribbean/201609/mapeo-de-pueblos-ind%C3%ADgenas-%C3%A1reas-protegidas-y-ecosistemas-naturales-en-centroam%C3%A9rica>.
- _____(2016b), "Reconocimiento y respeto de los territorios y áreas conservados por pueblos indígenas y comunidades locales (ICCA) que se solapan con áreas protegidas" (WCC-2016-Res-030-SP) [en línea] https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/wcc_2016_es_res_030.pdf.
- _____(2016c), "Salvaguardar las tierras, territorios y recursos indígenas frente a desarrollos insostenibles" (WCC-2016-Res-088-SP) [en línea] https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/WCC_2016_RES_088_ES.pdf.
- _____(2014), *The IUCN World Parks Congress and The Promise of Sydney* [en línea] <https://www.worldparkscongress.org/wpc/>.
- _____(2009), *Resoluciones y recomendaciones, Congreso Mundial de la Naturaleza, Barcelona, 5-14 de octubre de 2008*, Gland. UICN [en línea] <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/WCC-4th-005-Es.pdf>.
- UICN/CPAES (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza/Comisión de Política Ambiental, Económica y Social) (2010), *Bio-cultural Diversity Conserved by Indigenous Peoples & Local Communities: Examples & Analysis*, Teherán, Centre for Sustainable Development and Environment (CENESTA).
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2017), *Niños, niñas y adolescentes en Chile 2018*, Santiago.
- UNICEF/FUNPROEIB Andes (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Fundación para la Educación en Contextos de Multilingüismo y Pluriculturalidad) (2009), *Atlas sociolingüístico de pueblos indígenas en América Latina*, Cochabamba.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) y otros (2018), *Levels & Trends in Child Mortality: Report 2018*, Nueva York.
- _____(2017), *Levels and Trends in Child Mortality: Report 2017*, Nueva York.
- Unidad de la Mosquitia (2012), *Protocolo bio-cultural del pueblo indígena miskitu: el derecho al consentimiento libre, previo e informado en nuestro territorio de La Mosquitia hondureña*, Bamiasta, octubre.
- Vanhulst, J. (2015), "El laberinto de los discursos del buen vivir: entre *sumak kawsay* y socialismo del siglo XXI"; *Polis. Revista Latinoamericana*, vol. 14, N° 40.
- Vanhulst, J. y A. Beling (2014), "Buen vivir: emergent discourse within or beyond sustainable development?"; *Ecological Economics*, vol. 101.
- _____(2013), "Buen vivir: la irrupción de América Latina en el campo gravitacional del desarrollo sostenible"; *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, vol. 21.
- Vásquez Rodríguez, F. (2007), "Reconceptualizando la biodiversidad en América Latina: una propuesta biocultural y territorial con visión de futuro"; *Revista Virtual REDESMA*, vol. 1, N° 2, La Paz, octubre.
- Verdad Abierta (2019), "Una sentencia judicial, la nueva esperanza del pueblo Ette Ennaka"; 17 de enero [en línea] <https://verdadabierta.com/una-sentencia-judicial-la-nueva-esperanza-del-pueblo-ette-ennaka/>.
- Villalba, J. y otros (2013), "HIV-1 epidemic in Warao Amerindians from Venezuela: spatial phylogenetics and epidemiological patterns"; *AIDS*, vol. 27, N° 11.
- Viola, A. (2014), "Discursos 'pachamamistas' versus políticas desarrollistas: el debate sobre *el sumak kawsay* en los Andes"; *Íconos*, N° 48.

- Voces Mesoamericanas (2017), "Des-esperando en la frontera: síntesis sobre la situación de la comunidad Laguna Larga a seis meses de su desplazamiento forzado" [en línea] <https://vocesmesoamericanas.org/wp-content/uploads/2017/12/Di%CC%81ptico-versio%CC%81n-web.pdf>.
- Waldmüller, J. (2014), "Buen vivir, sumak kawsay 'good living': an introduction and overview"; *Alternautas*, vol 1, N° 1.
- Walsh, C. (2010), "Development as *buen vivir*: institutional arrangements and (de)colonial entanglements"; *Development*, vol. 53, N° 1.
- WCPA (Comisión Mundial de Áreas Protegidas y otros) y otros (2003), "El Plan de Acción de Durban"; Gland [en línea] http://danadeclaration.org/pdf/durbanactionplan_sp.pdf.
- WWF (World Wide Fund for Nature) y otros (2008), "Resumen visión para la biodiversidad de la ecorregión de los bosques templados lluviosos de Chile y Argentina"; *serie de Publicaciones WWF Chile Valdivia*, N° 1, Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) Chile [en línea] http://awsassets.panda.org/downloads/resumen_vision_biodiversidad.pdf.
- Yáñez, N. y R. Molina (2008), *La gran minería y los derechos indígenas en el norte de Chile*, Santiago, Editorial LOM.
- Yampara, S. (2011), "Cosmovigencia andina: vivir y convivir en armonía integral – *suma qamaña*"; *Estudios Bolivianos*, N° 18.
- (2008), "El viaje del *jaqi* a la *qamaña*. el hombre en el vivir bien"; *Suma qamaña: la comprensión indígena de la vida buena*, J. Medina (ed.), La Paz, Comunicación PADEP/GTZ.
- (2005), "Territorio, cosmovisión el/la qamaña de los pueblos andinos"; *Revista Inti-Pacha*, N° 1, vol. 7, La Paz, Ediciones Qamañpacha/Instituto Tecnológico de Investigación Andino.
- Zambrano, R. y otros (2013), "Conocimientos sobre VIH y comportamientos en salud sexual y reproductiva en una comunidad indígena de Antioquia"; *Investigaciones Andina*, vol. 15, N° 26, Bogotá, Fundación Universitaria del Área Andina (AREANDINA).
- Zapata, E., R. Martínez y G. Rojo (coords.) (2013), *Escenarios del trabajo infantil: diversos estudios de caso*, Ciudad de México, Universidad Autónoma Indígena de México.
- Zimmerer, K. (2012), "The indigenous Andean concept of *kawsay*, the politics of knowledge and development, and the borderlands of environmental sustainability in Latin America"; *PMLA*, vol. 127, N° 3.

Anexo A1

Cuadro A1.1

Relación entre los derechos reconocidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

La relación entre los derechos de los pueblos indígenas consagrados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y los Objetivos de Desarrollo Sostenible ha sido objeto de múltiples análisis. El cuadro siguiente fue elaborado a partir de informes de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (FILAC), de la propuesta sobre indicadores de los ODS del Grupo Principal de las Poblaciones Indígenas y del Navegador Indígena, cuya información fue combinada con un análisis exhaustivo de cada uno de los artículos de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas realizado en el marco de este estudio.

- Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (FILAC)
- Navegador Indígena
- Informes de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas
- Grupo Principal de las Poblaciones Indígenas
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y FILAC

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	ODS 1	ODS 2	ODS 3	ODS 4	ODS 5	ODS 6	ODS 7	ODS 8	ODS 9	ODS 10	ODS 11	ODS 12	ODS 13	ODS 14	ODS 15	ODS 16	ODS 17
Artículo 1 Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como individuos, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y las normas internacionales de derechos humanos.	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Artículo 2 Los pueblos y los individuos indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular la fundada en su origen o identidad indígenas.	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Artículo 3 Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Artículo 4 Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Artículo 5 Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.	●			●						●			●	●	●	●	●
Artículo 6 Toda persona indígena tiene derecho a una nacionalidad.																●	●

Cuadro A1.1 (continuación)

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	ODS 1	ODS 2	ODS 3	ODS 4	ODS 5	ODS 6	ODS 7	ODS 8	ODS 9	ODS 10	ODS 11	ODS 12	ODS 13	ODS 14	ODS 15	ODS 16	ODS 17
Artículo 7	●		●	●						●	●		●			●	●
1. Las personas indígenas tienen derecho a la vida, la integridad física y mental, la libertad y la seguridad de la persona.			●							●	●		●			●	●
2. Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo a vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos distintos y no serán sometidos a ningún acto de genocidio ni a ningún otro acto de violencia, incluido el traslado forzado de niños del grupo a otro grupo.				●												●	●
Artículo 8	●			●									●	●	●	●	●
1. Los pueblos y los individuos indígenas tienen derecho a no ser sometidos a una asimilación forzada ni a la destrucción de su cultura.				●									●	●	●	●	●
2. Los Estados establecerán mecanismos eficaces para la prevención y el resarcimiento de:	●	●		●									●	●	●	●	●
a) Todo acto que tenga por objeto o consecuencia privarlos de su integridad como pueblos distintos o de sus valores culturales o su identidad étnica;	●																
b) Todo acto que tenga por objeto o consecuencia desposeerlos de sus tierras, territorios o recursos;																	
c) Toda forma de traslado forzado de población que tenga por objeto o consecuencia la violación o el menoscabo de cualquiera de sus derechos;																	
d) Toda forma de asimilación o integración forzada;																	
e) Toda forma de propaganda que tenga como fin promover o incitar a la discriminación racial o étnica dirigida contra ellos.																	
Artículo 9																●	●
Los pueblos y los individuos indígenas tienen derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena, de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de que se trate. Del ejercicio de ese derecho no puede resultar discriminación de ningún tipo.																●	●
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.	●	●											●	●	●	●	●
Artículo 11		●		●				●			●	●		●		●	●
1. Los pueblos indígenas tienen derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales. Ello incluye el derecho a mantener, proteger y desarrollar las manifestaciones pasadas, presentes y futuras de sus culturas, como lugares arqueológicos e históricos, objetos, diseños, ceremonias, tecnologías, artes visuales e interpretativas y literaturas.		●		●				●			●	●		●		●	●
2. Los Estados proporcionarán reparación por medio de mecanismos eficaces, que podrán incluir la restitución, establecidos conjuntamente con los pueblos indígenas, respecto de los bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales de que hayan sido privados sin su consentimiento libre, previo e informado o en violación de sus leyes, tradiciones y costumbres.				●				●			●	●				●	●
Artículo 12				●				●			●	●				●	●
1. Los pueblos indígenas tienen derecho a manifestar, practicar, desarrollar y enseñar sus tradiciones, costumbres y ceremonias espirituales y religiosas; a mantener y proteger sus lugares religiosos y culturales y a acceder a ellos privadamente; a utilizar y controlar sus objetos de culto, y a obtener la repatriación de sus restos humanos.				●				●			●	●				●	●
2. Los Estados procurarán facilitar el acceso y/o la repatriación de objetos de culto y de restos humanos que posean mediante mecanismos justos, transparentes y eficaces establecidos conjuntamente con los pueblos indígenas interesados.				●							●					●	●
Artículo 13				●												●	●
1. Los pueblos indígenas tienen derecho a revitalizar, utilizar, fomentar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas, y a atribuir nombres a sus comunidades, lugares y personas, así como a mantenerlos.				●												●	●
2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar la protección de ese derecho y también para asegurar que los pueblos indígenas puedan entender y hacerse entender en las actuaciones políticas, jurídicas y administrativas, proporcionando para ello, cuando sea necesario, servicios de interpretación u otros medios adecuados.				●												●	●

Cuadro A1.1 (continuación)

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	ODS 1	ODS 2	ODS 3	ODS 4	ODS 5	ODS 6	ODS 7	ODS 8	ODS 9	ODS 10	ODS 11	ODS 12	ODS 13	ODS 14	ODS 15	ODS 16	ODS 17
Artículo 14				●													●
1. Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje.				●													●
2. Los indígenas, en particular los niños, tienen derecho a todos los niveles y formas de educación del Estado sin discriminación.	●			●						●							●
3. Los Estados adoptarán medidas eficaces, conjuntamente con los pueblos indígenas, para que las personas indígenas, en particular los niños, incluidos los que viven fuera de sus comunidades, tengan acceso, cuando sea posible, a la educación en su propia cultura y en su propio idioma.				●													●
Artículo 15				●						●			●			●	●
1. Los pueblos indígenas tienen derecho a que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones queden debidamente reflejadas en la educación y la información pública.				●								●	●				●
2. Los Estados adoptarán medidas eficaces, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas interesados, para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación y promover la tolerancia, la comprensión y las buenas relaciones entre los pueblos indígenas y todos los demás sectores de la sociedad.				●						●						●	●
Artículo 16																●	●
1. Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación.																●	●
2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que los medios de información públicos reflejen debidamente la diversidad cultural indígena. Los Estados, sin perjuicio de la obligación de asegurar plenamente la libertad de expresión, deberán alentar a los medios de información privados a reflejar debidamente la diversidad cultural indígena.																●	●
Artículo 17				●				●		●						●	●
1. Los individuos y los pueblos indígenas tienen derecho a disfrutar plenamente de todos los derechos establecidos en el derecho laboral internacional y nacional aplicable.				●				●		●						●	●
2. Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, tomarán medidas específicas para proteger a los niños indígenas contra la explotación económica y contra todo trabajo que pueda resultar peligroso o interferir en la educación de los niños, o que pueda ser perjudicial para la salud o el desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social de los niños, teniendo en cuenta su especial vulnerabilidad y la importancia de la educación para empoderarlos.				●				●		●						●	●
3. Las personas indígenas tienen derecho a no ser sometidas a condiciones discriminatorias de trabajo y, entre otras cosas, de empleo o salario.				●				●		●							●
Artículo 18	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Artículo 19	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Artículo 20	●	●	●					●		●				●		●	●
1. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticos, económicos y sociales, a disfrutar de forma segura de sus propios medios de subsistencia y desarrollo, y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo.	●	●	●					●		●				●		●	●
2. Los pueblos indígenas desposeídos de sus medios de subsistencia y desarrollo tienen derecho a una reparación justa y equitativa.	●	●	●					●		●						●	●

Cuadro A1.1 (continuación)

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	ODS 1	ODS 2	ODS 3	ODS 4	ODS 5	ODS 6	ODS 7	ODS 8	ODS 9	ODS 10	ODS 11	ODS 12	ODS 13	ODS 14	ODS 15	ODS 16	ODS 17
Artículo 21	●	●	●	●	●	●	●	●		●	●		●	●	●	●	●
1. Los pueblos indígenas tienen derecho, sin discriminación, al mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales, entre otras esferas, en la educación, el empleo, la capacitación y el readiestramiento profesionales, la vivienda, el saneamiento, la salud y la seguridad social.	●			●			●			●						●	●
2. Los Estados adoptarán medidas eficaces y, cuando proceda, medidas especiales para asegurar el mejoramiento continuo de sus condiciones económicas y sociales. Se prestará particular atención a los derechos y necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidad indígenas.	●	●	●			●	●			●			●	●	●	●	●
Artículo 22					●											●	●
1. En la aplicación de la presente Declaración se prestará particular atención a los derechos y necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidad indígenas.																●	●
2. Los Estados adoptarán medidas, conjuntamente con los pueblos indígenas, para asegurar que las mujeres y los niños indígenas gocen de protección y garantías plenas contra todas las formas de violencia y discriminación.					●											●	●
Artículo 23	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernen y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones.					●	●										●	●
Artículo 24	●	●	●											●	●	●	●
1. Los pueblos indígenas tienen derecho a sus propias medicinas tradicionales y a mantener sus prácticas de salud, incluida la conservación de sus plantas medicinales, animales y minerales de interés vital. Las personas indígenas también tienen derecho de acceso, sin discriminación alguna, a todos los servicios sociales y de salud.	●		●	●													
2. Las personas indígenas tienen igual derecho a disfrutar del nivel más alto posible de salud física y mental. Los Estados tomarán las medidas que sean necesarias para lograr progresivamente que este derecho se haga plenamente efectivo.	●	●	●	●										●	●	●	●
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 y a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras.	●	●										●		●	●	●	●
Artículo 26	●	●	●			●	●					●		●	●	●	●
1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o 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 otro tipo 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.	●	●	●			●	●							●	●	●	●
Artículo 27	●	●											●	●	●	●	●
Los Estados establecerán y aplicarán, conjuntamente con los pueblos indígenas pertinentes, 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. Los pueblos indígenas tendrán derecho a participar en este proceso.	●	●											●	●	●	●	●

Cuadro A1.1 (continuación)

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	ODS 1	ODS 2	ODS 3	ODS 4	ODS 5	ODS 6	ODS 7	ODS 8	ODS 9	ODS 10	ODS 11	ODS 12	ODS 13	ODS 14	ODS 15	ODS 16	ODS 17
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 y equitativa por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado 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 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.		●	●			●						●		●	●	●	●
2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que no se almacenen ni eliminen materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado.	●	●	●			●						●		●	●	●	●
3. Los Estados también adoptarán medidas eficaces para asegurar, 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.	●	●	●	●								●		●	●	●	●
Artículo 30																●	●
1. No se desarrollarán actividades militares en las tierras o territorios de los pueblos indígenas, a menos que lo justifique una razón de interés público pertinente o que se haya acordado libremente con los pueblos indígenas interesados, o que éstos lo hayan solicitado.																	
2. Los Estados celebrarán consultas eficaces con los pueblos indígenas interesados, por los procedimientos apropiados y en particular por medio de sus instituciones representativas, antes de utilizar sus tierras o territorios para actividades militares.	●															●	●
Artículo 31		●		●				●			●	●		●	●	●	●
1. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales, sus expresiones culturales tradicionales y las manifestaciones de sus ciencias, tecnologías y culturas, comprendidos los recursos humanos y genéticos, las semillas, las medicinas, el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora, las tradiciones orales, las literaturas, los diseños, los deportes y juegos tradicionales, y las artes visuales e interpretativas. También tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su propiedad intelectual de dicho patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales y sus expresiones culturales tradicionales.		●	●					●			●	●		●	●	●	●
2. Conjuntamente con los pueblos indígenas, los Estados adoptarán medidas eficaces para reconocer y proteger el ejercicio de estos derechos.				●							●					●	●
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.						●	●							●	●	●	●
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 recursos minerales, hídricos o de otro tipo.	●	●				●	●		●					●	●	●	●
3. Los Estados proveerán mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa por cualquiera de esas actividades, y se adoptarán medidas adecuadas para mitigar las consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual.	●	●				●								●	●	●	●
Artículo 33																●	●
1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones. Ello no menoscaba el derecho de las personas indígenas a obtener la ciudadanía de los Estados en que viven.																●	●
2. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos.																●	●

Cuadro A1.1 (conclusión)

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	ODS 1	ODS 2	ODS 3	ODS 4	ODS 5	ODS 6	ODS 7	ODS 8	ODS 9	ODS 10	ODS 11	ODS 12	ODS 13	ODS 14	ODS 15	ODS 16	ODS 17
Artículo 34 Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.																●	●
Artículo 35 Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las responsabilidades de los individuos para con sus comunidades.																	
Artículo 36 1. Los pueblos indígenas, en particular los que están divididos por fronteras internacionales, tienen derecho a mantener y desarrollar los contactos, las relaciones y la cooperación, incluidas las actividades de carácter espiritual, cultural, político, económico y social, con sus propios miembros, así como con otros pueblos, a través de las fronteras. 2. Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adoptarán medidas eficaces para facilitar el ejercicio y asegurar la aplicación de este derecho.																	
Artículo 37 1. Los pueblos indígenas tienen derecho a que los tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos concertados con los Estados o sus sucesores sean reconocidos, observados y aplicados y a que los Estados acaten y respeten esos tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos. 2. Nada de lo contenido en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que menoscaba o suprime los derechos de los pueblos indígenas que figuren en tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos.																	
Artículo 38 Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adoptarán las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, para alcanzar los fines de la presente Declaración.	●									●						●	●
Artículo 39 Los pueblos indígenas tienen derecho a recibir asistencia financiera y técnica de los Estados y por conducto de la cooperación internacional para el disfrute de los derechos enunciados en la presente Declaración.	●					●									●	●	●
Artículo 40 Los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de conflictos y controversias con los Estados u otras partes, y a una pronta decisión sobre esas controversias, así como a una reparación efectiva de toda lesión de sus derechos individuales y colectivos. En esas decisiones se tendrán debidamente en consideración las costumbres, las tradiciones, las normas y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas interesados y las normas internacionales de derechos humanos.																●	●
Artículo 41 Los órganos y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales contribuirán a la plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración mediante la movilización, entre otras cosas, de la cooperación financiera y la asistencia técnica. Se establecerán los medios de asegurar la participación de los pueblos indígenas en relación con los asuntos que les conciernan.																	●
Artículo 42 Las Naciones Unidas, sus órganos, incluido el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, y los organismos especializados, incluso a nivel local, así como los Estados, promoverán el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración y velarán por su eficacia.																	●

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (FILAC), sobre la base de Naciones Unidas, "Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas" (A/RES/61/295), Nueva York, 2007; Naciones Unidas, *Los derechos de los pueblos indígenas, incluidos sus derechos económicos, sociales y culturales en el marco para el desarrollo después de 2015* (A/69/267), Nueva York, 2014; Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (FILAC) y otros, *El informe: situación de la implementación de los ODS en América Latina y el Caribe desde la visión de los pueblos indígenas*, La Paz, 2018; Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (ILC) y otros, *Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) una mirada desde Latinoamérica y el Caribe en la cosmovisión de los pueblos indígenas*, 2019 [en línea] http://www.filac.org/wp/wp-content/uploads/2019/06/ODS_indigena_.pdf; Grupo Principal de las Poblaciones Indígenas, "Position paper on proposed SDG indicators" [en línea] <https://www.iwgia.org/en/resources/publications/306-briefings/3203-indigenous-peoples-major-group-position-paper-on-proposed-sdg-indicators>; Navegador Indígena, "Where are indigenous peoples' rights in the Sustainable Development Goals?" [en línea] http://nav.indigenoustravelator.com/images/Documents/Tools/Navigator_UNDRIP-SDGs.pdf.

Anexo A2

Cuadro A2.1

América Latina (16 países): marcos normativos relativos a derechos de los pueblos indígenas en materia de consulta previa, agosto de 2019

País	Regulación de la consulta
Argentina	<p>No existe una norma específica. Los decretos que se detallan se relacionan con participación y consulta, y son informados como mecanismos nacionales para cumplir el deber de consulta^a:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Decreto 702/2010 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: “Incorpórase a la estructura organizativa del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas del Ministerio de Desarrollo Social, la Dirección de Afirmación de los Derechos Indígenas. [...] Considerando: [...] Que resulta necesario potenciar la promoción de la participación de los pueblos indígenas en los procesos generadores de políticas públicas que los afecten, impulsando entre las comunidades el pleno ejercicio de sus derechos, el conocimiento de los mismos y de las herramientas para ejercerlos”^b. – Decreto 672/2016 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos [sobre la creación del] Consejo Consultivo y Participativo de los Pueblos Indígenas. – Norma relacionada: artículo 75, inciso 17 de la Constitución de la Nación Argentina. <p>“154. A nivel nacional, el Ministerio de Agricultura de la Nación —Unidad para el Cambio Rural— ha implementado el derecho a la consulta y la participación con el establecimiento de los ‘Lineamientos y procedimientos para pueblos indígenas’ (2012). Estos lineamientos se constituyen en el marco conceptual y operativo para todos los programas y proyectos de desarrollo rural que los tengan como sujetos de derecho o los afecten, estableciendo la puesta en práctica de mecanismos que aseguren su participación y la consulta efectiva, reconociendo a los pueblos originarios como actores productivos, sujetos de derecho y destinatarios de inversión pública en infraestructura y servicios para la producción”^c.</p>
Bolivia (Estado Plurinacional de)	<p>Existe dispersión normativa en la materia.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia: artículo 30, inciso II.15, y artículos 292 a 295. – Ley de Hidrocarburos (núm. 3058) de 2005, título VII “Derecho de los pueblos campesinos, indígenas y originarios”, capítulo I “De los derechos a la consulta y participación de los pueblos campesinos, indígenas y originarios”, artículos 114^a a 118^a. – Reglamentación del derecho a la consulta de la Ley núm. 3058: Decreto Supremo núm. 29033 (16 de febrero de 2007); Decreto Supremo Complementario núm. 29124 (9 de mayo de 2007); Decreto Supremo núm. 29574 (21 de mayo de 2018), y Decreto Supremo núm. 2298 (18 de marzo de 2015). – Ley de Minería y Metalurgia (núm. 535) (28 de mayo de 2014), título VI “Consulta previa en materia minera”, artículos 207 a 216. – Resolución Ministerial núm. 023/2015 (30 de enero de 2015). Tiene por objeto establecer los procedimientos para la otorgación y extinción de los derechos mineros en el marco de lo dispuesto en la Ley de Minería y Metalurgia (aprueba el Reglamento de Otorgación y Extinción de Derechos Mineros). – Reglamento de Otorgación y Extinción de Derechos Mineros, artículos 28 a 37. – Reglamento para la Observación y el Acompañamiento en Procesos de Consulta Previa (Resolución de Sala Plena núm. 118, de 26 de octubre de 2015): “[...] tiene por objeto establecer el procedimiento para la observación y el acompañamiento realizados por el Órgano Electoral Plurinacional (OEP), a través del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE), a los procesos de consulta previa convocados por el Estado Plurinacional, a través de instituciones públicas, de forma obligatoria y con anterioridad a la toma de decisiones respecto a la realización de proyectos, obras o actividades relativas a la explotación de recursos naturales”^d. – Ley de Consulta a los Pueblos Indígenas del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure-TIPNIS (núm. 222), de 10 de febrero de 2012.
Brasil	<p>No existe una norma específica.</p> <p>Existen protocolos propios elaborados por algunos pueblos indígenas^e.</p>
Chile	<ul style="list-style-type: none"> – Decreto núm. 66 de 15 de noviembre de 2013, Aprueba reglamento que regula el procedimiento de consulta indígena en virtud del artículo 6 N° 1 letra a) y N° 2 del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo y deroga normativa que indica. – Decreto núm. 40 de 30 de octubre de 2012, Aprueba Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. – Instructivo sobre implementación del proceso de consulta a pueblos indígenas en conformidad con el Convenio N° 169 de la OIT en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (2016).
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> – Decreto núm. 1397 de 1996 por el cual se crea la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas y se dictan otras disposiciones, “que tiene por objeto concertar entre las Organizaciones Indígenas y el Estado todas las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectarlos, en garantía del derecho fundamental a la consulta previa” (CERD, 2018). – Decreto núm. 1320 de 1998, por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio. – Directiva Presidencial núm. 01 de 2010, Garantía del derecho fundamental a la consulta previa de los grupos étnicos nacionales. – Decreto núm. 2893 de 2011, por el cual se modifican los objetivos, la estructura orgánica y funciones del Ministerio del Interior y se integra el Sector Administrativo del Interior, artículos 1, 5, 13, 14 y 16. – Directiva Presidencial núm. 10 de 7 de noviembre de 2013: guía para la realización de la consulta previa. – Decreto núm. 2613 de 2013 por el cual se adopta el Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la consulta previa. – Sentencia SU-039/97 de la Corte Constitucional (de 3 de febrero de 1997), que es la primera de varias sentencias en la materia.
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> – Decreto núm. 40932-MP-MJP, de 6 de marzo de 2018, que establece el Mecanismo General de Consulta a Pueblos Indígenas.

Cuadro A2.1 (continuación)

País	Regulación de la consulta
Ecuador	<p>No existe norma específica que regule la consulta.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Constitución de la República del Ecuador de 2008: artículo 57 (incisos 7 y 17). – Ley Orgánica de Participación Ciudadana de 2010, capítulo segundo “De la consulta previa”, artículos 81 a 83. – Decreto Presidencial núm. 1247 de 2012, Reglamento para la ejecución de la consulta previa, libre e informada en los procesos de licitación y asignación de áreas y bloques hidrocarbúricos. – Instructivo para la Aplicación de la Consulta Prelegislativa, del Consejo de Administración Legislativa (19 de junio de 2012). – Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, de 6 de agosto de 2014, capítulo V “Derechos colectivos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades”, artículos 71 a 75. – Sentencia núm. 001-10-SIN-CC de la Corte Constitucional (18 de marzo de 2010), en la que se establece: “2. Que la consulta prelegislativa es de carácter sustancial y no formal. 3. En ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 1 y 3 del artículo 436 de la Constitución; 5, 76, numerales 3, 4, 5, y 95 inciso primero de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se declara la constitucionalidad condicionada de los artículos 15, 28, 31 inciso segundo, 59, 87, 88, 90, 100, 101, 102, 103, 104 y 105 de la Ley de Minería, referidos a declaratorias de utilidad pública, servidumbres, libertad de prospección, otorgamiento de concesiones mineras, construcciones e instalaciones complementarias generadas a partir de un título de concesión minera y consulta ambiental. Es decir, serán constitucionales y se mantendrán válidas y vigentes, mientras se interprete de la siguiente manera: a) Son constitucionales los artículos referidos en tanto no se apliquen respecto de los territorios de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias. b) Toda actividad minera que se pretenda realizar en los territorios de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, en todas sus fases, a partir de la publicación de la presente sentencia, deberá someterse al proceso de consulta previa establecido en el artículo 57, numeral 7 de la Constitución, en concordancia con las reglas establecidas por esta Corte, hasta tanto la Asamblea Nacional expida la correspondiente ley”^f.
El Salvador	<p>No existe una norma específica.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Norma relacionada: Decreto núm. 442 de 2016, Ley de Cultura, que reconoce el “Derecho de los Pueblos Indígenas a la Participación”: “Art. 32.- El Estado deberá establecer los medios para asegurar la participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones sobre cuestiones que afecten sus derechos”^g. – A partir de 2011, se han dictado ordenanzas municipales sobre derechos de los pueblos indígenas, en las que se reconocen derechos en materia de consulta^h.
Guatemala	<p>No existe una norma específica.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Los procesos de participación y consulta a los pueblos indígenas se fundan en las disposiciones del Código Municipal (arts. núm. 20, 21, 35 y 55 a 59)ⁱ y de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (arts. núm. 2, 6, 7, 9, 23 y 26). En virtud de estas normas se han implementado consultas comunitarias de buena fe^j. – Acuerdo Gubernativo núm. 117-2014 de Creación del Gabinete de Pueblos Indígenas e Interculturalidad^k. – Gobierno de la República de Guatemala, Guía Operativa para la implementación de la Consulta a Pueblos Indígenas, 2017^l.
Honduras	<p>Solo existe un proyecto de ley.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (23 de junio de 2017) por recurso de inconstitucionalidad de artículos de la Ley General de Minería contenida en el Decreto Legislativo núm. 238-2012^m.
México	<ul style="list-style-type: none"> – Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Artículo 2, inciso B, numeral IX: Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen. – Ley de Hidrocarburos: Capítulo V “Del impacto social”, artículos 118 a 121. En particular el artículo 120 establece: “Con la finalidad de tomar en cuenta los intereses y derechos de las comunidades y pueblos indígenas en los que se desarrollen proyectos de la industria de Hidrocarburos, la Secretaría de Energía deberá llevar a cabo los procedimientos de consulta previa, libre e informada necesarios y cualquier otra actividad necesaria para su salvaguarda, en coordinación con la Secretaría de Gobernación y las dependencias que correspondan” (última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), 15 de noviembre de 2016)ⁿ. – Ley de Planeación de 1983 (última reforma publicada en el DOF de 16 de febrero de 2018), artículo 1º: “Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer: [...] V.- Las bases de participación y consulta a la sociedad, incluyendo a los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los programas a que se refiere esta Ley [...]”; artículo 20, párrafo 3: “Las comunidades indígenas deberán ser consultadas y podrán participar en la definición de los programas federales que afecten directamente el desarrollo de sus pueblos y comunidades”^o. – Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados de 2005, artículo 108: “La CIBIOGEM [Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados], además, realizará los estudios y las consideraciones socioeconómicas resultantes de los efectos de los OGMs [organismos genéticamente modificados] que se liberen al ambiente en el territorio nacional, y establecerá los mecanismos para realizar la consulta y participación de los pueblos y comunidades indígenas asentadas en las zonas donde se pretenda la liberación de OGMs, considerando el valor de la diversidad biológica”^p. – Reglamento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (2008), artículo 54: “La consulta y participación de los pueblos y comunidades indígenas asentadas en las zonas donde se pretenda la liberación de los OGMs se realizará de conformidad con los mecanismos que para el efecto determine la CIBIOGEM”^q. – Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (de 2003, última reforma de 9 de abril de 2012), artículo 3: “La Comisión regirá sus acciones por los siguientes principios: [...] VI. Consultar a pueblos y comunidades indígenas cada vez que el Ejecutivo Federal promueva reformas jurídicas y actos administrativos, programas de desarrollo o proyectos que impacten significativamente sus condiciones de vida y su entorno”^r. – Protocolo para la Implementación de Consultas a Pueblos y Comunidades Indígenas de conformidad con Estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, aprobado por el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) (2013)^s. – Protocolo para la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas en materia de Distritación Electoral, del Instituto Nacional Electoral (INE) (2016)^t. – Protocolo para la Implementación de la Consulta a los Pueblos Indígenas y Afromexicanos sobre el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024^u. – Del total de 32 entidades federativas del país, 25 reconocen el derecho a la consulta, ya sea en sus constituciones o en leyes específicas en materia de derechos indígenas: Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. Por otro lado, 7 entidades federativas no cuentan con normas propias en que se contemple el reconocimiento de este derecho: Aguascalientes, Baja California Sur, Ciudad de México, Coahuila, Tamaulipas, Sinaloa y Zacatecas.

Cuadro A2.1 (conclusión)

País	Regulación de la consulta
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> – Ley del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz (núm. 445) (23 de enero de 2003), artículos 3, 12, 16 y 18. – Los pueblos indígenas han definido protocolos autónomos de consulta previa, como por ejemplo: Bio-protocolo de Consulta y Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI) del Pueblo Mayangna Sauni Arungka, Territorio Matumbak, Región Autónoma de la Costa Caribe Norte (RACCN), Nicaragua^y.
Panamá	<ul style="list-style-type: none"> – Ley núm. 37 de 2 de agosto de 2016, que establece la consulta y consentimiento previo, libre e informado a los pueblos indígenas. – Decreto Ejecutivo núm. 203 de 2018: Consejo Nacional de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas.
Paraguay	<ul style="list-style-type: none"> – Decreto núm. 1039 (28 de diciembre de 2018), por el cual se aprueba el "Protocolo para el Proceso de Consulta y Consentimiento Libre, Previo e Informado con los Pueblos Indígenas que Habitan en el Paraguay".
Perú	<ul style="list-style-type: none"> – Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, Reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (núm. 29785) de 2011. – Decreto Supremo núm. 001-2012-MC de 2012 (Reglamento de la Ley núm. 29785). – Resolución Ministerial núm. 350-2012-MEM/DM, de 20 de julio de 2012 (Ministerio de Energía y Minas)^y: aprueba los procedimientos administrativos en los que corresponde realizar el proceso de consulta previa, la oportunidad en que será realizada y la dirección a cargo. – Directiva núm. 001-2016-VMI/MC, "Procedimientos para aplicación de lo dispuesto en la Décimo Quinta Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Reglamento de la Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, Reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo"^x. – Resolución Ministerial núm. 365-2017-MC, artículo 1: "Consulta previa y procedimientos internos aplicables. Aprobar los procedimientos internos del Ministerio de Cultura en los que corresponde efectuar procesos de consulta previa, en la medida que se advierta afectación directa a los derechos colectivos de pueblos indígenas u originarios [...]".
Venezuela (República Bolivariana de)	<ul style="list-style-type: none"> – Constitución de la República Bolivariana de Venezuela: Artículo 120. – Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas, Título I, capítulo II.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (FILAC), sobre la base de Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), "Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 9 de la Convención. Informes periódicos 21º a 23º que los Estados partes debían presentar en 2014: Argentina" (CERD/C/ARG/21-23), 2016; "Informes periódicos 17º a 19º combinados que Colombia debía presentar en 2018 en virtud del artículo 9 de la Convención" (CERD/C/COL/17-1917-19), 2018; B. Garzón, Tamadas y R. Oliveira, *Direito á consulta e consentimento de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais*, Washington, D.C./São Paulo, Due Process of Law Foundation (DPLF)/Rede de Cooperação Amazônica (RCA), 2016, y la legislación de los respectivos países.

- a Véase una revisión de lo que el Estado denomina órganos de consulta y participación [en línea] <https://www.desarrollosocial.gov.ar/wp-content/uploads/2015/08/1.-INAL-Organos-de-consulta-y-participacion.pdf>.
- b Véase [en línea] <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/167620/norma.htm>.
- c Véase [en línea] <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=59787b4e4>.
- d Véase [en línea] https://www.oep.org.bo/consultaprevia/wp-content/uploads/sites/2/2016/12/reglamento_consulta_previa.pdf.
- e Véase jurisprudencia en la materia, por ejemplo, en B. Garzón, Tamadas y R. Oliveira, *Direito á consulta e consentimento de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais*, Washington, D.C./São Paulo, Due Process of Law Foundation (DPLF)/Rede de Cooperação Amazônica (RCA), 2016.
- f Véase [en línea] <https://www.informea.org/sites/default/files/court-decisions/001-10-SIN-CC.pdf>.
- g Véase [en línea] https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_073707865_archivo_documento_legislativo.pdf.
- h Véase [en línea] https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/SLV/INT_CERD_ADR_SLV_31565_S.pdf.
- i Véase [en línea] https://www.plazapublica.com.gt/sites/default/files/codigo_municipal.pdf.
- j Véase [en línea] <https://www.latinno.net/es/case/10044/>.
- k Véase [en línea] <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/SERIAL/95660/112707/F-1938934763/GTM95660.pdf>.
- l Véase [en línea] https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/GTM/INT_CERD_ADR_GTM_29808_S.pdf.
- m Véase [en línea] <http://www.fian.hn/fianhonduras/corte-suprema-de-justicia-sala-de-lo-constitucional/>.
- n Véase [en línea] http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LHidro_151116.pdf.
- o Véase [en línea] http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf.
- p Véase [en línea] <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LBOGM.pdf>.
- q Véase [en línea] http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LBOGM.pdf.
- r Véase [en línea] <http://www.inpi.gob.mx/normateca/dmdocuments/ley-de-la-cdi.pdf>.
- s Véase [en línea] http://www.semar.gob.mx/Pueblos_Indigenas.pdf.
- t Véase [en línea] https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/87474/CGor201602-26_ap_14_a1.pdf?pdf.
- u Véase [en línea] <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/443358/protocolo-foros-consulta-pueblos-indigenas-afromexicanos-PND-2019-2024-inpi.pdf>.
- v Véase [en línea] <https://www.iucn.org/es/content/bio-protocolo-de-consulta-y-consentimiento-libre-previo-e-informado-clpi-del-pueblo-mayangna-sauni-arungka-territorio-matumbak-region-autonoma-de-la-costa-carbie-norte-raccn-nicaragua>.
- w Véase [en línea] <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/RM%20350%20VM%20Energ%C3%83%C2%ADa%20Consulta%20Previa.pdf>.
- x Véase [en línea] <http://transparencia.cultura.gob.pe/sites/default/files/transparencia/2016/05/resoluciones-del-viceministerio-de-interculturalidad/rvmi013-aprobarladirectivandeg001-2016-vmi.pdf>.
- y Véase [en línea] https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/232505/208375_rm365.pdf20181203-3039-riex1e.pdf.



Han pasado 30 años desde la adopción del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y, a pesar de que los Estados de América Latina reconocieron plenamente los derechos de los pueblos indígenas, este continúa siendo uno de los colectivos con mayor rezago en materia económico-social, aun cuando la región ha logrado grandes avances en este ámbito.

Un importante reto que enfrenta la región es la construcción de sociedades pluriculturales, inclusivas, equitativas y no discriminatorias. En este escenario, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible constituye una oportunidad para la plena inclusión de los pueblos indígenas, que conlleva el desafío de comprender el paradigma del buen vivir, tanto para repensar el modelo de desarrollo vigente como también por sus implicaciones en la garantía de los derechos de estos pueblos.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (FILAC), consecuentes con el compromiso y el desafío de visibilizar la situación de los pueblos indígenas, presentan en esta ocasión conocimiento actualizado relativo a los derechos territoriales y la situación de los bosques, la demografía y el derecho al bienestar de estos pueblos. Se espera que ello contribuya al seguimiento de la implementación de la Agenda 2030 y a las acciones urgentes que se requieren para acelerar el cumplimiento de los compromisos asumidos por los países de la región.