



Asamblea General

Distr. general
29 de julio de 2016
Español
Original: inglés

Septuagésimo primer período de sesiones

Tema 66 a) del programa provisional*

Derechos de los pueblos indígenas

Derechos de los pueblos indígenas

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir el informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos de los pueblos indígenas, Sra. Victoria Tauli-Corpuz, presentado de conformidad con la resolución 30/4 del Consejo de Derechos Humanos.

* A/71/150.



Informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz

Resumen

La Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas presenta este informe a la Asamblea General de conformidad con el mandato que le confirió el Consejo de Derechos Humanos en sus resoluciones 15/14 y 24/9. En el informe, la Relatora Especial ofrece un breve resumen de sus actividades posteriores a la presentación de su anterior informe a la Asamblea, así como un análisis temático de las medidas de conservación y sus repercusiones en los derechos de los pueblos indígenas.

Las zonas protegidas brindan la posibilidad de salvaguardar la diversidad biológica para beneficio de toda la humanidad; sin embargo, en muchas partes del mundo también han sido asociadas a violaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas. En sus numerosas visitas a países y sus comunicaciones con distintos gobiernos, los Relatores Especiales han planteado las complejas violaciones a que se enfrentan los pueblos indígenas ante la ampliación constante de las zonas protegidas.

En el presente informe se describen los avances jurídicos logrados, los compromisos asumidos y las medidas adoptadas en el empeño por promover un paradigma de la conservación basado en los derechos humanos y se relacionan los principales problemas que aún siguen pendientes. El informe concluye con recomendaciones sobre la manera en que pueden llevarse a cabo las actividades de conservación, tanto en la esfera normativa como en la práctica, respetando los derechos de los pueblos indígenas y mejorando la conservación sostenible.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	4
II. Actividades de la Relatora Especial	4
A. Participación en conferencias	4
B. Visitas a países y comunicaciones	5
III. La conservación y los derechos de los pueblos indígenas	6
IV. Normas jurídicas y jurisprudencia sobre derechos humanos	9
A. El derecho a la libre determinación y los derechos sobre la tierra	10
B. Participación y consentimiento libre, previo e informado	11
C. El desplazamiento forzoso y el derecho a la reparación, incluida la restitución	11
D. Sistemas regionales de derechos humanos	13
E. Convenio sobre la Diversidad Biológica	14
V. Las prácticas iniciales de conservación y sus consecuencias	15
VI. Cambio de paradigma desde 2003	17
VII. Principales desafíos y oportunidades relativos a la conservación	21
A. El desplazamiento forzoso y la falta de reconocimiento de los derechos colectivos a las tierras, los territorios y los recursos nacionales	21
B. Falta de coherencia en la legislación nacional o aplicación deficiente de sus disposiciones	22
C. Los sitios del Patrimonio Mundial y el turismo	24
D. Gestión de las zonas protegidas por parte de los pueblos indígenas	25
VIII. Conclusiones	26
IX. Recomendaciones	27

I. Introducción

1. La Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas presenta este informe a la Asamblea General de conformidad con el mandato que le confirió el Consejo de Derechos Humanos en sus resoluciones 15/14 y 24/9. En el informe, la Relatora Especial ofrece un breve resumen de sus actividades posteriores a la presentación del su anterior informe a la Asamblea (A/70/301), así como un análisis temático de las medidas de conservación y sus repercusiones en los derechos de los pueblos indígenas.

II. Actividades de la Relatora Especial

A. Participación en conferencias

2. En el desempeño de su mandato, la Relatora Especial participó en varias conferencias y diálogos a nivel internacional y nacional, a saber:

a) La Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrada en París en diciembre de 2015. Junto con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Relator Especial sobre los derechos humanos y el medio ambiente, la Relatora Especial abogó por la inclusión de los derechos humanos en las decisiones adoptadas en París. En el Acuerdo de París se reconoce la necesidad de tener en cuenta los derechos humanos, incluidos los de los pueblos indígenas, en todas las medidas que se adopten con respecto al cambio climático;

b) Un simposio sobre las mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas, organizado en enero de 2016 por la Canadian Feminist Alliance for International Action, la publicación *Canadian Journal of Women and the Law* y la Asociación de Mujeres Autóctonas del Canadá con el objetivo de examinar la investigación iniciada por el Gobierno en diciembre de 2015;

c) El diálogo de alto nivel celebrado en Addis Abeba en febrero de 2016 para examinar el proyecto de norma de desempeño sobre sostenibilidad ambiental y social con respecto a los pueblos indígenas, preparado por el Banco Mundial, diálogo que se centró en el empleo del término pueblos indígenas y el requisito de obtener su consentimiento previo, libre e informado. Posteriormente, la Relatora Especial, junto con el Presidente del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, dirigió una carta al Banco Mundial en la que expresó preocupación por que la degradación de las salvaguardias y propuso correcciones al proyecto para remediar el problema;

d) Un seminario celebrado en Guatemala en febrero de 2016 sobre experiencias en litigio de los casos de violencia contra las mujeres y el acceso de las mujeres a la justicia. La Relatora Especial, invitada al seminario por la Alianza Rompiendo el Silencio y la Impunidad y Abogados sin Fronteras (Canadá), calificó la sentencia condenatoria dictada el 26 de febrero de 2016 en la causa *Sepur Zarco* por delitos de esclavitud sexual cometidos contra mujeres indígenas por militares de Guatemala durante el conflicto armado como una importante e histórica victoria de

la justicia para las mujeres indígenas y las víctimas de esclavitud sexual en todo el mundo;

e) Un seminario internacional sobre la jurisdicción indígena y el acceso a la justicia, celebrado en Bogotá en febrero de 2016. La Relatora Especial, que había sido invitada por la Fiscalía General de la Nación, subrayó en su intervención la necesidad de fomentar el diálogo y la cooperación para coordinar la jurisdicción indígena y la ordinaria;

f) Una mesa redonda, organizada en Nueva York en mayo de 2016 por la Universidad de Columbia, que versó sobre la manera en que los conflictos armados y las negociaciones de paz afectan a los pueblos indígenas;

g) Una reunión celebrada en junio de 2016 en el Banco Mundial, por invitación del Nordic Trust Fund. En la reunión, la Relatora Especial se refirió a la importancia de salvaguardar los derechos de los pueblos indígenas en las operaciones y los programas del Banco Mundial;

h) Seminarios regionales para América Latina y Asia sobre las repercusiones de los acuerdos de inversión en los derechos de los pueblos indígenas, organizados conjuntamente por la Relatora Especial y el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, el Asia Indigenous Peoples' Pact y la Fundación Tebtebba y celebrados, respectivamente, en Lima y Bangkok, y un seminario mundial celebrado en Nueva York en mayo de 2016, con el objetivo de recabar información para su segundo informe sobre el tema, que deberá presentar al Consejo de Derechos Humanos en septiembre de 2016;

i) Períodos ordinarios de sesiones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. La Relatora Especial se reunió con miembros de estos mecanismos para examinar las vías y medios de mantener y reforzar la coordinación entre ellos. Durante esos foros, se reunió también con delegaciones de varios Estados y con organizaciones indígenas.

B. Visitas a países y comunicaciones

3. Desde la presentación de su último informe a la Asamblea General, la Relatora Especial realizó tres visitas oficiales, a la región de Sápmi (Finlandia, Noruega y Suecia) en agosto de 2015; a Honduras, en noviembre de 2015; y al Brasil, en marzo de 2016. Los informes sobre estas visitas se presentarán al Consejo de Derechos Humanos en septiembre de 2016.

4. Durante su visita a la región de Sápmi, la Relatora Especial resaltó su inquietud por la situación de los derechos territoriales del pueblo sami. Observó que el auge cobrado por la extracción de minerales y el desarrollo de proyectos de energía renovable en la región de Sápmi era una de las principales amenazas para la realización de los derechos del pueblo sami.

5. En Honduras, la Relatora Especial observó que el problema fundamental que enfrentaban los pueblos indígenas era la falta de reconocimiento pleno, protección y disfrute de sus derechos a las tierras ancestrales y los recursos naturales, así como la impunidad por los actos de violencia cometidos contra ellos, que iban en aumento.

Durante su visita, la Relatora Especial se reunió con Berta Cáceres, una activista indígena lenca asesinada cuatro meses más tarde (el 3 de marzo de 2016) por razón de sus protestas contra el proyecto de la represa de Agua Zarca, pese a que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos había dictado medidas cautelares para su protección. La Relatora Especial seguirá de cerca la investigación sobre el asesinato de la Sra. Cáceres, e insta al Estado a que haga rendir cuentas a los autores y rompa el círculo vicioso de la impunidad.

6. En relación con el Brasil, la Relatora Especial expresó preocupación por el alarmante hecho de que, en los ocho años transcurridos desde la visita de su predecesor a ese país, no se hubieran hecho progresos en la solución de problemas de larga data e interés para los pueblos indígenas. Observó que se daba una convergencia de diversos acontecimientos preocupantes que ponían en peligro el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas. No cabía ignorar o subestimar el riesgo de efectos etnocidas en esas circunstancias. La Relatora Especial lamenta profundamente que en Mato Grosso continúen sucediéndose las muertes y el desalojo violento de miembros del pueblo guaraní kaiowá, algunos de los cuales conoció durante su visita.

7. La Relatora Especial ha seguido enviando comunicaciones, principalmente a los Gobiernos, sobre casos específicos de violación de los derechos de los pueblos indígenas que han sido señalados a su atención, y alienta a los Estados Miembros a que las respondan y entablen con ella un diálogo con objeto de mejorar la situación de los pueblos indígenas.

III. La conservación y los derechos de los pueblos indígenas

8. El impacto que tienen las iniciativas de conservación en los pueblos indígenas constituye un tema constante y recurrente desde que se estableció el mandato del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas en 2001. Las consecuencias de la ampliación cada vez mayor de las zonas protegidas para los pueblos indígenas han sido planteadas por distintos Relatores Especiales durante numerosas visitas a países y en sus comunicaciones con los gobiernos.

9. Desde la creación del mandato, los tres Relatores Especiales sobre los derechos de los pueblos indígenas han prestado especial atención a las violaciones de los derechos humanos de los indígenas ocurridas en todo el mundo como consecuencia de las medidas de conservación, en particular la expropiación de tierras, el desplazamiento forzoso, la negación del autogobierno, la falta de acceso a medios de subsistencia y la pérdida de la cultura y de lugares de significación espiritual, la falta de reconocimiento de sus propias autoridades y la negación del acceso a la reparación en justicia, incluidas la restitución y la indemnización.

10. El presente informe se centra en las zonas protegidas terrestres y, en menor medida, en los sitios del Patrimonio Mundial, pero con ello no se pretende disminuir la importancia de factores clave que causan el desplazamiento de los pueblos indígenas de sus tierras y la violación general de sus derechos sobre la tierra y los territorios por las industrias extractivas, la ampliación de las agroempresas y la construcción de megaproyectos de infraestructura. Los Relatores Especiales

anteriores publicaron informes temáticos acerca de las industrias extractivas y las violaciones del derecho de los pueblos indígenas al desarrollo.

11. Si bien las organizaciones dedicadas a la conservación han venido adoptando medidas de conservación que respetan los derechos humanos de los pueblos indígenas, sigue habiendo deficiencias notables en su aplicación y van surgiendo nuevas amenazas para la conservación basada en los derechos humanos. Por consiguiente, la Relatora Especial decidió que era oportuno e importante estudiar más a fondo esta cuestión. En el presente informe se describen los avances jurídicos logrados, los compromisos asumidos y las medidas adoptadas en el empeño por promover un paradigma de la conservación basado en los derechos humanos y se relacionan los principales problemas que aún siguen pendientes. El informe concluye con recomendaciones sobre la manera en que pueden llevarse a cabo las actividades de conservación, tanto en la esfera normativa como en la práctica, respetando los derechos de los pueblos indígenas y mejorando la conservación sostenible.

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 específicos¹. Las zonas protegidas adoptan modalidades de conservación muy diferentes, entre ellas parques y bosques nacionales, refugios de flora y fauna silvestres, zonas marinas, reservas privadas y reservas administradas por organizaciones no gubernamentales, zonas protegidas de los pueblos indígenas, tierras comunitarias y otras áreas donde la protección de la naturaleza y la práctica de una subsistencia sostenible fomentan la integridad de los ecosistemas.

13. Las zonas protegidas dan la posibilidad de salvaguardar la diversidad biológica para beneficio de toda la humanidad; sin embargo, en muchas partes del mundo también han sido asociadas a violaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Durante más de un siglo, en nombre de la conservación, se llevaron a cabo iniciativas en las que se eliminó toda presencia humana en las zonas protegidas, lo que conllevó a la destrucción de valores culturales y al desplazamiento en gran escala de los pueblos indígenas de sus tierras ancestrales. En el pasado, las medidas de conservación causaron violaciones complejas y múltiples de los derechos humanos colectivos e individuales de los pueblos indígenas.

14. En un período de dos decenios, la superficie de las zonas protegidas casi se duplicó, pasando de 8,7 millones de kilómetros cuadrados en 1980 a 16,1 millones de kilómetros cuadrados en 2000². 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 del planeta, coinciden con áreas en las que se encuentra el 80% de la diversidad biológica mundial³. Se estima que el 50% de las zonas protegidas del mundo se ha establecido en tierras ocupadas y

¹ Véase el Convenio sobre la Diversidad Biológica, artículo 2.

² Jenny Springer y Fernanda Almeida, "Protected areas and land rights of indigenous peoples and local communities" (Washington, D.C., Rights and Resources Initiative, 2015).

³ Claudia Sobrevila, "The role of indigenous peoples in biodiversity conservation: the natural but often forgotten partners" (Washington, D.C., Banco Mundial, 2008).

utilizadas tradicionalmente por los pueblos indígenas, y esa proporción es aún más elevada en América, donde puede llegar a más de 90% en América Central. En Bolivia, el Brasil, Chile y Colombia, al igual que en el Canadá y los Estados Unidos de América, un alto porcentaje de las zonas protegidas está ubicado en territorios indígenas tradicionales. Ese solapamiento también es considerable en Australia y Nueva Zelandia. La mayor parte de las zonas protegidas de la India, Nepal y Filipinas comprende territorios de los pueblos indígenas. Botswana, el Camerún, Kenya, Namibia, la República Unida de Tanzania y Sudáfrica son algunos de los países de África en los que grandes extensiones de las zonas protegidas están ubicadas en los dominios ancestrales de pueblos indígenas⁴.

15. Los pueblos indígenas mantienen fuertes vínculos espirituales con las plantas, los árboles y los animales que viven en sus tierras, y para ellos, proteger sus territorios es un deber sagrado. Los pueblos indígenas, sin embargo, tal vez no se autodenominan ecologistas, y por esta razón la comunidad dedicada a la conservación desconoce en gran medida lo que aportan a la conservación⁵. Por otra parte, se reconoce cada vez más que las tierras ancestrales de los pueblos indígenas contienen los ecosistemas más intactos y proporcionan la forma de conservación más eficaz y sostenible⁶. Se han hecho estudios que demuestran que los territorios de pueblos indígenas que han obtenido derechos sobre la tierra están notablemente mejor preservados que las tierras adyacentes⁷. Sin embargo, todavía no se reconoce debidamente el importante papel que desempeñan los pueblos indígenas. Según el Centro Mundial de Vigilancia de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, en 2014 menos del 5% de las zonas protegidas del mundo eran administradas por pueblos indígenas y comunidades locales⁸.

16. Las actividades de conservación tradicionalmente se centran a nivel de Estado y se basaban en la expropiación de tierras que posteriormente pasaban a estar bajo control gubernamental. Tras ser desplazados, los pueblos indígenas se veían privados de autonomía y de acceso a los recursos naturales necesarios para su subsistencia, y se rompían los vínculos tradicionales y espirituales con las tierras ancestrales. Los pueblos indígenas marginados y empobrecidos han seguido luchando por el acceso a sus territorios y la tenencia de la tierra, lo que ha dado lugar a fricciones y conflictos permanentes.

17. Desde el punto de vista de la conservación, cuando los pueblos indígenas pierden la tutela sobre sus tierras y estas quedan bajo el control de autoridades

⁴ Stan Stevens, ed., *Indigenous Peoples, National Parks and Protected Areas: A New Paradigm Linking Conservation, Culture and Rights* (Tucson (Arizona), University of Arizona Press, 2014).

⁵ Grazia Borrini-Feyerabend y Roesmary Hill, "Governance for the conservation of nature", en Graeme Worboys y otros, eds., *Protected Area Governance and Management* (Canberra (Australia) National University Press, 2015).

⁶ Stevens, *Indigenous Peoples*; Aili Pyhälä, Ana Osuna Orozco y Simon Counsell, "Protected areas in the Congo Basin, failing both people and biodiversity?" (Londres, Rainforest Foundation United Kingdom, 2016).

⁷ Sobrevila, "The role of indigenous peoples"; Pyhälä, Orozco y Counsell, "Protected areas in the Congo Basin".

⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Protected Planet Report 2014: Tracking Progress Towards Global Targets for Protected Areas* (Cambridge (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte), 2014).

gubernamentales que a menudo no tienen capacidad ni voluntad política para protegerlas eficazmente, esas áreas se ven expuestas a la colonización destructiva, las industrias extractivas, la tala ilegal, la expansión de las agroempresas y el desarrollo de la infraestructura en gran escala. Incluso en muchos países en los que existen políticas y leyes nacionales rigurosas que establecen la protección de las zonas protegidas, los organismos estatales han autorizado la extracción de minerales, petróleo y gas, la tala, la construcción de presas y embalses, carreteras y otros proyectos que entorpecen directamente el logro de los objetivos de la conservación⁹.

18. La movilización de los movimientos de pueblos indígenas, que se ha traducido en avances en el derecho internacional con el reconocimiento de que tienen un derecho colectivo a sus tierras tradicionales, y una mayor conciencia entre los ecologistas acerca del importante papel que esos pueblos desempeñan en la conservación de la biodiversidad son factores que han llevado a un mayor reconocimiento, relativamente reciente, pero significativo, de los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de la conservación. Varias organizaciones de vanguardia en la esfera de la conservación formularon compromisos y políticas encaminados a adoptar un “nuevo paradigma” de las actividades de conservación, respetando al mismo tiempo los derechos de los pueblos indígenas. No obstante, sigue habiendo una gran distancia entre esas políticas y su aplicación real sobre el terreno.

19. Además, entre los principales desafíos a que se siguen enfrentando los pueblos indígenas en todo el mundo se encuentran las dificultades para obtener el reconocimiento jurídico de su propiedad colectiva de las tierras ancestrales, especialmente cuando estas ya han sido declaradas territorios protegidos. Las disposiciones legislativas nacionales son a menudo contradictorias. Las leyes relacionadas con la conservación y la silvicultura por lo general no están armonizadas con la legislación nacional e internacional que afirma los derechos de los pueblos indígenas, y las autoridades responsables de la aplicación de las distintas leyes con frecuencia no se coordinan.

IV. Normas jurídicas y jurisprudencia sobre derechos humanos

20. En la presente sección se procura describir y afirmar las obligaciones jurídicas que actualmente garantizan los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de la conservación. Los derechos de los pueblos indígenas emanan de diversas ramas del derecho internacional y se han desarrollado por medio del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho laboral internacional y el derecho ambiental internacional. La jurisprudencia regional e internacional en materia de derechos humanos ha promovido aún más la materialización de importantes derechos de los

⁹ Véanse [A/HRC/4/32/Add.2](#) y [A/HRC/33/42/Add.2](#); véase también Marcus Colchester, *Salvaging Nature: Indigenous Peoples, Protected Areas and Biodiversity Conservation*, Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, documento de debate, núm. 55 (Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, 1994).

pueblos indígenas en el ámbito de la conservación. Por tanto, para evaluar la posición que tienen en el derecho internacional los derechos de los pueblos indígenas en relación con la conservación es preciso examinar la interrelación entre los distintos derechos, en especial los derechos culturales, de propiedad y a la libre determinación, y valorar la complementariedad del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho ambiental internacional.

21. Si bien los enfoques de la conservación basados en los derechos humanos ya son ampliamente aceptados por las organizaciones no gubernamentales ecologistas, sus documentos normativos internos en ocasiones evitan referirse a derechos específicos de los pueblos indígenas. Esta situación pone de manifiesto la importancia de reiterar las principales disposiciones jurídicas aplicables.

A. El derecho a la libre determinación y los derechos sobre la tierra

22. La libre determinación es un derecho en sí mismo y también una condición necesaria para la realización de otros derechos humanos. Este derecho es un principio fundamental del derecho internacional que se ha interpretado en contextos jurídicos disímiles. Se considera que la libre determinación es un derecho general de los pueblos indígenas, por su carácter intersectorial y porque afirma su derecho a perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural. La libre determinación es esencial para las iniciativas de conservación de las tierras porque guarda relación con los derechos sobre la tierra y el derecho a participar en los procesos y en la adopción de decisiones que afectan a los indígenas, como la creación y gestión de zonas protegidas. El derecho a la libre determinación está consagrado tanto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966, artículo 1) como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966, artículo 1) y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007, artículo 3). Los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, como el Comité de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, han afirmado, en términos análogos, que los Estados deben reconocer y proteger los derechos de los pueblos indígenas a poseer, explotar, controlar y utilizar sus tierras, territorios y recursos comunales y a participar en la explotación, administración y conservación de los recursos naturales asociados a ellas¹⁰. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité de Derechos Humanos han subrayado la importancia de la concesión de títulos de propiedad de las tierras ancestrales al vincular el derecho a la libre determinación con los derechos culturales (artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)¹¹. El Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (Núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) contempla los derechos de los

¹⁰ Véase Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 23; observaciones finales sobre Sri Lanka, en A/56/18, párr. 335; véanse también CERD/C/DEC/SUR/1; CCPR/C/KEN/CO/3; E/C.12/KHM/CO/1.

¹¹ Véase Ben Saul, *Indigenous Peoples and Human Rights: International and Regional Jurisprudence* (Portland (Oregon), Hart Publishing, 2016).

pueblos indígenas a la tierra en sus artículos 14 a 19. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que integra los derechos de los pueblos indígenas ya reconocidos en otros instrumentos de derechos humanos y en la jurisprudencia de los órganos de derechos humanos, proclama el derecho de los pueblos indígenas a poseer y controlar sus tierras (artículos 25, 26 y 27).

B. Participación y consentimiento libre, previo e informado

23. El respeto del derecho a la participación y el derecho al consentimiento libre, previo e informado es una condición inexcusable para promover de manera efectiva los derechos de los pueblos indígenas en la práctica. El Convenio núm. 169 de la OIT establece que los Estados deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente (artículo 6). Los órganos de derechos humanos han afirmado sistemáticamente el principio del consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en los asuntos que guardan relación con sus derechos e intereses y, específicamente, con sus tierras ancestrales¹² y la conservación¹³.

24. En la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se hace referencia a la conservación concretamente en el artículo 29, en que se plantea que 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 y que los Estados deberán establecer y ejecutar programas de asistencia a los pueblos indígenas para asegurar esa conservación y protección, sin discriminación. En la Declaración se establece además que 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 y que 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 (artículo 32).

C. El desplazamiento forzoso y el derecho a la reparación, incluida la restitución

25. En el artículo 12 1) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se estipula el derecho a circular libremente y a escoger libremente el lugar de residencia. Esta disposición incluye la protección contra todas las formas de

¹² Comité de Derechos Humanos, *Ángela Poma Poma vs. Peru*, comunicación núm. 1457/2006; Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 23.

¹³ Véase E/C.12/TZA/CO/1-3; véase también CCPR/C/KEN/CO/3.

desplazamiento interno forzado¹⁴. Las personas cuyos derechos o libertades reconocidos en el Pacto hayan sido violados podrán interponer un recurso efectivo, según se indica en el artículo 2 3). En relación con los desalojos forzosos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales afirmó que los Estados debían abstenerse de llevar a cabo desalojos forzosos y garantizar que se aplicara la ley a sus agentes o a terceros que efectuasen desalojos forzosos¹⁵. En los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos se pone de relieve que los Estados tienen la obligación específica de tomar medidas de protección contra los desplazamientos de pueblos indígenas y otros grupos que experimentan una dependencia especial de su tierra o un apego particular a ella (principio 9). Debido a la relación especial que tienen los pueblos indígenas con la tierra y el impacto profundo que tiene el desplazamiento forzoso en su supervivencia, los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos han manifestado sistemáticamente su preocupación por el desplazamiento forzoso de los pueblos indígenas y han instado a los Estados a que les proporcionen reparación, haciendo hincapié en la obligación de que se les devuelvan sus tierras originales¹⁶. Las medidas de reparación deben ejecutarse de conformidad con las normas internacionales y, cuando proceda, deben comprender elementos de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición¹⁷.

26. El Convenio núm. 169 de la OIT (artículo 16) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (artículo 10) estipulan que los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios si no han dado previamente su consentimiento libre e informado. En caso de que ocurran violaciones de ese tipo, los pueblos indígenas tendrán derecho a recibir una reparación adecuada, que incluya la restitución y la indemnización, y, siempre que sea posible, la opción del regreso. En el artículo 28 de la Declaración se destaca además que 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. 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.

¹⁴ Véase [CCPR/C/21/Rev.1/Add.9](#), párr. 7.

¹⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 7, párr. 8.

¹⁶ Véase Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 23; véanse también [CERD/C/BWA/CO/16](#) y [CERD/C/NAM/CO/12](#), examinados en Fergus MacKay, “Enfrentándose a los errores del pasado –pueblos indígenas y áreas protegidas: el derecho a la restitución de tierras y recursos”, Forest Peoples Programme Occasional Paper, 2002.

¹⁷ Véase la resolución [60/147](#) de la Asamblea General; véase también [CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13](#), 2004, párr. 16.

D. Sistemas regionales de derechos humanos

27. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al referirse en particular a los derechos de propiedad (artículo 21) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, han producido jurisprudencia clave sobre los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras comunales, incluso en el contexto de las zonas protegidas. El fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*, en 2001, constituyó un precedente importante pues fue la primera sentencia vinculante en que se confirmó que los derechos de propiedad de los indígenas sobre las tierras comunales emanaban de su ocupación tradicional, aunque la comunidad careciera de un título de propiedad real¹⁸. La Corte sostuvo además que los miembros de los pueblos indígenas que hubieran salido de sus tierras tradicionales o perdido la posesión de estas mantenían el derecho de propiedad sobre ellas, incluso cuando estas hubieran sido expropiadas o trasladadas a terceros, salvo cuando las tierras hubieran sido legítimamente trasladadas a terceros de buena fe¹⁹.

28. La sentencia dictada por la Corte en noviembre de 2015 en el caso *Pueblos Kaliña y Lokono vs. Suriname*, relativo a la creación en territorios ancestrales de tres reservas naturales que en parte impedían el acceso de los indígenas a sus tierras²⁰, reviste una importancia particular para los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de la conservación. La sentencia ordenó al Estado que adoptara una serie de medidas como garantías de no repetición, incluido el reconocimiento legal de los derechos territoriales y de otro tipo de todos los pueblos indígenas y tribales de Suriname. La Corte concluyó además que el respeto de los derechos de los pueblos indígenas podía redundar positivamente en la conservación del medio ambiente y que, por tanto, los derechos de los pueblos indígenas y las normas internacionales de medio ambiente debían comprenderse como derechos complementarios y no excluyentes. En febrero de 2015, la Relatora Especial, en su peritaje sobre el caso, puso de relieve el derecho de los pueblos indígenas a participar de manera efectiva en la gestión de la conservación, así como a la restitución de las tierras incorporadas en las zonas protegidas sin su consentimiento. Subrayó tres principios básicos en relación con las zonas protegidas, a saber: primeramente, que los Estados deben reconocer y proteger los derechos de los pueblos indígenas a poseer, explotar, controlar y utilizar sus tierras, territorios y recursos comunales; en segundo lugar, que los pueblos indígenas deben participar en la adopción de decisiones sobre todos los aspectos de las zonas protegidas y que debe obtenerse su consentimiento siempre que se propongan restricciones a sus

¹⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*, sentencia de 31 de agosto de 2001, Serie C, núm. 79.

¹⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay*, sentencia de 17 de junio de 2005, Serie C, núm. 125; caso *Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*, sentencia de 29 de marzo de 2006, Serie C, núm. 146.

²⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Pueblos Kaliña y Lokono vs. Suriname*, sentencia de 25 de noviembre de 2015, Serie C, núm. 309. **La Corte determinó que** Suriname era responsable por la violación del derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica (artículo 3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos); el derecho a la propiedad colectiva y los derechos políticos (artículos 21 y 23 de la Convención); y el derecho a la protección judicial (artículo 25 de la [Convención](#)).

derechos; y en tercer lugar, que los pueblos indígenas tienen derecho a la restitución de sus tierras y a otras formas de reparación cuando sus tierras hayan sido incorporadas en zonas protegidas sin su consentimiento²¹.

29. En el sistema de derechos humanos de África, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos afirmó en la causa *Endorois Welfare Council v. Kenya*²² que se habían violado los derechos de los endorois al negárseles el acceso a sus tierras tradicionales tras su conversión en una reserva de caza en 1973. La Comisión determinó que el Estado keniano estaba obligado a reconocer los derechos de propiedad de los endorois sobre sus tierras comunales y a proporcionarles compensación y restituirles sus tierras o en su lugar proporcionarles otras tierras de igual extensión y calidad, elegidas de común acuerdo con la comunidad indígena. Una determinación importante de la Comisión fue que, aunque las tierras hubieran sido convertidas en una reserva de caza, los endorois eran sus custodios desde tiempos ancestrales y por ello estaban mejor preparados para mantener su delicado ecosistema, que la enajenación de sus tierras ponía en peligro sus valores culturales y que por tanto la usurpación no era proporcional a la necesidad pública.

E. Convenio sobre la Diversidad Biológica

30. El Convenio sobre la Diversidad Biológica fue aprobado en 1992 y, al 5 de julio de 2016, contaba con el apoyo general de 196 partes²³. El tratado se refiere a los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de los pueblos indígenas para la conservación y la utilización consuetudinaria de la diversidad biológica. El artículo 8 j) del Convenio obliga a los Estados partes a respetar y mantener los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que sean pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica. Sin embargo, en el Convenio no se reconocen expresamente los derechos humanos de los pueblos indígenas.

31. Las zonas protegidas son una de las cuestiones transversales recogidas en el Convenio sobre la Diversidad Biológica. En 2004, la Conferencia de las Partes en el Convenio aprobó en su séptima reunión un programa de trabajo sobre las zonas protegidas. En el programa se dispone que el establecimiento, la gestión y la vigilancia de las áreas protegidas deberían realizarse con la participación plena y efectiva de las comunidades indígenas y locales y respetando plenamente sus derechos en consonancia con la legislación nacional y las obligaciones

²¹ Peritaje de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Pueblos Kalina y Lokono vs. Suriname*, el 3 de febrero de 2015; disponible en <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/index.php/en/press-releases/58-unsrip-conservation-policies>.

²² Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council v. Kenya*, comunicación núm. 276/2003, 25 de noviembre de 2009. La Comisión determinó que se habían producido violaciones del derecho de propiedad (artículo 14 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos), el derecho de los pueblos a disponer libremente de su riqueza y sus recursos naturales (artículo 21 de la Carta Africana) y el derecho al desarrollo (artículo 22 de la Carta Africana).

²³ Las disposiciones pertinentes son los artículos 8 j), 10 c), 17.2 y 18.4.

internacionales aplicables²⁴. En el programa se pide a las partes que se aseguren de que todo cambio de lugar de las comunidades indígenas como consecuencia del establecimiento o la gestión de zonas protegidas ocurra solamente con su consentimiento fundamentado previo, otorgado conforme a la legislación nacional y a las obligaciones internacionales aplicables. En 2014, la Conferencia de las Partes aprobó una decisión en la que resaltó que los sistemas de gestión y regímenes de zonas protegidas debían adoptarse por consenso y de manera participativa, respetando los derechos de los pueblos indígenas. En la decisión se reconoció además que las propias iniciativas de conservación de los pueblos indígenas dentro de sus territorios contribuían a facilitar la conservación de enclaves importantes de diversidad biológica²⁵.

32. Considerando las metas fijadas por las partes en el Convenio de aumentar, para 2020, la superficie de las zonas protegidas hasta al menos el 17% de las zonas terrestres y de aguas continentales y el 10% de las zonas costeras y marinas, la Relatora Especial destaca que los Estados y las organizaciones de conservación tienen que poner en práctica medidas para reconocer con carácter prioritario los derechos de los pueblos indígenas²⁶.

V. Las prácticas iniciales de conservación y sus consecuencias

33. Las zonas protegidas para fines de conservación se establecieron inicialmente expropiando tierras y territorios a los pueblos indígenas y las comunidades locales. Los gobiernos coloniales y poscoloniales de todo el mundo reclamaron para el Estado tierras comunales sin tener en cuenta los derechos vigentes de propiedad y uso tradicionales con arreglo a la tenencia consuetudinaria. Seguidamente esas tierras expropiadas se dieron a sus nuevos propietarios para que las destinaran a usos como el asentamiento, la explotación y la conservación. Cuando el Gobierno de los Estados Unidos de América creó las primeras zonas protegidas “modernas”, en 1872 (parque nacional Yellowstone) y 1890 (parque nacional Yosemite), expulsó violentamente a los indígenas que vivían en ellas y dependían de sus recursos naturales. En este enfoque influyeron tanto la percepción de que los parques eran “zonas silvestres” vírgenes, deshabitadas y sin uso, como los intereses de grupos de presión que querían convertir los parques en destinos turísticos. Los pueblos indígenas se consideraban incompatibles con esos intereses²⁷.

34. Las ideas subyacentes al establecimiento de esas zonas protegidas eran que debían ser creadas y administradas por los Estados, que su objetivo debía ser preservar estrictamente la naturaleza haciendo hincapié en la conservación de la diversidad biológica y que para gestionarlas era necesario que estuvieran deshabitadas o que sus recursos naturales no fueran utilizados por las personas. En sus peores formas, se consideraba que era legítimo y estaba moralmente justificado

²⁴ Véase UNEP/CBD/COP/DEC/VII/28.

²⁵ Véase UNEP/CBD/COP/DEC/XII/12.

²⁶ Véase el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020, meta 11 de las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica. Véase [UNEP/CBD/COP/10/INF/12/Rev.1](#).

²⁷ Springer y Almeida, “Protected areas and land rights” (véase la nota 2).

utilizar la fuerza para expulsar a pueblos que residían en ellas y proteger la diversidad biológica²⁸.

35. Este enfoque excluyente y aislacionista de la gestión de las zonas protegidas se propagó por América del Norte y llegó a África, Australia, Nueva Zelanda, la Federación de Rusia y algunas partes de Asia y América Latina. Siguió siendo el modelo dominante durante más de un siglo y su legado, centrado en el Estado, sigue influyendo considerablemente en las iniciativas actuales de conservación. Aunque nunca se podrá proporcionar información completa porque no existen registros exactos, hay abundantes pruebas de que se desposeyó de sus tierras a un gran número de indígenas. De hecho, según las estimaciones, son millones las personas que podrían haber sido desplazadas en todo el mundo²⁹.

36. Por su parte, los pueblos indígenas consideraban que la creación de zonas protegidas era una medida colonialista, ya que conllevaba la subyugación y la pérdida de tierras, autonomía, autogobierno y medios de vida, así como la ruptura de vínculos culturales y espirituales. Las zonas protegidas controladas por el Estado suponían la imposición de nuevas leyes y formas de control por parte de las instituciones gubernamentales, por lo que se consideraban un vehículo para la asimilación forzosa de los pueblos indígenas³⁰. Muchas de las violaciones graves de los derechos humanos de los pueblos indígenas cometidas en nombre de la conservación, como el desplazamiento forzoso debido a la creación de reservas de caza en África, tuvieron lugar antes de la década de 1980. En muchos países, el persistente legado de estas violaciones sigue menoscabando el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas.

37. En los últimos dos decenios han surgido nuevos enfoques de conservación. En las décadas de 1970 y 1980 los pueblos indígenas se movilaron y comenzaron a reclamar sus derechos territoriales consuetudinarios respaldados por las nuevas normas jurídicas internacionales que los promovían. A su vez, los Estados, principalmente de América del Sur, pusieron en marcha reformas para reconocer por ley algunos de esos derechos. Colombia y el Brasil, por ejemplo, consagraron los derechos territoriales de los pueblos indígenas en la Constitución en 1991 y 1998, respectivamente. Por su parte, Australia, el Canadá y Nueva Zelanda reorientaron gradualmente las políticas relativas a las zonas protegidas hacia el reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas³¹. Desde mediados de la década de 1990, el Gobierno de Australia ha venido proporcionando títulos nativos a los pueblos indígenas y gestionando las zonas protegidas conjuntamente con ellos, o transfiriéndoles su gestión³².

²⁸ Stevens, *Indigenous Peoples* (véase la nota 4).

²⁹ Daniel Brockington y James Igoe, "Eviction for conservation: a global overview", *Conservation and Society*, vol. 4, núm. 3 (2006); Mark Dowie, *Conservation Refugees: The Hundred-Year Conflict between Global Conservation and Native Peoples*, (Cambridge (Massachusetts), Massachusetts Institute of Technology Press, 2009).

³⁰ Stevens, *Indigenous Peoples*.

³¹ Springer y Almeida, "Protected areas and land rights".

³² Toni Bauman y Dermot Smyth, "Indigenous partnerships in protected area management in Australia: three case studies" (Instituto Australiano de Estudios Aborígenes y de los Isleños del Estrecho de Torres y The Australian Collaboration, 2007).

38. Las zonas protegidas de los países que no han llevado a cabo reformas legales ni reconocido los derechos territoriales colectivos de los pueblos indígenas se han visto empañadas por una incidencia extremadamente elevada y persistente de violaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Además, los resultados de las iniciativas de conservación de los países en que los pueblos indígenas siguen marginados han sido los menos sostenibles y satisfactorios, lo que ha dado pie al escrutinio de las políticas internacionales de conservación. A pesar de que en la conservación se está adoptando de forma gradual un enfoque basado en los derechos humanos, siguen existiendo dificultades considerables para aplicarlo efectivamente.

VI. Cambio de paradigma desde 2003

39. En el plano mundial, la política relativa a las zonas protegidas está determinada por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), que en abril de 2016 contaba con 1.351 miembros (89 Estados, 128 organismos públicos, 48 afiliados y 112 organizaciones no gubernamentales internacionales y 974 nacionales). Entre estas últimas dos categorías había 12 organizaciones de los pueblos indígenas. Los miembros de la UICN se reúnen cada cuatro años en el Congreso Mundial de la Naturaleza, en el que aprueban resoluciones sobre políticas de conservación, y cada diez años se celebra el Congreso Mundial sobre los Parques para deliberar sobre los compromisos mundiales relacionados con las zonas protegidas. El Congreso Mundial sobre los Parques es el foro de establecimiento de normas y directrices internacionales relacionadas con las zonas protegidas más importante del mundo. En el Congreso celebrado en Durban en 2003 los principales ecologistas del mundo anunciaron un “nuevo paradigma” relativo a las zonas protegidas que respetaría los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales. Este importante cambio en el enfoque de la conservación se adoptó en respuesta a la creciente opinión pública de que era injusto que los modelos convencionales excluyeran o marginaran a los pueblos indígenas y las comunidades locales de la administración y gestión de las zonas protegidas³³.

40. A fin de hacer efectiva esta nueva visión de la conservación se aprobaron el Acuerdo y el Plan de Acción de Durban³⁴. En el Plan de Acción, tras señalar que las comunidades locales habían sobrellevado una parte desproporcionada de los costos del sistema mundial de zonas protegidas, se reconocieron explícitamente los derechos de los pueblos indígenas en relación con los recursos naturales y la conservación de la biodiversidad y se observó que el sistema de zonas protegidas debía tomar plenamente en cuenta los derechos, intereses y aspiraciones de los pueblos indígenas, así como su deseo de seguridad y protección para sus tierras, territorios y recursos en aras de su propia supervivencia social y cultural.

³³ Iniciativa de Conservación y Derechos Humanos, “Human rights in conservation: progress since Durban”, libro blanco, noviembre de 2014.

³⁴ Véanse <https://cmsdata.iucn.org/downloads/durbanaccord.pdf> y https://cmsdata.iucn.org/downloads/durbanactionplan_sp.pdf.

41. En el Acuerdo se pidió a la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica que velara por la plena participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales en el establecimiento y la gestión de zonas protegidas y por la creación de mecanismos que garantizaran que dichos grupos compartieran los beneficios derivados de esas zonas. Asimismo, se alentó a las autoridades responsables de las zonas protegidas a promover las condiciones necesarias para que los pueblos indígenas, las comunidades locales y otras partes interesadas locales participaran efectivamente en la conservación y a asegurarse de que existían los medios necesarios para ello. En relación con el reconocimiento y la garantía de los derechos de los pueblos indígenas, el Plan de Acción estableció las tres metas clave siguientes:

- Todas las zonas protegidas existentes y futuras serán gestionadas y establecidas en plena conformidad con los derechos de los pueblos indígenas, pueblos nómadas y comunidades locales;
- Participarán en la gestión de las zonas protegidas representantes elegidos por los pueblos indígenas y las comunidades locales, de forma proporcional a sus derechos e intereses;
- Se establecerán y aplicarán para 2010 mecanismos participativos para la restitución de las tierras y territorios tradicionales de los pueblos indígenas que fueron incorporados en zonas protegidas sin su consentimiento libre e informado.

42. Lamentablemente, aún falta mucho para alcanzar esas tres metas del Plan de Acción de Durban. No obstante, la comunidad de la UICN ha tomado una serie de medidas en ese sentido, y el Congreso Mundial de la Naturaleza ha aprobado nuevas resoluciones, entre ellas la resolución 4.052 (2008), en la que se respaldó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y se pidió a todos los miembros de la UICN que la aplicaran en sus respectivas actividades. Asimismo, en el Congreso Mundial sobre los Parques celebrado en Sídney (Australia) en 2014, los miembros de la UICN reiteraron en “La Promesa de Sídney: Visión” su determinación de trabajar en alianza con los pueblos indígenas, reconociendo sus dilatadas tradiciones y conocimientos y sus derechos colectivos en relación con la tierra, el agua, los recursos naturales y la cultura.

43. Sin embargo, se ha criticado bastante que se haya avanzado poco en la aplicación efectiva del nuevo paradigma y que la puesta en práctica de las nuevas políticas haya sido lenta³⁵. En relación con ello, las principales organizaciones dedicadas a la conservación han reconocido su falta de progresos. En 2009 la UICN y otras siete ONG internacionales dedicadas a la conservación pusieron en marcha la Iniciativa de Conservación y Derechos Humanos para mejorar las políticas y prácticas de conservación promoviendo el respeto de los derechos humanos³⁶. Todas

³⁵ Forest Peoples Programme, “Conservación y pueblos indígenas: evaluando progresos desde Durban”, 2008; Janis Bristol Alcorn y Antoinette G. Royo, “Conservation’s engagement with human rights: traction, slippage or avoidance?”, *Policy Matters*, núm. 15 (julio de 2007).

³⁶ La Iniciativa de Conservación y Derechos Humanos es un consorcio formado por Birdlife International, Conservación Internacional, Fauna and Flora International, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, The Nature Conservancy, Wetlands International, la Wildland Conservation Society y el World Wildlife Fund.

las organizaciones dedicadas a la conservación que son miembros de la Iniciativa se han comprometido a aplicar cuatro principios básicos para guiar la integración de los derechos humanos en sus respectivas políticas y prácticas, entre ellos el compromiso de no contribuir al quebrantamiento de los derechos humanos³⁷.

44. Durante la preparación del presente informe, la Relatora Especial organizó una consulta e invitó a las organizaciones miembros de la Iniciativa de Conservación a compartir información sobre los avances que habían realizado en la promoción del respeto de los derechos de los pueblos indígenas. En líneas generales habían hecho avances positivos y demostraban ser muy conscientes de la importancia de crear alianzas con los pueblos indígenas basadas en el reconocimiento explícito y el respeto de sus derechos. Como señaló Conservación Internacional, los pueblos indígenas son los custodios de algunos de los lugares más biodiversos de la Tierra, por lo que su contribución a la conservación de los recursos vitales proporcionados por la naturaleza es única e inestimable, y a menudo utilizan sus propios conocimientos tradicionales para diseñar las prácticas de gestión más adecuadas para sus tierras³⁸. La Relatora Especial también celebró consultas sobre el tema con los pueblos indígenas.

45. En su Congreso Mundial de la Naturaleza, la UICN ha aprobado numerosas resoluciones en las que se afirmaban los derechos de los pueblos indígenas, pero cada una de sus organizaciones miembros formula e implementa sus propias políticas y directrices internas. La mayoría de las grandes organizaciones dedicadas a la conservación han adoptado políticas específicas sobre los derechos de los pueblos indígenas y varias de ellas han elaborado directrices sobre cómo incorporar el consentimiento libre, previo e informado en sus proyectos. El World Wide Fund for Nature (WWF) fue la primera organización internacional dedicada a la conservación que adoptó principios sobre los derechos de los pueblos indígenas, ya en 1996.

46. La mayoría de las organizaciones dedicadas a la conservación reconocen que se necesitan más recursos para difundir las políticas y capacitar al personal a nivel nacional a fin de avanzar en la aplicación práctica de las políticas y directrices sobre los derechos de los pueblos indígenas. Además, muchas de esas organizaciones siguen careciendo de mecanismos para vigilar que los derechos de los pueblos indígenas se respeten en la práctica y que se progrese en su promoción. Sin esos indicadores no se pueden evaluar correctamente los progresos y seguirá habiendo poca transparencia sobre la manera en que se promueven en la práctica los derechos de los pueblos indígenas.

47. Según las organizaciones dedicadas a la conservación, entre las principales dificultades que existen para avanzar en la aplicación a nivel nacional se cuentan los entornos políticos y jurídicos poco propicios que no reconocen a los pueblos indígenas. No obstante, las organizaciones dedicadas a la conservación, dada la posición de poder que ocupan con respecto a las autoridades de los países en desarrollo en que el estado de derecho es deficiente, deberían aprovechar mejor y más asertivamente su condición para influir en las autoridades nacionales y

³⁷ Iniciativa de Conservación, “Human rights in conservation” (véase la nota 33).

³⁸ Información presentada por Conservación Internacional a la Relatora Especial, 3 de mayo de 2016.

promover la reforma legislativa, la aplicación del principio del consentimiento libre, previo e informado y la devolución de las tierras ancestrales a los pueblos indígenas. Como muchos países siguen sin reconocer efectivamente la tenencia consuetudinaria de los pueblos indígenas sobre la tierra, los territorios y los recursos naturales, las organizaciones dedicadas a la conservación pueden contribuir en gran medida a apoyar a los pueblos indígenas en esos esfuerzos y alentar el diálogo con las autoridades para tal fin. Por ello, es un avance positivo que varias de esas organizaciones indiquen que están llevando a cabo actividades en ese sentido en numerosos países. Ahora bien, la Relatora Especial insta a ampliar considerablemente esas iniciativas para impulsar cambios jurídicos y normativos en los países que siguen sin reconocer los derechos de los pueblos indígenas.

48. Una de las mejores prácticas indicadas es el proceso de examen facilitado por la UICN en América Central, en el que se determinó que la mayor parte de los bosques y recursos marinos que aún existían se encontraban en tierras tradicionales indígenas o eran adyacentes a ellas. Según la UICN, la iniciativa ofreció una clara indicación del valor y la importancia que revestía apoyar los derechos y la tenencia indígenas para alcanzar objetivos relativos a la conservación. WWF Indonesia señaló que en los cinco años anteriores había pasado de incluir la colaboración con los pueblos indígenas en las metas de conservación a convertirla en una meta específica, que cumplía sobre todo trabajando directamente con ellos para documentar e integrar sus territorios en los planes gubernamentales con miras a fomentar el reconocimiento de sus derechos y a lograr que la gobernanza fuera más eficaz y equitativa. Por su parte, WWF Camerún estaba promoviendo ante el Gobierno la aplicación obligatoria en el plano nacional del principio del consentimiento libre, previo e informado y la elaboración de directrices al respecto. Otro ejemplo de práctica positiva es el apoyo prestado por empresas transnacionales para proteger los derechos territoriales colectivos en Indonesia y la República Unida de Tanzania.

49. La mayoría de las organizaciones que se dedican a la conservación carecen de mecanismos de reclamación y queja o están en las primeras fases de su creación. Conservación Internacional está preparando, en consulta con las comunidades indígenas, un mecanismo de reclamación que se utilizará en 14 países, lo que constituye una iniciativa positiva. En 2011 la UICN estableció el Mecanismo de Whakatane para realizar evaluaciones y formular recomendaciones a fin de mediar en situaciones en que los pueblos indígenas se hubieran visto afectados negativamente por las medidas de conservación. Las dos primeras evaluaciones piloto se llevaron a cabo en 2011 y 2012 en el monte Elgon (Kenya) y en el parque nacional Ob Luang (Tailandia). No obstante, el Mecanismo se ha estancado y requiere de más recursos y apoyo de los miembros de la UICN para volver a funcionar.

50. Varias organizaciones dedicadas a la conservación, incluidas la UICN, el WWF y Conservación Internacional, señalaron que colaboran periódicamente con foros internacionales sobre cuestiones indígenas o que apoyan la participación de representantes indígenas en debates importantes sobre el medio ambiente y la conservación. Además, algunas de las organizaciones dedicadas a la conservación han creado órganos consultivos integrados por miembros de los pueblos indígenas y han velado por que estos estén representados en sus puestos de nivel superior,

incluidas sus juntas directivas. Como hecho positivo cabe señalar que la UICN está examinando sus requisitos de admisión para que más organizaciones indígenas puedan unirse a ella y participar oficialmente en los debates sobre las políticas y prácticas de conservación.

VII. Principales desafíos y oportunidades relativos a la conservación

51. Desde que se estableció el mandato, en 2001, los Relatores Especiales sobre los derechos de los pueblos indígenas han recibido numerosas denuncias de violación a gran escala de los derechos de los pueblos indígenas durante la aplicación de medidas de conservación. Entre las consecuencias sufridas por esos pueblos a raíz de su desplazamiento forzoso de zonas protegidas cabe destacar la marginación, la pobreza, la pérdida de medios de vida, la inseguridad alimentaria, las ejecuciones extrajudiciales, la ruptura de sus vínculos con lugares espirituales y la negación de acceso a la justicia y la reparación. Los Relatores Especiales han expresado grave preocupación por la repercusión que han tenido las zonas protegidas en los pueblos indígenas de numerosos países, como la Argentina, Botswana, Chile, el Ecuador, los Estados Unidos de América, Etiopía, la Federación de Rusia, Honduras, Kenya, México, Namibia, Nepal y Sudáfrica³⁹.

52. Muchas de esas violaciones persisten en países en que se establecieron zonas protegidas antes de que se introdujera la conservación basada en los derechos y en que las reformas jurídicas en favor de los derechos de los pueblos indígenas siguen siendo insuficientes. La falta de derechos territoriales colectivos de los pueblos indígenas es un gran obstáculo para la conservación basada en los derechos, como también lo son la existencia de normas jurídicas contradictorias y la aplicación deficiente de la legislación. Además, la inclusión de las zonas protegidas en la lista del Patrimonio Mundial añade complejidades adicionales. Hasta la fecha la gestión de las zonas protegidas por parte de los pueblos indígenas, bien solos, bien con otras autoridades, se ha llevado a cabo únicamente de manera limitada, pero tiene grandes posibilidades de mejorar la conservación de tal forma que se respeten e impulsen los derechos de los pueblos indígenas.

A. El desplazamiento forzoso y la falta de reconocimiento de los derechos colectivos a las tierras, los territorios y los recursos nacionales

53. Los distintos Relatores Especiales se han mostrado preocupados desde hace tiempo por los repetidos desalojos y desplazamientos forzosos de varios pueblos indígenas, como los ogieks y los sengweres, de sus tierras ancestrales declaradas

³⁹ Véanse A/HRC/21/47/Add.2 (Argentina); E/CN.4/2002/97/Add.1 (Botswana); A/HRC/32/53 (Chile); A/HRC/4/32/Add.2 (Ecuador); A/HRC/21/47/Add.1 (Estados Unidos de América); A/HRC/9/9/Add.1 (Etiopía); A/HRC/15/37/Add.5 (Federación de Rusia); A/HRC/33/42/Add.2 (Honduras); A/HRC/4/32/Add.3, A/HRC/15/37/Add.1 y A/HRC/26/21 (Kenya); E/CN.4/2004/80/Add.4 (México); A/HRC/12/34/Add.3 y A/HRC/9/9/Add.1 (Nepal); E/CN.4/2006/78/Add.2 (Sudáfrica); y A/HRC/15/37/Add.1 (Uganda).

zonas protegidas en Kenya. Los ogieks han sido desalojados en repetidas ocasiones de sus tierras forestales ancestrales desde que se creó el parque nacional del monte Elgon, en 1968, y después de que en el año 2000 sus tierras fueran reclasificadas oficialmente y pasaran a conformar la reserva de caza de Chepkitale. Por su parte, los sengweres siguen viéndose desplazados de los bosques de Embout, situación que se remonta a la década de 1970. Al obligar a los pueblos indígenas a abandonar sus tierras, se les niegan sus prácticas culturales y de subsistencia; los que tratan de volver a ellas a menudo son detenidos y acusados de furtivismo y, en algunos casos, incluso mueren a manos de “guardias ecológicos” armados. Aunque los pueblos indígenas de Kenya han destacado en repetidas ocasiones su deseo de poner en práctica medidas de conservación, la tarea se ve obstaculizada considerablemente por las dificultades que existen para llegar a acuerdos sobre la tenencia colectiva de la tierra.

54. En un estudio realizado en 2016 por la Rainforest Foundation en 34 zonas protegidas de cinco países de la cuenca del Congo (el Camerún, el Gabón, la República Centroafricana, la República del Congo y la República Democrática del Congo) se constató que la seguridad de la tenencia de las comunidades indígenas sobre sus tierras tradicionales era prácticamente inexistente en todos ellos. La creación de al menos 26 de las zonas protegidas ocasionó la reubicación o el desplazamiento parciales o totales de las comunidades indígenas y agrícolas locales presentes en la zona antes de que se creara el parque. En ninguno de los casos se ofreció reparación por el desplazamiento, que se sepa. Además, de las 34 zonas protegidas estudiadas, 25 limitaban con concesiones forestales, 19 se solapaban con concesiones mineras y 9 lo hacían con concesiones petroleras⁴⁰.

55. Las zonas protegidas constituyen aproximadamente el 20% de todas las tierras de Nepal. La Ley de Conservación de la Fauna y la Flora Silvestres y los Parques Nacionales del país no reconoce el derecho de los pueblos indígenas a acceder a sus tierras y recursos tradicionales ni a que se les consulte sobre ellos. Durante una visita al país realizada en 2009, se informó al Relator Especial de que diversos militares y guardas del parque nacional Chitwan habían maltratado, detenido arbitrariamente y abusado sexualmente de los indígenas de las aldeas de la zona, en particular mujeres (véase A/HRC/12/34/Add.3, párr. 37).

B. Falta de coherencia en la legislación nacional o aplicación deficiente de sus disposiciones

56. El pueblo indígena uwa de Colombia solicita que el parque nacional natural El Cocuy, que se solapa en parte con el territorio del que tiene la titularidad, se incorpore plenamente a este y pase a la custodia de los uwas. La zona tiene una especial importancia espiritual y cultural para ellos porque consideran que en la cumbre del monte El Cocuy habitan espíritus y dioses, por lo que no se puede pisar sin permiso de las autoridades espirituales uwas. El parque se estableció en 1977, antes de que se aprobara la Constitución y se adoptara legislación nacional sobre los derechos territoriales de los pueblos indígenas, y sigue estando bajo la jurisdicción de las autoridades ambientales gubernamentales. Los uwas rechazan la presencia de

⁴⁰ Pyhälä, Orozco y Counsell, “Protected areas in the Congo Basin” (véase la nota 6).

colonos y turistas en el monte y han expresado preocupación por la degradación del parque, señalando que las autoridades no lo están protegiendo bien. En sus conversaciones con las autoridades gubernamentales, los uwas han rechazado propuestas de gestión conjunta y han solicitado que se les designe la autoridad ambiental encargada de proteger el parque.

57. En la India, los adivasis y otros pueblos tribales llevan decenios siendo expulsados de las reservas de tigres, a menudo sin ninguna forma de reparación. Esto sigue ocurriendo a pesar de la Ley de Derechos Forestales, de 2006, que permite el desplazamiento de población de los “hábitats críticos de la fauna silvestre” únicamente si se determina por medios científicos que tales hábitats están sufriendo daños irreversibles y que la coexistencia no es posible, e incluso en esos casos solo se puede proceder al desplazamiento tras obtener el consentimiento libre, previo e informado de los posibles desplazados. No obstante, en la práctica el desplazamiento de las zonas protegidas persiste al combinarse la mala interpretación de la Ley, la coacción y la presión, y, al parecer, hay pueblos tribales que han sido enjuiciados por cometer “delitos”, como la práctica tradicional de recolección de miel, en las zonas protegidas⁴¹.

58. Muchos Estados siguen soportando marcos jurídicos, regulatorios e institucionales formulados siguiendo un modelo de conservación estricta de las zonas silvestres. Lo habitual era que los organismos encargados de las zonas protegidas y el patrimonio cultural fueran separados oficialmente de otros organismos públicos para protegerlos de la corrupción y los intereses comerciales. Así, se dio a organismos independientes o semiindependientes plena potestad para adoptar decisiones relativas a las zonas protegidas contrarias a otras disposiciones constitucionales y jurídicas que protegían los derechos de los pueblos indígenas, lo que dio lugar al solapamiento de las jurisdicciones.

59. En 2015 la organización no gubernamental Iniciativa para los Derechos y los Recursos analizó 21 países en que había conflictos relativos a zonas protegidas que afectaban a los pueblos indígenas y concluyó que la existencia de disposiciones legislativas inadecuadas e incoherentes y su mala aplicación era un gran obstáculo para promover la conservación basada en los derechos. En el mismo informe señaló que las reformas jurídicas realizadas desde el Congreso Mundial sobre los Parques de 2003 permitían evaluar la respuesta de los países al “nuevo paradigma” enunciado en el Acuerdo de Durban. Su estudio de las nuevas leyes aprobadas entre 2003 y 2014 demostraba que ese período había constituido en gran medida una oportunidad perdida: solamente 8 de los 21 países habían promulgado legislación sobre las zonas protegidas en relación con los derechos comunitarios sobre la tierra y los recursos o reformado la existente, y, en este caso, las reformas se centraban sobre todo en la autorización de la gestión conjunta o en la inclusión de las tierras de comunidades que ya eran propietarias de ellas en los sistemas nacionales de zonas protegidas⁴².

⁴¹ Harry Jonas, Dilys Roe y Jael E. Makagon, *Human Rights Standards for Conservation: An Analysis of Responsibilities, Rights and Redress for Just Conservation* (Londres, International Institute for Environment and Development, 2014).

⁴² Springer y Almeida, “Protected areas and land rights” (véase la nota 2).

C. Los sitios del Patrimonio Mundial y el turismo

60. Las zonas protegidas coinciden en múltiples casos con sitios del Patrimonio Mundial. Como señaló el anterior Relator Especial (véase A/67/301, párrs. 33 a 42), el efecto en los pueblos indígenas de los sitios declarados Patrimonio Mundial por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) es una preocupación recurrente, sobre todo porque en numerosas ocasiones la declaración se ha hecho sin consultar a los pueblos indígenas y ha repercutido gravemente en sus derechos. De hecho, en algunos casos conllevó que se los expulsara o se les impusieran restricciones considerables para acceder a sus recursos de subsistencia y a lugares sagrados⁴³. Además, la inclusión de un lugar en la Lista del Patrimonio Mundial suele ocasionar un aumento sin precedentes del turismo. No obstante, las Directrices Prácticas para la Aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial, que establecen el procedimiento de inscripción de bienes en la Lista y la protección y conservación de los sitios, no exigen que los pueblos indígenas participen en el proceso. Los tres mecanismos de las Naciones Unidas dedicados específicamente a promover los derechos de los pueblos indígenas, a saber, el Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Relator Especial, han pedido que se reforme el modo en que se aplica la Convención y han subrayado que es urgente reformar las Directrices Prácticas con arreglo a las cuales se evalúan los sitios potenciales para que se ajusten a la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, e instaurar procedimientos para garantizar que se obtenga el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas.

61. Existen numerosos ejemplos de zonas protegidas incluidas en la Lista del Patrimonio Mundial sobre las que los pueblos indígenas han manifestado su preocupación. En Kenya la reserva nacional del lago Bogoria fue declarada Patrimonio Mundial en 2011 sin el consentimiento de la comunidad indígena endorois a pesar de que la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos se había pronunciado a favor de los derechos de este pueblo en 2009. El pueblo endorois ha expresado su preocupación por que el Gobierno de Kenya use la inclusión del sitio en la Lista como excusa para negarles la restitución exigida por la Corte⁴⁴.

62. Con respecto a la Argentina, el Relator Especial observó durante una visita que hizo al país en 2011 que, desde que se había incluido la Quebrada de Humahuaca en la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO, en 2003, se había producido un gran aumento del turismo y del valor económico de las tierras que ocupaban los pueblos indígenas. Como el gobierno provincial había emitido títulos de propiedad de la tierra a inversores extranjeros, se había desposeído de sus tierras a las comunidades indígenas aledañas, que habían visto reducido su acceso al agua. Además, las comunidades no participaban en la gestión del sitio ni obtenían ningún beneficio económico de él. El Relator Especial recomendó que se incrementara la

⁴³ Stephan Disko y Helen Tugendhat, eds., *World Heritage Sites and Indigenous Peoples' Rights* (Copenhague, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, Forest Peoples Programme y Gundjeihmi Aboriginal Corporation, 2014).

⁴⁴ Información presentada por el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas a la Relatora Especial, mayo de 2016.

participación de los pueblos indígenas en la gestión del sitio (véase A/HRC/21/47/Add.2, párrs. 50 y 97).

63. En Tailandia, el Gobierno solicitó en 2013 que el parque nacional Kaeng Krachen fuera declarado Patrimonio Mundial, y lo hizo sin consultar a los karenes, que han sufrido desalojos forzosos, la destrucción de sus viviendas y cultivos, detenciones y desapariciones forzadas. El 17 de abril de 2014, un defensor de los derechos humanos miembro del pueblo karén desapareció tras asistir a una reunión sobre la denuncia de las autoridades del parque por destruir viviendas de su pueblo en 2010/2011. Las autoridades del parque admitieron que horas antes lo habían detenido por posesión ilegal de miel silvestre, pero afirmaron haberlo liberado posteriormente. Desde entonces se halla en paradero desconocido. Los karenes han expresado preocupación por la posibilidad de que el parque se incluya en la Lista del Patrimonio Mundial, ya que temen que ello dé lugar a más desalojos, a la prohibición de recolectar miel silvestre y hierbas y al aumento del turismo, lo que repercutiría negativamente en el medio ambiente y crearía problemas, sobre todo de gestión de desechos. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha aconsejado al Comité del Patrimonio Mundial que se asegure de que el Gobierno de Tailandia consulte ampliamente a las comunidades karenes para lograr que se respeten sus derechos y se eviten los desalojos y para que puedan participar en la gestión del parque si se designa Patrimonio Mundial⁴⁵.

64. Si la inclusión de sitios en la Lista del Patrimonio Mundial se lleva a cabo de forma constructiva y con el consentimiento de los pueblos indígenas afectados, puede contribuir efectivamente a conservar y proteger sus derechos. Por ejemplo, en 2011 el Comité del Patrimonio Mundial incluyó la zona de Koongarra, rica en uranio, en el parque nacional Kakadu, Patrimonio Mundial, a petición del Gobierno de Australia y del clan indígena djok, propietario de las tierras, lo que en la práctica prohibió la explotación minera futura en la zona⁴⁶.

D. Gestión de las zonas protegidas por parte de los pueblos indígenas

65. En el último decenio ha quedado cada vez más demostrada la correlación que existe entre la tenencia segura por parte de los pueblos indígenas y los buenos resultados en materia de conservación, que en ocasiones son mejores que los logrados en zonas protegidas gestionadas por el Estado. Por ejemplo, es ampliamente conocida la resistencia a la deforestación de las tierras gestionadas por indígenas en el Brasil. En Namibia, la gestión comunitaria de la fauna y la flora silvestres permitió que las poblaciones silvestres crecieran considerablemente, sobre todo en zonas que habían sido objeto de una caza furtiva intensiva. En Australia y los Estados Unidos de América los pueblos indígenas gestionan efectivamente zonas protegidas, solos o con las autoridades estatales, mediante alianzas dinámicas y sostenibles con las que se procura reparar las políticas de exclusión del pasado. En

⁴⁵ Información presentada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos al Comité del Patrimonio Mundial de la UNESCO, 26 de noviembre de 2014.

⁴⁶ Información presentada por el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas a la Relatora Especial, mayo de 2016.

Filipinas, la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas dispone que las zonas protegidas que se encuentren dentro de tierras ancestrales o que se solapen con ellas sigan estando protegidas, pero las comunidades indígenas serán las principales responsables de mantenerlas y protegerlas. Además, la Ley sobre el Sistema Nacional Integrado de Zonas Protegidas, que rige las zonas protegidas, dispone la participación de los pueblos indígenas en los consejos de administración de esas zonas. Sin embargo, sigue habiendo algunos obstáculos. Por ejemplo, la participación de los pueblos indígenas en los consejos de administración se ve dificultada por la falta de capacitación y orientación sobre cuáles deben ser sus funciones y responsabilidades y por la excesiva tecnicidad del lenguaje utilizado habitualmente en las reuniones⁴⁷.

66. Se considera que la capacidad de gestión de los pueblos indígenas forma parte del nuevo paradigma de conservación. La UICN se ha comprometido a promover el reconocimiento de los territorios y zonas conservados por los pueblos indígenas y las comunidades locales como una nueva categoría de gobernanza en las políticas de conservación. No obstante, en el último decenio se ha avanzado muy poco hacia ese objetivo, puesto que tal gobernanza existe únicamente en menos del 5% de todas las zonas protegidas. La ampliación notable de las zonas gestionadas por los pueblos indígenas y la forja de alianzas firmes con ellos para intercambiar conocimientos siguen siendo buenas oportunidades para que los Estados y los ecologistas hagan efectiva la participación de los pueblos indígenas en la conservación.

67. Como la creación de zonas protegidas y las nuevas actividades de conservación se ven impulsadas por las iniciativas relativas al cambio climático —como las de reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal y promover 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—, la participación activa de los pueblos indígenas en estos procesos es fundamental para que tengan resultados buenos y sostenibles. La Relatora Especial seguirá haciendo un seguimiento de la evolución de estas cuestiones.

VIII. Conclusiones

68. Aunque la gran diversidad biológica de las tierras ancestrales indígenas es bien conocida, aún no se ha reconocido plenamente la contribución de los pueblos indígenas a la conservación. Además, si bien en los últimos decenios ha ido avanzando un nuevo paradigma de la conservación basado en los derechos humanos, su aplicación todavía sigue en sus primeras fases. Las medidas de conservación basada en los derechos siguen viéndose obstaculizadas por el legado de violaciones pasadas y por la falta de reconocimiento jurídico de los derechos de los pueblos indígenas por parte de los Estados. Las organizaciones de indígenas y las dedicadas a la conservación podrían ser buenas aliadas en el empeño por lograr sus objetivos comunes de salvaguardar la diversidad biológica y proteger la naturaleza de amenazas externas como la explotación insostenible de los recursos. Las zonas protegidas siguen ampliándose, pero al mismo tiempo también aumentan las amenazas contra ellas procedentes de la

⁴⁷ Springer y Almeida, “Protected areas and land rights” (véase la nota 2).

industria extractiva, el sector energético y los proyectos de infraestructura, por lo que es sumamente urgente hacer efectiva la conservación eficaz, colaborativa y a largo plazo. El aumento de los homicidios de los defensores indígenas del medio ambiente destaca la importancia de que los ecologistas y los pueblos indígenas aúnen fuerzas⁴⁸. La inseguridad de la tenencia colectiva de la tierra sigue mermando la capacidad de los pueblos indígenas de proteger efectivamente sus tierras, territorios y recursos naturales tradicionales. Las organizaciones dedicadas a la conservación deben aprovechar mucho más la posición de poder que ocupan en relación con los Estados para promover el reconocimiento por ley de los derechos de los pueblos indígenas a nivel nacional.

69. El pleno reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas sobre la tierra y su participación son condiciones esenciales necesarias para que la conservación continúe. El Plan de Acción de Durban, en el que se indica que todas las zonas protegidas, presentes y futuras, se gestionarán y establecerán respetando plenamente los derechos de los pueblos indígenas, y la Visión de Sidney, en que se prometió que se trataría de rectificar y remediar las injusticias pasadas y presentes en cumplimiento de los acuerdos internacionales, son compromisos férreos de la comunidad dedicada a la conservación. La Relatora Especial considera que el cumplimiento de estos compromisos puede hacer efectivo el paradigma de la conservación basada en los derechos humanos.

IX. Recomendaciones

Dirigidas a los Estados:

70. **Adoptar todas las medidas necesarias para aplicar de manera efectiva la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y ratificar el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales (Núm. 169) de la OIT.**

71. **Adoptar todas las medidas normativas, jurídicas y administrativas necesarias para reconocer plenamente los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos, que están consagrados en el derecho internacional de los derechos humanos.**

72. **Examinar el marco ambiental, jurídico e institucional y armonizarlo con sus obligaciones relativas a los derechos de los pueblos indígenas y velar por que se aplique un enfoque basado en los derechos al crear o ampliar las zonas protegidas.**

73. **Cumplir con la obligación de consultar a los pueblos indígenas y obtener su consentimiento libre, previo e informado antes de emprender iniciativas de conservación que puedan afectar a sus derechos.**

⁴⁸ Global Witness, *El medio ambiente mortal de 2015: asesinato y criminalización de defensores de la Tierra y el medio ambiente en todo el mundo*, junio de 2016.

74. Apoyar las alianzas entre las autoridades gubernamentales y los pueblos indígenas para alentar el intercambio intercultural a fin de crear confianza y colaborar en pos de los objetivos de conservación sostenible compartidos.

75. Cumplir las sentencias y decisiones de los mecanismos internacionales y regionales de vigilancia de los derechos humanos que guarden relación con los derechos de los pueblos indígenas.

76. Crear mecanismos de rendición de cuentas y reparación por el quebrantamiento de los derechos de los pueblos indígenas en el marco de la conservación y desagraviarlos por los errores cometidos tanto el pasado como en el presente.

Dirigidas a las organizaciones que se dedican a la conservación:

77. Respetar y respaldar los derechos de los pueblos indígenas reconocidos en el derecho internacional de los derechos humanos y mejorar su capacidad de poner en práctica medidas de conservación promoviendo el reconocimiento de sus derechos colectivos.

78. Poner en práctica el nuevo paradigma, adoptar políticas basadas en los derechos humanos, incluidos los de los pueblos indígenas, y asegurar que se difundan y que se capacite al personal dedicado a la conservación, especialmente el que participa en la aplicación en los planos nacional y local.

79. En el marco del ejercicio de la diligencia debida, mejorar la vigilancia e incluir el respeto de los derechos de los pueblos indígenas en las evaluaciones ordinarias de los proyectos. Velar por que la información obtenida mediante la vigilancia y la presentación de informes sea transparente y accesible.

80. Crear mecanismos para establecer alianzas firmes de colaboración regular y sostenida con los pueblos indígenas y velar por que participen plena y efectivamente en el diseño, la implementación y el seguimiento de las iniciativas de conservación.

81. Prestar apoyo a los pueblos indígenas para que formulen y sostengan sus propias iniciativas de conservación e intercambiar con ellos experiencias de gestión de esas iniciativas. Ello permitirá aprender de las medidas de conservación tradicionales de los pueblos indígenas y transferirles a estos habilidades técnicas para que participen en la gestión de las zonas protegidas.

82. Velar por que los pueblos indígenas tengan a su disposición mecanismos de reclamación adecuados a su cultura para que manifiesten sus preocupaciones sobre las iniciativas de conservación, y respaldar iniciativas que promuevan el derecho de esos pueblos a obtener reparación cuando las actividades de conservación hayan repercutido negativamente en sus derechos.

Dirigidas a los donantes:

83. Exigir que las organizaciones dedicadas a la conservación adopten políticas de derechos humanos y supervisen la ejecución de los programas de conservación basada en los derechos humanos, sobre todo en relación con los derechos de los pueblos indígenas.

84. Proporcionar financiación directa para sustentar mejor las propias iniciativas de conservación de los pueblos indígenas.

Dirigidas a la UNESCO:

85. Reformar las Directrices Prácticas que guían la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial para armonizarlas con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas e instaurar procedimientos para velar por que se obtenga el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas.

Dirigidas a los mecanismos de vigilancia de los derechos humanos y a los órganos y organismos competentes de las Naciones Unidas:

86. Prestar más atención a la vigilancia de los efectos que tienen las medidas de conservación en los pueblos indígenas, para abogar por que las autoridades gubernamentales y las organizaciones dedicadas a la conservación apliquen un enfoque basado en los derechos al gestionar las zonas protegidas.
