

Pueblos indígenas¹

A. Marco normativo

Las desigualdades que afectan a los pueblos indígenas están directamente vinculadas con el reconocimiento de sus derechos. El camino hacia la garantía de los derechos de los pueblos indígenas se ha orientado principalmente a buscar reconocerlos como sujetos de derechos colectivos, así como a buscar la garantía de sus derechos para ejercer la libre determinación, la propiedad colectiva del territorio y la participación política. Dicho camino se evidencia en los diversos convenios y foros internacionales que se han instaurado posteriores a la aprobación del primer instrumento orientado a este tema, que es el Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (N° 107) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)².

A partir de este primer antecedente, el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas ha quedado plasmado en diversos instrumentos de alcance internacional entre los cuales destacan el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (N° 169) de la OIT³ por ser el primer tratado que definió a los pueblos indígenas como sujetos colectivos y diferenciados de derechos y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (aprobada el 13 de septiembre de 2007), donde se reconoce su derecho a la libre determinación. Como parte de los mecanismos para poder accionar dichos instrumentos se han establecido también el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el mandato del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas (Del Popolo, 2017).

Cabe resaltar que en dichos mecanismos el núcleo de los derechos colectivos de los pueblos indígenas es el territorio indígena y los recursos naturales dentro de dicho territorio, así como la cultura e identidad de la población indígena. Es de gran importancia que los derechos de niños, niñas y adolescentes indígenas, así como el de las mujeres indígenas sean vinculados y resguardados en el marco de estos derechos colectivos.

¹ Este capítulo fue preparado por Humberto Soto de la Rosa, Oficial de Asuntos Sociales de la Unidad de Desarrollo Social de la Sede Subregional de México de la CEPAL; Sandra Huenchuan, Asistente de investigación de la misma Unidad y Citlalli Lamotte, Consultora de la misma Unidad.

² Véase [en línea] https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C107.

³ Véase [en línea] http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312314.



El avance en la atención específica de una agenda indígena ha quedado plasmado también en la Agenda 2030 y los ODS, que tienen una articulación muy alta con el desarrollo de los pueblos indígenas de manera transversal⁴. Más de una tercera parte de las 169 metas tienen vínculos sustanciales con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En lo concreto, en los ODS se incluyen cuatro metas específicas que hacen referencia explícita a los pueblos indígenas (2.3, 4.5, 10.2 y 17.18). Éstas destacan su rol como productores agrícolas, la importancia de cerrar las brechas educativas y avanzar hacia una mayor inclusión económica, social y política. A su vez, se destaca la importancia de dar mayor visibilidad estadística a los desafíos en materia de garantía de derechos.

Estos instrumentos constituyen en lo general el marco normativo a nivel global para implementar una agenda de garantía de derechos de los pueblos indígenas y se reafirmaron en la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, realizada en la ciudad de Nueva York en septiembre de 2014.

En el ámbito regional, la inclusión de un capítulo específico referido a los pueblos indígenas en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (2013) ha logrado reforzar el compromiso de los países de la región por avanzar en la implementación de acciones que permitan garantizar el ejercicio de sus derechos.

A partir de los instrumentos antes señalados se han identificado dos grandes aspectos que es necesario tomar en cuenta al analizar la situación de los pueblos indígenas de un determinado territorio a nivel conceptual. El primero es que la garantía del ejercicio de sus derechos debe enmarcarse en la *libre determinación* de los pueblos indígenas. Para lograrlo se identifican algunas condiciones necesarias como el fortalecimiento de sus instituciones, así como las posibilidades y capacidades para relacionarse con el Estado, respetando acuerdos o tratados previamente suscritos, tal como se señala en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: “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 5).

El segundo aspecto se relaciona con la *discriminación estructural* que, en la práctica, ha excluido históricamente a los pueblos indígenas de los procesos de desarrollo, independiente de su género, condición de discapacidad o edad y se manifiesta en brechas de desigualdad en distintos ámbitos. La discriminación hacia los pueblos indígenas y otros grupos étnicos es estructural en la medida en que guarda una relación directa con estructuras de concentración de recursos y de poder. Esta concentración de recursos y poder actúan en beneficio y protección de grupos que detentan los privilegios en áreas económico-sociales y en detrimento de grupos no privilegiados, en este caso de los pueblos indígenas. Se manifiesta a través de la justicia, la política tributaria, el régimen de propiedad de la tierra y las regulaciones en el trato entre géneros, entre otros.

La discriminación estructural se explica también a partir de la cultura del privilegio. Ésta se remonta a la lógica colonial y naturaliza la desigualdad, reproduciéndose a través de actores, instituciones, reglas y prácticas. Esta cultura de la negación del otro se cimienta además en privilegios económicos, políticos y sociales vinculados a diferencias adscriptivas en contra de las poblaciones indígenas (Bielschowsky y Torres, 2018).

Tanto la libre determinación de los pueblos indígenas como la discriminación estructural son conceptos que deben considerarse en el análisis temático que se realice a modo de un diagnóstico de realidades de los pueblos indígenas.

⁴ Para más información véase CEPAL (2020), Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45664/5/S2000125_es.pdf.

B. Diagnóstico de las desigualdades que afectan a los pueblos indígenas

- Existe un importante desafío en la identificación estadística de los pueblos indígenas. Se recurre fundamentalmente a la autoidentificación con base en el Convenio N° 169 de la OIT. Estimaciones para América Latina en el año 2018 sitúan a la población indígena en 58 millones de personas.
- La población indígena se encuentra sobrerrepresentada en los segmentos de mayor pobreza de ingresos. En varios países de la región la población indígena que es pobre es mayoritaria.
- El acceso a los servicios de salud entre la población indígena es menor, lo que se refleja en una mayor mortalidad infantil con tasas que llegan a ser del doble que las de la población no indígena.
- También es menor el acceso a servicios educativos, lo que se traduce en menores niveles de escolaridad alcanzados y menores tasas de asistencia escolar. Una minoría de la población indígena asiste a la educación terciaria.
- Los pueblos indígenas se encuentran más expuestos a diferentes tipos de violencia, incluida una mayor prevalencia de violencia de género y de la que se ejerce contra las personas que defienden los derechos territoriales de los pueblos indígenas.



El análisis del nivel de bienestar y de la garantía de derechos de los pueblos indígenas y de las brechas de desigualdad existentes con el resto de la sociedad ha sido históricamente complejo debido a la dificultad para identificar estadísticamente quiénes son sus miembros. La dispersión geográfica y una definición compleja de los pueblos indígenas ha dificultado los registros estadísticos.

Existen diversas definiciones de lo que se considera un pueblo indígena, por lo que normalmente se recurre a la definición estipulada en el Convenio N° 169 de la OIT que indica que “son considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”.

Las propias organizaciones indígenas han propuesto también algunas definiciones. Entre ellas figura la siguiente, propuesta por el Consejo Mundial de Poblaciones Indígenas: “... declara que pueblos indígenas son los grupos de población como los nuestros que, desde tiempo inmemorial, habitamos las tierras en que vivimos, conscientes de poseer una personalidad propia, con tradiciones sociales y medios de expresión vinculados al país heredado de nuestros antepasados, con un idioma propio, y con características esenciales y únicas que nos dotan de la firme convicción de pertenecer a un pueblo, con nuestra propia identidad y que así nos deben considerar los demás” (Martínez Cobo, 1986, págs. 5 y 6).

Para fines estadísticos, y derivado de la dimensión de sentido de pertenencia que forma parte del Convenio N° 169 de la OIT, se ha recurrido principalmente a la autoidentificación, es decir, a la pertenencia indígena⁵. En la actualidad, la mayoría de los censos incorporan



⁵ Para más información véase CEPAL y UNFPA (2013), *Lineamientos para incluir la identificación de pueblos indígenas y afrodescendientes en los registros de salud*. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35952/1/S20131049_es.pdf.

la identificación de la población indígena optando generalmente por el criterio de autoidentificación, aunque no sin cierta heterogeneidad entre países. Es importante señalar que esta incorporación de la identificación de la población indígena aún no se generaliza en las encuestas sectoriales, lo que dificulta la visibilidad estadística de esta población.

Bajo las consideraciones anteriores, se estima que la población indígena de América Latina alcanzaba a cerca de 58 millones de personas en el año 2018, lo que representa cerca del 10% de la población regional. Es una población que en la mayoría de los países se caracteriza por ser más joven que el resto, debido principalmente a mayores tasas de fecundidad, y que sigue manteniendo un rasgo de ruralidad aunque con creciente presencia en las ciudades (CEPAL/FILAC, 2020).

En el marco de la libre determinación, los pueblos indígenas tienen su propia referencia de bienestar o “buen vivir”. A 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. 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 (CEPAL/FILAC, 2020).

Por ello, para definir indicadores que reflejen adecuadamente las brechas con respecto a su estado de “bienestar” tal y como ellos lo entienden, es relevante tener en cuenta que, de manera óptima, un diagnóstico de las brechas de desigualdad en la población indígena debiera considerar la propia cosmovisión de cada pueblo indígena. Esta forma de proceder, que implica tomar en cuenta el concepto de libre determinación referido previamente, es sin embargo complicada porque las cosmovisiones son heterogéneas y ello podría plantear muchas alternativas del concepto de bienestar.

Por tal motivo se recurre a mediciones que, en el marco del enfoque de derechos humanos, particularmente de los derechos económicos y sociales (salud, educación, vida digna, trabajo decente y vivienda digna, entre otros), permiten diagnosticar brechas. Estas mediciones requieren ciertas reservas. Por ejemplo, la medición de pobreza monetaria de las personas o de los hogares no considera la dimensión colectiva de los pueblos indígenas. Lo mismo ocurre cuando se analizan aspectos como el acceso a servicios de salud sin considerar los saberes y prácticas en materia de medicina tradicional, o en el caso de la educación cuando no se considera la pertinencia cultural y el acceso en la lengua originaria de la transmisión de los conocimientos entre la población indígena. Debido a la dificultad de incorporar estos aspectos a las mediciones, en las siguientes secciones se busca ejemplificar la forma de realizar un diagnóstico del bienestar de los pueblos indígenas con base en los recursos estadísticos disponibles, buscando identificar aspectos de discriminación estructural que permitan incorporar el segundo elemento conceptual de gran relevancia descrito en el marco normativo.

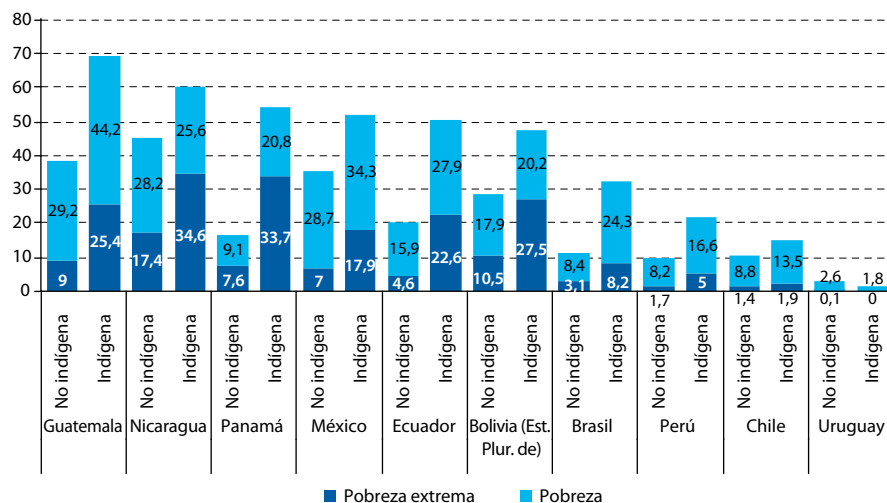
1. Pobreza

Como en el resto del mundo, en América Latina los pueblos indígenas están sobrerrepresentados en los segmentos más pobres de los países. Así ocurre en Guatemala, donde el 69,6% de la población indígena se encuentra en situación de pobreza; en Nicaragua (60,2%); México (52,2%); Bolivia (Estado Plurinacional de) (47,7%) y en el Ecuador (50,5%) (véase el gráfico IX.1).

Las desventajas de los pueblos indígenas no se superan a pesar de que existan cambios favorables para el conjunto de la sociedad. Ejemplo de ello es que en América Latina la reducción de la desigualdad durante la primera década del siglo **XXI** no tuvo el mismo efecto en las personas y hogares indígenas. Estudios del Banco Mundial dan cuenta de que, para el

año 2015, la brecha que les separaba de otros latinoamericanos se había estancado e incluso ampliado, y documentan que el hecho de nacer de padres indígenas aumenta sustancialmente la probabilidad de crecer en un hogar pobre, señalando que la posibilidad de que un hogar sea pobre aumenta un 13% si el jefe de familia es indígena, independiente de su nivel de educación, género, lugar de residencia (urbano/rural) o el número de personas a su cargo (BM, 2015).

GRÁFICO IX.1
América Latina (10 países): tasa de pobreza de la población indígena y no indígena, alrededor de 2018^a
(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 países.

^a Los datos de Guatemala y Nicaragua son de 2014, los de Chile y Panamá de 2017. Para el resto de los países son de 2018.

La probabilidad de ser pobre aumenta aún más si se trata de un hogar indígena en una zona rural o si la jefa de hogar es mujer, siendo los niños uno de los grupos más afectados en este sentido. En Honduras, por ejemplo, el 88% de los niños tolupanes, lencas y pech sufren de pobreza extrema (Naciones Unidas, 2016). La migración hacia las ciudades no cambia la situación de las personas indígenas, puesto que acceden principalmente a empleos precarios y mal remunerados, con falta de acceso a la protección social.

2. Trabajo

El trabajo por cuenta propia predomina entre la población indígena, aunque poco a poco va ganando terreno el trabajo asalariado en el sector agrícola, que no necesariamente significa que se asegure un trabajo decente por las condiciones de precariedad en que se realiza. Existe también una presencia importante de trabajo no remunerado y una mayor proporción de trabajo infantil que en el resto de la población. Estudios conjuntos de la CEPAL y FILAC para países seleccionados de la región dan cuenta de que la tasa de trabajo infantil de niños de 5 a 14 años es notoriamente mayor entre la población indígena que en la no indígena, con brechas que llegan a superar los 20 puntos porcentuales (CEPAL/FILAC, 2020, pág. 191). La prevalencia del empleo informal exacerba la precariedad de la fuerza de trabajo indígena, dado que es menos probable que reciban beneficios y prestaciones obligatorias de salud y seguridad social, reduciendo de ese modo las posibilidades de fortalecer economías tradicionales indígenas. Tal es el caso de las mujeres indígenas, ya que proporcionalmente se insertan más en empleos por cuenta propia y empleo doméstico que las mujeres no indígenas.

ESTADÍSTICAS

Entre la población indígena sólo 2 de cada 10 trabajadores cotizan o están afiliados a un sistema previsional.



En Guatemala la probabilidad de trabajar en el sector informal si se trata de una persona indígena se incrementó del 9,3% en 2000 al 14,5% en 2011 (BM, 2015). De igual manera, la información disponible de los censos nacionales muestra que las personas indígenas urbanas tienen más posibilidades de ubicarse en empleos poco cualificados con respecto a las no indígenas. Es el caso de Costa Rica, donde el 74% de las personas indígenas se ubican en empleos poco calificados en comparación con el 57% no indígena, en Chile estos registros son del 70% y 55%, respectivamente y en Ecuador, del 83% y 66% (BM, 2015).

La desmejorada ubicación de las personas indígenas en el mercado laboral incide en los ingresos obtenidos por concepto de trabajo. En Honduras, el ingreso promedio de las personas indígenas equivale al 36,8% del promedio mensual nacional, siendo mucho menor para los tolupanes, chortis, pech y lencas (Naciones Unidas, 2016).

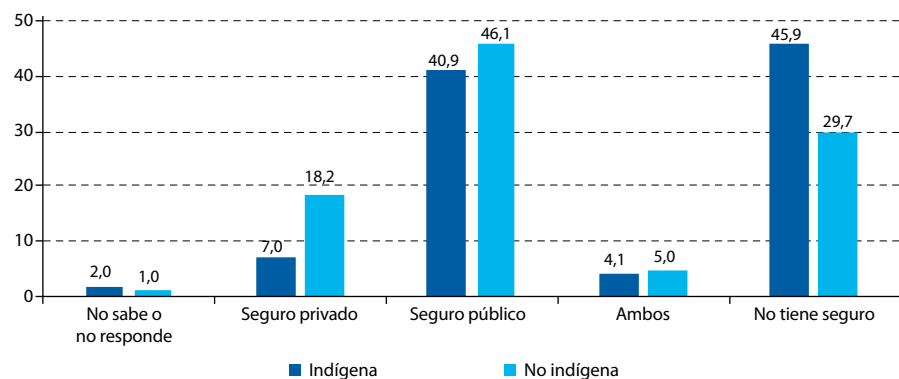
Las brechas también se observan en el menor acceso de protección social entre la población indígena con respecto a la población no indígena. Ocho de cada diez trabajadores indígenas no cotizan o no están afiliados a un sistema previsional (CEPAL/FILAC, 2020). Por ejemplo, en México de acuerdo con información de la encuesta nacional de ingreso y gasto de los hogares del año 2016, el 45% de la población no indígena habría contribuido a la seguridad social, mientras que solo el 31,8% de los que se autodefinen como indígenas lo habría hecho. Como se señaló anteriormente, esto se explica, entre otras razones, porque los indígenas tienen menos oportunidades de obtener un empleo formal, lo que les excluye del sistema de seguridad social, prestaciones laborales y otros beneficios (Naciones Unidas, 2018).

3. Salud

De acuerdo con datos del Latinobarómetro para 18 países de la región, el 46% de las personas que se declaran indígenas no tienen seguro de salud frente al 30% de los no indígenas; por lo tanto, deben cubrir directamente de su bolsillo los gastos de salud (véase el gráfico IX.2).

GRÁFICO IX.2

América Latina (18 países): cobertura de gasto en salud según adscripción étnica, 2011^a
(En porcentajes)



Fuente: Latinobarómetro (2011).

^a Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela.

* Nota: Para caracterizar a la población indígena y no indígena se pregunta "¿A qué raza se considera perteneciente Ud.?".

La mayoría de los estudios muestran una desventaja alarmante de los pueblos indígenas en materia de salud en indicadores tan variados como la mortalidad infantil, la diabetes, varios tipos de cáncer y enfermedades mentales (Montenegro y Stephens, 2006). La mortalidad infantil y en la niñez presenta brechas muy significativas en todos los países

con presencia de población indígena, y es particularmente notoria en Panamá y el Ecuador con tasas prácticamente del doble entre la población indígena con respecto a la no indígena (CEPAL/FILAC, 2020, pág. 212).

La salud de las personas indígenas en edad adulta es muy preocupante, en particular en las comunidades cuyas formas de vida, medio ambiente y medios de vida originales han sido destruidas y, a menudo, han sido reemplazadas por el desempleo y vivienda deficiente, entre otros.

Su acceso a los servicios de salud es restringido, sobre todo en las áreas rurales y en aquellas de difícil acceso. Por ejemplo, en las comarcas y otras áreas con alta población indígena en Panamá, la presencia de personal que proporciona servicios de salud sigue siendo limitada. En el año 2011, mientras que la densidad de personal de salud a nivel nacional fue cercana a 30 por cada 10 mil habitantes, en la comarca Ngäbe Buglé fue de 2,6 y para la comarca de Kuna Yala de 13. Un diagnóstico sobre la salud de los pueblos indígenas de Panamá mostró que el 64,2% de personas indígenas entrevistadas identificaron la distancia como una dificultad en el acceso a los servicios de salud (Naciones Unidas, 2014).

4. Educación

También existe evidencia de notorias brechas en materia de educación. Con respecto al analfabetismo, en las últimas décadas se pueden apreciar importantes avances en la región. De acuerdo con datos censales de 2000 y 2010 (Corbetta y otros, 2018), se observa que durante ese periodo en todos los países se produjo una importante reducción del analfabetismo en la población indígena. Por ejemplo, en Costa Rica, México y Panamá, la disminución fue superior a 10 puntos porcentuales entre la población de 15 a 24 años, situando la tasa por debajo del 4% en México y Costa Rica. No obstante, la brecha étnica continuó siendo amplia, puesto que el nivel de analfabetismo en 2010 presentó tasas por sobre el 10% entre la población indígena de 15 a 24 años en el Brasil, Panamá y la República Bolivariana de Venezuela, comparados con las tasas menores al 2% entre la población no indígena de esas mismas edades.

Con respecto a las tasas de asistencia a establecimientos escolares en dicho periodo intercensal, la población infantil indígena de 6 a 11 años de todos los países (educación primaria) registró un aumento considerable, siendo Costa Rica y Panamá los que más incrementaron los niveles de cobertura (14 puntos porcentuales), quedando en un nivel de cobertura de 88,2% y 92,3% respectivamente; sin embargo, aun con dichos incrementos la brecha permanece ya que la asistencia entre la población en general supera el 97% en Costa Rica y el 94% en Panamá.

En el caso de la educación secundaria, la inserción escolar de adolescentes indígenas entre 12 y 17 años presenta tasas bastante más bajas en relación con el grupo etario anterior. Para los seis países de la región analizados (Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá y República Bolivariana de Venezuela) en torno a 2010 más del 70% de adolescentes indígenas se encontraban insertos en el sistema escolar, tasa que no está alejada de la correspondiente a la población no indígena, que en los países señalados ronda entre el 70% y el 80%.

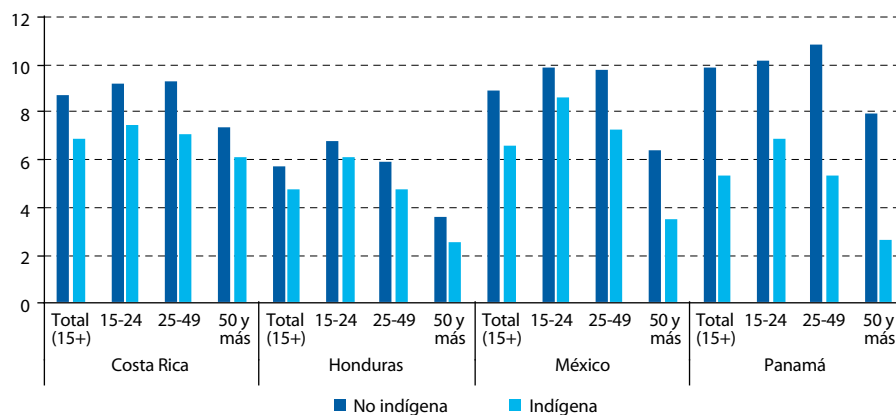
Los jóvenes indígenas entre 18 y 22 años presentan tasas de asistencia a educación terciaria y/o superior que no superan el 40% en ninguno de los países en estudio (el rango oscila entre 24% en México y casi un 40% en Costa Rica alrededor de 2010). En general, dichas tasas son menores a las de la población no indígena, aunque no por mucho, lo que da cuenta de que este es el grupo etario más rezagado en términos de asistencia educativa.

Como consecuencia de los indicadores antes analizados, el promedio de años de estudio de la población indígena adulta siempre se observa menor que el promedio de la población no indígena (véase el gráfico IX.3), independientemente de su grupo de edad y sexo. Ello muestra este ámbito, que es clave para romper el círculo intergeneracional de la pobreza y la desigualdad, se mantiene como uno de los grandes ejes de desigualdad para la población indígena.



GRÁFICO IX.3

América Latina (4 países): promedio de años de estudio de adultos no indígenas e indígenas por grupos etarios, 2010
(Cantidad de años de estudio)



Fuente: CEPAL - CELADE, Sistema de Indicadores Sociodemográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas. Disponible [en línea] <https://redataam.org/redbin/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=SISPP>. Datos provenientes de censos de 2010.

Son varios los factores que vulneran el derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes indígenas: el trabajo infantil, la falta de pertinencia cultural y lingüística de las políticas públicas, la calidad de la infraestructura educativa y dentro de ella el acceso a los servicios básicos (acceso a agua y saneamiento, espacios pedagógicos y académicos adecuados), entre otros (Corbetta y otros, 2018). Otro aspecto a destacar es la brecha de acceso a la tecnología, con brechas de acceso a Internet entre la población indígena (CEPAL 2014b).

5. Violencia

Un aspecto de relevancia adicional para diagnosticar las desigualdades estructurales que enfrentan los pueblos indígenas es examinar la violencia que sufren las personas que defienden los derechos de los pueblos indígenas. El alto grado de presión, ya sea por la explotación de los recursos naturales, por la construcción de infraestructura o por conflictos armados al que han estado sometidos los territorios indígenas durante las últimas décadas ha agudizado esta situación. En el informe anual de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas se expresa la preocupación por el “drástico aumento de las agresiones, los actos de violencia, la criminalización y las amenazas a que se ven sometidos los pueblos indígenas, particularmente en el contexto de obras en gran escala relacionadas con las industrias extractivas, las agroempresas, las infraestructuras, las presas hidroeléctricas y la tala de árboles” (Naciones Unidas, 2018, pág. 3).

Por ejemplo, en el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 2018 se manifestó preocupación ante la aprobación de la Ley N° 30.723 en el Perú, que declara de prioridad e interés nacional la construcción de carreteras en zonas de frontera y el mantenimiento de trochas carreteables en el Departamento de Ucayali, lo que afectaría áreas naturales protegidas, reservas indígenas y reservas territoriales para pueblos en situación de aislamiento y contacto inicial (CIDH, 2018). En Colombia, por su parte, el Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de 2019, indica que “las actividades económicas ilegales de los grupos criminales y otros grupos violentos afectaron negativamente el uso tradicional del territorio”, ocasionando además un alto número de asesinatos de indígenas en el Cauca” (Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 2020, pág. 20).

También prevalecen brechas en aspectos como la violencia de género y la salud sexual y reproductiva entre las mujeres indígenas y no indígenas. La prevalencia de uso de anticonceptivos entre las mujeres indígenas en todos los países es menor que entre las no indígenas (CEPAL, 2014b).



La información que hasta ahora se ha expuesto refleja las expresiones de la discriminación estructural de los pueblos indígenas prevaeciente en la región. Se observa que existe un patrón que se repite con independencia del pueblo indígena del cual se trate, su ubicación geográfica o el sexo, la edad u otra forma de diferenciación social de sus miembros. Dicho patrón es independiente de las voluntades individuales y genera un proceso de acumulación de desventajas, tanto a lo largo del curso de vida de los individuos como entre generaciones (Solis, 2017).

Las personas no indígenas no solo tienen mejores resultados en casi todos los indicadores socioeconómicos, sino que también pueden acumular beneficios intergeneracionales a lo largo del tiempo que concentran y mantienen las diferencias en la distribución de la riqueza, el poder y otros indicadores de bienestar. Esto no significa que las personas no indígenas no sufran los efectos de la pobreza o la discriminación. Tampoco supone que todos los individuos de otros grupos distintos a los indígenas no experimenten desventajas socioeconómicas. Más bien, destaca que, como grupo, los no indígenas ejercen más poder y privilegios en relación con los indígenas (Human Rights Commission of New Zealand, 2012).

Por todo lo antes expuesto, los pueblos indígenas deben ser considerados prioritarios en la planificación de políticas públicas que cierren brechas de desigualdad. Ello incluye tratar de soslayar la falta de datos estadísticos para realizar diagnósticos más precisos sobre las brechas de desigualdad que padecen los pueblos indígenas. Esa falta de información estadística es tanto causa como consecuencia de su invisibilidad social. Es necesario en ese sentido desarrollar las capacidades institucionales y metodológicas necesarias para obtener datos que permitan conocer en profundidad las maneras en que se manifiesta y perpetúa esta desigualdad, a fin de crear políticas públicas que permitan revertirla.

RECUADRO IX.1

El impacto de la pandemia del COVID-19 en los pueblos indígenas

La morbilidad previa, las condiciones de abandono y escasa asistencia, la falta de acceso a agua potable y a servicios médicos y la creciente inseguridad alimentaria, entre otros factores, marcan el alarmante riesgo que viven los pueblos indígenas de nuestra región a causa de la pandemia causada por el COVID-19 (FILAC, 2020a).

La Organización Panamericana de la Salud (OPS) señala además que estos grupos enfrentan barreras institucionales incluyendo las lingüísticas para acceder a los servicios de salud, menos acceso a redes de seguridad social y una desconfianza causada por una historia de racismo hacia estos grupos. Las estadísticas oficiales reflejan como tendencia general una invisibilización casi uniforme de los casos de COVID-19 en los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe, incluso en aquellos países con alto porcentaje de indígenas entre sus habitantes.

La posibilidad de una depresión mundial podría llevar a que muchos indígenas mueran, no sólo por el virus en sí, sino también por los conflictos y la violencia vinculados a la escasez de recursos y, en particular, de agua potable y alimentos (MEDPI, 2020).

Es responsabilidad de los Estados cumplir con sus obligaciones de proteger la salud y la vida de los pueblos indígenas, tal como se estipula en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, según indica Jesús Amadeo Martínez Guzmán, Coordinador General del Foro Indígena de Abya Yala (FIAY), la asistencia humanitaria ha llegado poco o nada a los territorios indígenas, quienes están haciéndole frente a la situación con sus conocimientos y saberes. El dirigente enfatiza que es necesaria la asistencia de parte del gobierno a corto plazo, y a mediano plazo, a través de políticas culturalmente adecuadas (FILAC, 2020b).

Con el fin de reducir la transmisión de COVID-19 entre las poblaciones indígenas, afrodescendientes y otros grupos étnicos, la OPS ha publicado una guía con recomendaciones que se centran en promover la higiene y el distanciamiento social, así como en mejorar el acceso a los servicios básicos de salud (OPS, 2020). La guía plantea recomendaciones para los pueblos indígenas, los afrodescendientes y otros grupos étnicos, para los líderes comunitarios, para los gobiernos y para el personal de salud. A continuación, se detallan algunas de estas recomendaciones:

RECUADRO IX.1
(conclusión)

- Los gobiernos deben impulsar espacios de participación y de diálogo, no solo para abordar los efectos del COVID-19 de forma puntual, sino también para abordar la fase posterior a la respuesta a la emergencia, donde habrá que incidir en la recuperación económica y social.
- La pandemia puede mitigarse si estos grupos participan desde el principio en cualquier decisión que afecte su salud
- Todos los miembros del hogar deben saber qué hacer si alguien de la familia se enferma con COVID-19 y el apoyo específico que deben brindar.
- Las autoridades de salud deben proporcionar información en lenguas indígenas y en formatos que sean accesibles, con mensajes culturalmente apropiados, utilizando símbolos e imágenes cuando sea posible, validados por la comunidad.
- Se necesita implementar medidas para proteger a los territorios, como acciones a fin de proveer alimentos y agua potable, jabón y desinfectante, así como otros elementos básicos.
- Con respecto al manejo seguro de cadáveres, los protocolos y lineamientos nacionales deben contemplar respuestas específicas, seguras, dignas y culturalmente aceptables, adaptadas a las tradiciones y costumbres de los pueblos indígenas, los afrodescendientes y miembros de otros grupos étnicos.

Fuente: Comisión Económica para América Latina (CEPAL) sobre la base de Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (FILAC) (2020a), "Los pueblos indígenas ante la pandemia del COVID-19", *Segundo Informe Regional*, junio 2020. Disponible [en línea] <http://www.filac.org/wp/comunicacion/filac-informa/segundo-informe-del-filac-revela-la-compleja-situacion-y-el-riesgo-de-los-pueblos-indigenas-frente-a-la-covid-19/>; FILAC (2020b), "Entrevista a Jesús Amadeo Martínez Guzmán, Coordinador General del Foro Indígena de Abya Yala (FIAY)", 6 de mayo 2020. Disponible [en línea] <https://www.filac.org/wp/comunicacion/filac-informa/informe-los-pueblos-indigenas-ante-la-pandemia-covid-19-los-esfuerzos-que-se-están-haciendo-para-enfrentar-al-covid-19-en-las-comunidades-indigenas-son-muy-pocosentrevista-a-jesus-a/>; Mecanismo de Expertos de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (MEDPI) (2020), "COVID-19 un desafío más para los pueblos indígenas", abril 2020. Disponible [en línea] http://hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1404:covid-19-un-desafio-mas-para-los-pueblos-indigenas&Itemid=266; OPS (2020), "Consideraciones relativas a los pueblos indígenas, afrodescendientes y otros grupos étnicos durante la pandemia de COVID-19", 4 de junio del 2020. Disponible [en línea] <https://iris.paho.org/handle/10665.2/52252>.

C. Políticas prioritarias para reducir las desigualdades que afectan a los pueblos indígenas

PROPUESTAS



De manera transversal, las políticas para reducir la desigualdad social que enfrenta la población indígena deben considerar las formas propias de entender el bienestar ("buen vivir") desde sus cosmovisiones. Entre las políticas más necesarias se encuentran:

- Las acciones afirmativas como medidas especiales para subsanar la situación de desventaja y revertir la discriminación estructural de los pueblos indígenas en materia de trabajo, educación, salud, vivienda y en general acceso al bienestar, tomando en cuenta sus derechos individuales y colectivos.
- Las medidas de reparación para revertir la violación de derechos de las poblaciones indígenas en contextos específicos y asegurar que no se reiteren las violaciones y la discriminación estructural asociada a ellas.
- El diseño e implementación de leyes, planes, estrategias, políticas y programas que garanticen los derechos territoriales de los pueblos indígenas, con una efectiva implementación de acciones para garantizar el derecho al consentimiento libre, previo e informado, así como el derecho a la participación en la toma de decisiones.

El desafío de cerrar las brechas entre la población indígena y el resto de la población, con el objetivo de garantizar el goce efectivo de sus derechos, entraña, como ya se ha mencionado, la complejidad de adoptar medidas que respondan a sus formas de entender el bienestar

desde sus propias cosmovisiones. En gran medida, para la población indígena dicho bienestar está ligado al territorio, por lo que garantizar sus derechos sobre sus tierras y recursos naturales constituye un pilar para el ejercicio del resto de derechos de los pueblos indígenas. Su supervivencia, organización comunitaria, 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. Es ahí, además, en donde se ejercita su derecho a la autodeterminación y la autonomía.

Es por lo anterior que se requiere el *diseño e implementación de leyes, planes, estrategias, políticas y programas, que garanticen los derechos territoriales de los pueblos indígenas y más allá de eso, se reorienten desde lo individual hacia lo colectivo para garantizar de manera integral el conjunto de los derechos colectivos fundamentales al “buen vivir”*⁶ (CEPAL/FILAC, 2020).

Con base en lo anterior, desde el enfoque de derechos plasmado en los instrumentos internacionales y regionales en atención a los pueblos indígenas se identifican cinco ámbitos de atención prioritaria (CEPAL, 2014a):

- El derecho al desarrollo y el bienestar social
- El derecho a la no discriminación
- El derecho a la propiedad, acceso, uso y control de las tierras, territorios y recursos naturales, y al consentimiento libre, previo e informado
- El derecho a la participación política

1. El derecho al desarrollo y el bienestar social

La garantía del derecho al desarrollo y al bienestar de la población indígena debe tener como base la garantía de sus derechos políticos y territoriales. Uno de los aspectos que posibilita dicha garantía es el acceso a un trabajo decente que les permita acceder a los recursos necesarios para garantizar otros derechos asociados al bienestar, y salir con ello de la situación de pobreza siendo ello una de las vías esenciales para reducir la pobreza indígena. En este sentido se requieren política orientadas a:

- *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.* Por ejemplo, en el caso de México, a través del Programa Nacional para Pueblos Indígenas 2018-2024⁷ del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), se impulsan proyectos productivos que favorecen la economía indígena, con perspectiva de género, apoyando procesos de certificación e identidad comercial de cadenas de valor indígenas con esquemas de comercio justo de productos y servicios a la vez que promueve el acceso al crédito y consolidar empresas de la población indígena.
- *Implementar políticas de desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes y el emprendimiento en áreas específicas (como el turismo sostenible) en un contexto de control territorial por parte de los pueblos indígenas, a fin de evitar su marginación y el ecocidio de sus propios territorios.* Por ejemplo, la Red Indígena de Turismo de México⁸ articula a diversas empresas indígenas con el fin de promover y fortalecer la sustentabilidad y sostenibilidad de los servicios turísticos indígenas como instrumentos efectivos para la conservación del patrimonio

POLÍTICAS



Para asegurar su pertinencia, las acciones para garantizar el derecho al bienestar deben incluir un proceso participativo de los pueblos indígenas.

⁶ La noción de “buen vivir” es compleja y en ella 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.

⁷ Véase [en línea] <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/423227/Programa-Nacional-de-los-Pueblos-Indigenas-2018-2024.pdf>.

⁸ Para mayor referencia consultar [en línea] <http://www.rita.com.mx/>.

Las brechas de desarrollo social de los pueblos indígenas son estructurales. Cerrarlas es un imperativo para lograr un cambio de época hacia la igualdad sustantiva.

cultural y ambiental, fomentando la participación activa y corresponsable de sus asociados (CEPAL/FILAC, 2020). Se requiere una atención especial a los trabajadores y las trabajadoras indígenas en los mercados de trabajo urbanos, con un foco especial en evitar la discriminación salarial en ese contexto.

- *Impulsar políticas de protección social que reconozcan los aportes de las personas mayores indígenas así como su mayor vulnerabilidad y las protejan de manera especial.* Por ejemplo, en la República Bolivariana de Venezuela desde 2010 se garantiza su acceso a pensiones a edades más tempranas con respecto al resto de la población. El gobierno mexicano recientemente adoptó una medida similar, al establecer edades diferenciadas para indígenas y no indígenas en el acceso a las pensiones (65 y 68 años, respectivamente)⁹.

En materia de educación, en lo general es necesario asegurar que los contenidos educativos sean revisados en la búsqueda de una transversalización de la interculturalidad a toda la sociedad, en particular a todos los niños, niñas, adolescentes y jóvenes. En particular es importante:

- *Implementar acciones para cerrar las grandes barreras en el acceso de los pueblos indígenas a la educación secundaria y terciaria, sobre todo en el territorio rural, con énfasis en la formación de profesionales indígenas, fomentando el desarrollo, la ampliación y la consolidación de instituciones de educación superior interculturales y de universidades indígenas.* Ejemplo de ello es el Paraguay, donde por ley se debe asignar a los indígenas el 1% de las becas ofrecidas para el nivel terciario¹⁰ y el Brasil, donde la Ley 12.711 del año 2012 plantea la entrega de becas y la reserva cupos para personas que estudiaron en escuelas públicas y que se autoidentifican como indígenas y afrodescendientes¹¹.

En el ámbito de la salud es necesario contar en lo general con un *marco legal robusto y políticas para asegurar el acceso de la población indígena a la salud. Se requiere además:*

- *Impulsar políticas con metas sanitarias concretas a fin de evaluar los resultados de las estrategias y mecanismos de medición sistemática de indicadores diferenciados por pueblo de pertenencia.* El Plan Nacional de Disminución de la Mortalidad Infantil Indígena de 2016 del Brasil es un buen ejemplo de esto, pues incluye metas específicas para los pueblos indígenas que se debían alcanzar en 2019, las cuales se monitorean de manera permanente y se informa de los avances en la materia. De hecho, el Brasil cuenta con un Sistema Único de Salud y el Subsistema de Salud Indígena¹².
- *Considerar, en el marco de la observación general N° 14 del PIDESC, servicios apropiados desde el punto de vista cultural, es decir, teniendo en cuenta los cuidados preventivos, las prácticas curativas y las medicinas tradicionales de manera articulada de modo de respetar las prácticas propias.* Por ejemplo, en el Paraguay, por medio de la Ley N° 5.469/15, se creó el Consejo Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas y la Dirección Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas (DINASAPI) y secretarías de salud en varios de los gobiernos departamentales para la atención a los pueblos indígenas¹³. Otro caso es el del Ministerio de Salud de Colombia, que a través del Decreto 1848 de 2017 creó un sistema de habilitación especial para las Unidades Promotoras indígenas, aplicables durante el periodo de transición al Sistema Indígena de Salud Propia e Intercultural (SISPI). Estas son de carácter temporal y comprenden el conjunto de requisitos y procedimientos que determinen las condiciones administrativas,

⁹ Véase [en línea] <https://www.gob.mx/pensionpersonasadultasmayores#:~:text=El%20programa%20atiende%20a%20todos,%242%2C550%20pesos%20cada%20dos%20meses>.

¹⁰ Véase [en línea] Ley N° 3733/09. Disponible [en línea] <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/1347/asigna-al-sector-indigena-el-uno-por-ciento-1-de-las-becas-de-estudio-ofrecidas-para-el-nivel-terciario>.

¹¹ Véase [en línea] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm.

¹² Véase [en línea] <http://new.paho.org/hq/dmdocuments/2009/servicios%20salud%20zonas%20indigenas.pdf>.

¹³ Véase [en línea] <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4455/de-la-salud-de-los-pueblos-indigenas>.

científicas, técnicas, culturales y financieras para garantizar el acceso a los servicios de salud con enfoque diferencial, atendiendo las particularidades socioculturales y geográficas de los pueblos indígenas¹⁴.

2. El derecho a la no discriminación: las medidas de reparación

Además de las medidas para el cierre de brechas de acceso al bienestar, y en los casos en que es requerido, una forma de revertir la discriminación estructural es implementar políticas de carácter básicamente reparador, basadas en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y que tratan de poner remedio a los obstáculos y la discriminación estructural particulares enfrentadas por algún pueblo indígena particular para disfrutar de sus derechos humanos básicos. En este caso se requiere:

- *Implementar medidas de reparación, las cuales se centran entre otras cuestiones, en el artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la restitución de derechos, bienes y libertades y en la garantía de no repetición de las violaciones, planteando en algunos casos la posible indemnización compensatoria por daño material e inmaterial.* Estas medidas se enfocan a casos en que se han violado derechos. Como ejemplo, se puede mencionar el caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa vs Paraguay¹⁵ (2005), la cual presentó una queja ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos alegando que el Estado no había garantizado su derecho de propiedad ancestral, ya que desde 1993 se encontraría en tramitación la solicitud de reivindicación territorial de la Comunidad. Lo anterior había resultado en la imposibilidad de la Comunidad y sus miembros de acceder a la propiedad y posesión de su territorio, con el consecuente estado de vulnerabilidad alimenticia, médica y sanitaria, amenazando en forma continua la supervivencia de los miembros de la Comunidad y su integridad. Como respuesta, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dispuso que el Estado debería adoptar de manera inmediata, periódica y permanente, medidas para asegurar el suministro de agua potable suficiente para el consumo y aseo personal de los miembros de la Comunidad; la revisión y atención médica y psicosocial de todos los miembros de la Comunidad, especialmente los niños, niñas y ancianos, acompañada de la realización periódica de campañas de vacunación y desparasitación que respeten sus usos y costumbres; la atención médica especial a las mujeres que se encuentren embarazadas, tanto antes del parto como durante los primeros meses después de éste, así como al recién nacido; la entrega de alimentos en calidad y cantidad suficientes para asegurar una alimentación adecuada; la instalación de letrinas o cualquier tipo de servicio sanitario adecuado en el asentamiento de la Comunidad y dotar a la escuela de los materiales y recursos humanos necesarios para garantizar el acceso a la educación básica para los niños y niñas de la Comunidad, prestando especial atención a que la educación impartida respete sus tradiciones culturales y garantice la protección de su lengua propia.

3. El derecho a la propiedad, acceso, uso y control de las tierras, territorios y recursos naturales y al consentimiento libre, previo e informado

La garantía del derecho a la propiedad, particularmente del acceso, uso y control de los territorios y de los recursos que ahí se encuentran es un aspecto de gran relevancia para el cierre de brechas estructurales de desigualdad de los pueblos indígenas, y requiere realizarse desde el plano normativo y desde el plano programático. En el plano normativo es necesario:

¹⁴ Véase [en línea] <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=84139>.

¹⁵ Véase más [en línea] http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf.

- *El reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y de sus derechos territoriales.* La mayoría de los países (con excepción de Chile, Costa Rica y el Uruguay) incluyen en sus constituciones el reconocimiento y los derechos territoriales de los pueblos indígenas.
- *La presencia del reconocimiento a los derechos territoriales de los pueblos indígenas (propiedad colectiva) en las legislaciones de menor rango y leyes sectoriales que permitan su correcta instrumentación.* Se requiere que tanto las normas y procedimientos administrativos así como los órganos estatales reconozcan el derecho consuetudinario como fundamento de la propiedad indígena, evitando de este modo que se impongan delimitaciones arbitrarias que reduzcan las tierras comunitarias. La legislación boliviana es la más avanzada y de mayor tradición en materia de reconocimiento de derechos territoriales de la población indígena. Entre 1990 y 1992 se titularon por decreto supremo ocho territorios indígenas, con una superficie total de 2.547.061 hectáreas (CEPAL/FILAC, 2020). El Brasil es otro país con garantías legales avanzadas desde la emisión en enero de 1996 del decreto N° 1775¹⁶ que establece un mecanismo administrativo para lograr la formalización legal de la propiedad¹⁷.
- *La presencia del reconocimiento a los derechos sobre los recursos naturales en la normatividad de segundo y tercer nivel.* A la fecha, solo se tiene un reconocimiento restrictivo en una minoría de países donde se mantiene la tutela de los pueblos indígenas sobre dichos recursos. En el resto de los países existe la posibilidad de explotarlos mediante concesiones a las empresas privadas nacionales o transnacionales (Del Popolo, 2017; CEPAL/FILAC, 2020).

En el plano programático, con el objeto de garantizar el cumplimiento de las disposiciones normativas, se requiere:

- *Implementar políticas y mecanismos de otorgamiento de título de propiedad de las tierras a los grupos indígenas realmente accesibles para estos en términos de costos, requerimientos legales, técnicos y probatorios, evitando la burocratización.* Según CEPAL/FILAC (2020) en algunos casos se requerirá incluso de *mecanismos especiales efectivos para restituir el derecho originario de propiedad colectiva.* Por ejemplo, en Guatemala 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, las que fueron registradas a nombre del Estado. En 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, 2015). Tras los acuerdos de paz (1996) que se firmaron para poner fin a este conflicto se crearon algunas leyes e institucionalidad para que los grupos indígenas pudieran ser nuevamente propietarios de sus territorios tradicionales; sin embargo, las políticas públicas para el reconocimiento, titulación, protección, reivindicación, restitución y compensación han sido evaluadas como insuficientes, lo que evidencia la necesidad de implementar mecanismos especiales para la restitución del derecho a la titularidad original de las tierras (Procurador de los Derechos Humanos, 2018).
- *Garantizar el derecho al consentimiento libre, previo e informado, y consulta previa, para resguardar los derechos de los pueblos indígenas sobre sus territorios, tierras y recursos*



POLÍTICAS

Se requiere reforzar la acción hacia la garantía del cumplimiento de las normativas que protegen los derechos a la propiedad de los pueblos indígenas.

¹⁶ Ver [en línea] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1775.htm.

¹⁷ Desafortunadamente, la complejidad del proceso, aunado a presiones políticas, ha ocasionado que a junio de 2019 solamente el 60% de la superficie total cubierta por las 737 propiedades comunales indígenas haya logrado concluir el proceso de regularización.

*naturales*¹⁸, tanto en leyes como en reglamentos. Ejemplos de ello se observan en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, México y Venezuela (República Bolivariana de), que consagran en sus textos constitucionales la consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas, aunque con distintos contenidos y alcances. En Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, México y Nicaragua se incluye también en leyes sectoriales relacionadas, como es el caso de las de hidrocarburos, minería y recursos hídricos. Sin embargo, la tendencia de la mayoría de los países de la región (9 de 17), es únicamente dictar normas específicas, de rango legal o reglamentario, pero con bajos estándares en la regulación de la consulta e ineficacia en los procesos de implementación, con lo cual el mecanismo no alcanza a ser suficientemente eficiente para evitar la afectación a los derechos territoriales de los pueblos indígenas.

- *Promover la generación de información estadística sobre la situación actual de la propiedad de la tierra indígena, por ejemplo, creando plataformas interactivas que presenten datos sobre la propiedad de las tierras indígenas, obtenidos de fuentes oficiales, así como organizaciones de la sociedad civil.* Tal es el caso en el Paraguay de la plataforma interactiva “Tierras Indígenas”, impulsada por la Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (FAPI), que consolida datos de distintas fuentes oficiales (Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, DGEEC, Instituto Paraguayo del Indígena, Servicio Nacional de Catastro), y de organizaciones indígenas¹⁹.

POLÍTICAS



La participación de los pueblos indígenas debe estar presente en todo el ciclo de la política pública: diseño, implementación, seguimiento y evaluación.

4. El derecho a la participación en la toma de decisiones

Otro aspecto relevante en el cierre de brechas es la garantía de los derechos políticos de los grupos indígenas. Esto se puede lograr mediante:

- *Fomentar acciones afirmativas en favor del derecho a la participación en la toma de decisiones, ya que redundan en su capacidad de incidir en las políticas públicas de todo orden.* Dentro de las acciones afirmativas relacionadas con la toma de decisiones, por ejemplo, se destaca que en 2017 el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) de México aprobó criterios y acciones afirmativas que los partidos políticos nacionales o coaliciones deberán cumplir en el registro de candidaturas federales a diputaciones y senadurías, a fin de salvaguardar el principio de paridad entre géneros y garantizar fórmulas integradas por candidatas y candidatos indígenas²⁰. Otro ejemplo se puede observar en el art. 171 de la Constitución de 1991 de Colombia, donde se establece la circunscripción especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas, y en el art. 246 se establecen jurisdicciones especiales de las autoridades de los pueblos indígenas.

Las propuestas previamente presentadas en materia de cierre de brechas de bienestar y desarrollo de los pueblos indígenas, que buscan garantizar derechos a la no discriminación, a la propiedad y a la participación requieren el refuerzo de dos elementos de gestión: el fortalecimiento de capacidades estadísticas para lograr una mayor visibilización de la población indígena, y la disponibilidad de recursos públicos²¹ para implementar y fortalecer las políticas mencionadas en esta sección.

¹⁸ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), sostiene 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 (CEPAL/FILAC, 2020).

¹⁹ Véase [en línea] <https://www.tierrasindigenas.org/>.

²⁰ Véase [en línea] <https://centraleeleitoral.ine.mx/2017/11/08/aprueba-ine-criterios-y-acciones-afirmativas-en-materia-de-paridad-y-representacion-de-los-pueblos-indigenas/>.

²¹ Es importante que las leyes de Presupuesto Público de los países doten del financiamiento necesario a las políticas y programas dirigidos a los pueblos indígenas.

D. Referencias esenciales sugeridas

SUGERENCIAS



- CEPAL/FILAC (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe) (2020), *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 de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45664-pueblos-indigenas-america-latina-abya-yala-la-agenda-2030-desarrollo-sostenible>.



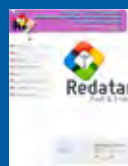
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014a), *Los pueblos indígenas en América Latina Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos* (LC/L.3893), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37050-pueblos-indigenas-america-latina-avances-ultimo-decenio-retos-pendientes-la>.



- F. Del Popolo (Ed.) (2017), *Los pueblos indígenas en América (Abya Yala). Desafíos para la igualdad en la diversidad* (LC/PUB.2017/26), Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43187-pueblos-indigenas-america-abya-yala-desafios-la-igualdad-la-diversidad>.



- Sitio web de la CEPAL sobre pueblos indígenas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/pueblos-indigenas-afrodescendientes>.



- Sistema de información e indicadores sociodemográficos de poblaciones y pueblos indígenas. Disponible [en línea] <https://redatam.org/redbin/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=SISPP>.

E. Preguntas

- Analice el concepto de autoidentificación para definir estadísticamente a los pueblos indígenas y revise en su país, región o territorio cómo se realiza la identificación de los pueblos indígenas. Compare y comente.
- Identifique las principales brechas de desarrollo y bienestar prevalecientes entre los pueblos indígenas y el resto de la población en su país, región o territorio.
- Brinde ejemplos de discriminación estructural contra los pueblos indígenas en su país, región o territorio.
- Analice el concepto e implicaciones de las medidas de reparación para revertir problemas de discriminación (estructural). Aplique dicho concepto en ejemplos prácticos relacionados con la protección social en su país, región o territorio.
- Identifique tres medidas, políticas o leyes que se enfoquen a fortalecer la garantía del derecho a la propiedad, acceso, uso y control de las tierras, territorios y recursos para los pueblos indígenas en su país, región o territorio.

Referencias bibliográficas

- Alegre, M. y R. Gargarella (2007), *El derecho a la igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*, Edit. Lexis Nexis Argentina, S. A. y Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, Buenos Aires. Disponible [en línea] <https://static-laley.thomsonreuters.com/LALEYARG/product/files/41352374/41352374.pdf>.
- BM (Banco Mundial) (2015), *Latinoamérica Indígena en el Siglo XXI*, Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible [en línea] <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/541651467999959129/latinoam%c3%a9rica-ind%c3%adgena-en-el-siglo-xxi-primera-d%c3%a9cada>.
- Bielschowsky, R. y M. Torres (Comps.) (2018), "Capítulo III" en *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio, Textos seleccionados del período 2008-2018, Colección 70 años, N° 1 (LC/PUB.2018/7-P)*, Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/id/254527/S1800087_es.pdf.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014a), *Los pueblos indígenas en América Latina Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos (LC/L.3893)*, Santiago de Chile. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37050-pueblos-indigenas-america-latina-avances-ultimo-decenio-retos-pendientes-la>.
- _____. (2014b), *Mujeres indígenas: nuevas protagonistas para nuevas políticas (LC/L.3842)*, Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36779-mujeres-indigenas-nuevas-protagonistas-nuevas-politicas>.
- CEPAL/FILAC (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe) (2020), *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 de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45664-pueblos-indigenas-america-latina-abya-yala-la-agenda-2030-desarrollo-sostenible>.
- CIDH (Corte Interamericana de Derechos Humanos) (2018), "Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos humanos", N° 11: Pueblos indígenas y tribales. Disponible [en línea] <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo11.pdf>.
- _____. (2015), *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, Washington, D.C.
- Corbetta, S. y otros (2018), *Educación intercultural bilingüe y enfoque de interculturalidad en los sistemas educativos latinoamericanos: Avances y desafíos (LC/TS.2018/98)*, Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44269/1/S1800949_es.pdf.
- Del Popolo, F., (Ed.) (2017), *Los pueblos indígenas en América (Abya Yala). Desafíos para la igualdad en la diversidad (LC/PUB.2017/26)*, Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43187-pueblos-indigenas-america-abya-yala-desafios-la-igualdad-la-diversidad>.
- Human Rights Commission of New Zealand (2012). *A fair go for all? Addressing Structural Discrimination in Public Services*, New Zealand. Disponible [en línea] https://www.hrc.co.nz/files/2914/2409/4608/HRC-Structural-Report_final_webV1.pdf.
- Martínez Cobo, J. (1986), "Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas", Documento ONU E/CN.4/Sub.2/1986/7, de 1986 [en línea] https://cendoc.docip.org/collect/cendocdo/index/assoc/HASH0151/8c042321.dir/EstudioCobo_conclus_es1.pdf.
- Montenegro, R. y C. Stephens (2006), "Indigenous health in Latin America and the Caribbean", *Lancet* 2006; 367: 1859–69. Disponible [en línea] <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/16753489/>.
- Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos (2020), "Situación de los Derechos Humanos en Colombia. Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General" (A/HRC/43/3Add.3) pág. 20. Disponible [en línea] <https://undocs.org/es/A/HRC/43/3/Add.3>.
- _____. (2018), "Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas en México" (A/HRC/39/17/Add.2). Disponible [en línea] <https://undocs.org/es/A/HRC/39/17/ADD.2>.
- _____. (2016) "Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a Honduras" (A/HRC/33/42/Add.2). Disponible [en línea] <https://undocs.org/A/HRC/33/42/Add.2>.
- _____. (2014) "Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas", James Anaya (A/HRC/27/52/Add.1). Disponible [en línea] <https://undocs.org/A/HRC/27/52/Add.1>.
- Pelletier, P. (2014), *La discriminación estructural en la evolución jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, IIDH, San José. Disponible [en línea] <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r34025.pdf>.
- Procurador de los Derechos Humanos (2018), Informe Anual Circunstanciado de Actividades y de la Situación de los Derechos Humanos, Ciudad de Guatemala.
- Solis, P. (2017), *Discriminación estructural y desigualdad social. Con casos ilustrativos para jóvenes indígenas, mujeres y personas con discapacidad*. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Colección Fundamentos, Ciudad de México, México. Disponible [en línea] <http://sindis.conapred.org.mx/investigaciones/discriminacion-estructural-y-desigualdad-social-con-casos-ilustrativos-para-jovenes-indigenas-mujeres-y-personas-con-discapacidad/>.

Este texto forma parte de una Publicación de las Naciones Unidas que fue coordinada por Simone Cecchini, Oficial Superior de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Raúl Holz, Consultor de la misma División, y Humberto Soto de la Rosa, Oficial de Asuntos Sociales de la sede subregional de la CEPAL en México. El documento contribuye a las actividades del proyecto “Leaving no one behind in Latin America and the Caribbean: strengthening institutions and social policy coherence and integration at the country level to foster equality and achieve the Sustainable Development Goals”, financiado por el undécimo tramo de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Mayor información sobre el proyecto, incluidos otros materiales relevantes, disponible en: igualdad.cepal.org/

Los autores agradecen los valiosos comentarios de Fabián Repetto a una versión anterior de este documento y de Nicole Bidegain, Fabiana Del Popolo, Andrés Espejo, María Luisa Marinho, Malva-marina Pedrero, Leandro Reboiras, Claudia Robles, Lucia Scuro, José Ignacio Suárez, Varinia Tromben, Daniela Trucco y Heidi Ullmann sobre capítulos específicos, así como el apoyo de Daniela Huneeus en la preparación del documento. Agradecen, asimismo, a todos los participantes en los debates de los talleres de capacitación “Que Nadie se Quede Atrás en la Senda del Desarrollo de Panamá” (Panamá, 15 y 16 de noviembre de 2018) y “Políticas Sociales para que Nadie se Quede Atrás” (Santiago de Veraguas, 9 y 10 de abril de 2019, y Panamá, 11 y 12 de abril de 2019), organizados por la División de Desarrollo Social y la sede subregional de la CEPAL en México, en colaboración con el Gabinete Social del Gobierno de la República de Panamá. Se agradece a María Elisa Bernal, Simone Cecchini, Raúl Holz, Daniela Huneeus, Francisca Miranda, Beatriz Morales, Marcelo Munch, Amalia Palma y Daniela Trucco por su generoso aporte de material fotográfico para la presente publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
Copyright © Naciones Unidas, 2021
Todos los derechos reservados

Esta publicación debe citarse como: S. Cecchini, R. Holz y H. Soto de la Rosa (coords.), *Caja de herramientas. Promoviendo la igualdad: el aporte de las políticas sociales en América Latina y el Caribe (LC/TS.2021/55)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, 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.