

Los derechos humanos de los pueblos indígenas

¿Qué dice el derecho internacional de los derechos humanos?

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros (**Declaración Universal de Derechos Humanos**, art. 1). Sin perjuicio de ello, los pueblos indígenas son a menudo algunos de los grupos más marginados en todas las sociedades e históricamente se enfrentan a dificultades excepcionales en el disfrute de sus derechos humanos.

La igualdad de derechos de los pueblos indígenas se basa en los principios de igualdad y no discriminación, consagrados en la **Declaración Universal de Derechos Humanos** (arts. 1, 2, 7 y 23), y desarrollados como norma internacional en diferentes tratados internacionales vinculantes ratificados por Chile, como el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos** (ICCPR, por sus siglas en inglés) (arts. 2, 1, 3, 14, 25 y 26); el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** (ICESCR, por sus siglas en inglés) (arts. 2, 3 y 7); la **Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial** (ICERD, por sus siglas en inglés) (arts. 1, 2 y 5); la **Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer** (CEDAW, por sus siglas en inglés) (arts. 1, 2, 3, 4, 5 y 24); la **Convención sobre los Derechos del Niño** (CRC, por sus siglas en inglés) (art. 2); la **Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares** (ICRMW, por sus siglas en inglés) (arts. 1 y 7); y la **Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad** (ICRPD, por sus siglas en inglés) (arts. 1 y 5).

Adicionalmente, los pueblos indígenas gozan de derechos individuales y colectivos tales como el derecho a la libre determinación y, en consecuencia, a establecer libremente su condición política y perseguir su desarrollo económico, social y cultural. El derecho a la libre determinación incluye el derecho a la identidad; los derechos a las tierras, territorios y a los recursos naturales; el derecho al patrimonio y los derechos a la participación, consulta y al consentimiento previo, libre e informado; por mencionar algunos. El contenido de estos derechos ha sido desarrollado principalmente en la **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**, y el **Convenio núm. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales** de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

El derecho internacional de los derechos humanos no contempla una definición única o universal de pueblos indígenas, basado en el razonamiento de que la identificación de un pueblo indígena es un derecho que le asiste al propio pueblo y un elemento fundamental del derecho a la autodeterminación. Sin perjuicio de lo anterior, una serie de criterios contribuyen a esta definición. El principal es el criterio de conciencia de la propia identidad indígena, al que se suman la continuidad histórica; la singularidad de sus sistemas, idioma, culturas y creencias; el carácter no dominante; y la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales.

Los Estados tienen la obligación de adoptar medidas positivas para remediar las discriminaciones históricas o corregir las desigualdades estructurales, en sintonía con las disposiciones del ICERD, el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas. En este sentido, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, que vigila la aplicación de la ICERD, ha señalado que el término “*no discriminación*” no implica necesariamente un trato uniforme cuando hay una justificación objetiva razonable para la diferencia de trato. “*Dar un mismo trato a personas o grupos cuyas situaciones sean objetivamente diferentes constituirá discriminación en la práctica, como constituiría también el trato desigual de personas cuya situación sea objetivamente la misma*” (**Recomendación General N° 32, ICERD, de 2009, párr. 8**). En similar sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que vigila la aplicación del ICESCR, se ha pronunciado señalando que cuando la discriminación contra un grupo específico ha sido omnipresente, los Estados deberían aplicar una estrategia sistemática con el fin de erradicarla (**Observación General N° 20, ICESCR, de 2009**).

La libre determinación ha sido considerada como el derecho más importante para los pueblos indígenas, “*ya que sin el disfrute de este derecho no se podrían disfrutar otros derechos humanos fundamentales de los pueblos indígenas*” (**Informe del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, de 2013, párr. 19**). La libre determinación abarca el derecho a participar en la adopción de decisiones en asuntos que afectan a sus derechos y la obligación de los Estados de celebrar consultas y cooperar con ellos para obtener su consentimiento libre, previo e informado antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten. En esta línea, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha exhortado a los Estados a garantizar “*que los miembros de los pueblos indígenas gocen de derechos iguales con respecto a su participación efectiva en la vida pública y que no se adopte decisión alguna directamente relacionada con sus derechos e intereses sin su consentimiento informado*” (**Recomendación General N° 23, ICERD, de 1997, párr. 4. d**). En complemento, el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas ha señalado que, “*los Estados deben establecer uno o más mecanismos apropiados a nivel nacional, de preferencia a nivel constitucional o legislativo, para regular las consultas en las situaciones en que el consentimiento libre, previo e informado es necesario o constituye el objetivo*” (**Estudio del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de 2018, anexo, párr. 3**).

Directamente ligado a lo anterior, el derecho de los pueblos indígenas a las tierras, territorios y recursos naturales tiene un rol fundamental para el goce y ejercicio de la totalidad de los derechos humanos de los pueblos indígenas. *“El derecho a ‘poseer, utilizar, desarrollar y controlar’ las tierras, los territorios y los recursos (art. 26) da lugar a un derecho al consentimiento libre, previo e informado coherente con el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación. En este contexto, la función del consentimiento libre, previo e informado consiste en salvaguardar la identidad cultural de los pueblos indígenas, inseparablemente unida a sus tierras, recursos y territorios”* (Estudio del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de 2018, párr. 19).

En este sentido, el Convenio 169 de la OIT ha establecido que, respecto del uso de los recursos naturales, se comprenderá como territorio indígena *“lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera”* (art. 13. 2), dando un enfoque extensivo en cuanto a la ocupación territorial. Lo anterior, sin limitarlo únicamente a un concepto habitacional, sino que también respecto de la extracción de alimentos, recursos, usos religiosos, espirituales y en general toda ocupación o utilización que se les dé. En este orden de ideas, la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, ha indicado que *“las fuentes jurídicas internacionales reconocen los derechos de los pueblos indígenas a la libre determinación y a sus tierras, territorios y recursos nacionales tradicionales, a su autogobierno, a sus culturas y a sus modos de vida. Para los pueblos indígenas, la mayoría de esos y otros derechos humanos se disfrutan colectivamente como muestra de la relación especial con sus tierras, territorios y recursos naturales tradicionales, la cual constituye la base de su identidad colectiva y de su supervivencia física, económica y cultural”* (Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, de 2018, párr. 12).

En esta línea, se destaca la importante relación entre los derechos humanos de los pueblos indígenas y el medio ambiente, especialmente en relación a la presión de actividades económicas como la extracción de recursos por parte de terceros en sus tierras y territorios. En específico, *“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”* (Convenio núm. 169 y Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 19. 1). Subrayando la relación entre la salud de los pueblos indígenas y el bienestar del medio ambiente, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha considerado *“que las actividades relacionadas con el desarrollo que inducen al desplazamiento de poblaciones indígenas, contra su voluntad, de sus territorios y entornos tradicionales, con la consiguiente pérdida por esas poblaciones de sus recursos alimenticios y la ruptura de su relación simbiótica con la tierra, ejercen un efecto perjudicial sobre la salud de esas poblaciones”* (Observación General N° 14, ICESCR, de 2000, párr. 27).

En relación a la cultura, el Comité de Derechos Humanos, que vigila la aplicación del ICCPR, ha observado que *“la cultura se manifiesta de muchas formas, inclusive en un modo particular de vida relacionado con el uso de recursos terrestres, especialmente en el caso de los pueblos indígenas”* (Observación General N° 23, ICCPR, de 1994, párr. 7). Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha puesto en relieve los aspectos comunales

de la vida cultural de los pueblos indígenas y la importancia para las culturas indígenas de sus tierras ancestrales y la naturaleza. *“Los Estados deben tomar medidas para reconocer y proteger los derechos de los pueblos indígenas a poseer, explotar, controlar y utilizar sus tierras, territorios y recursos comunales y, en los casos en que se hubieren ocupado o utilizado de otro modo esas tierras o territorios sin su consentimiento libre e informado, adoptar medidas para que les sean devueltos”* (Observación General N° 21, ICESCR, de 2009, párr. 36). Además, el Comité prosiguió clarificando que *“los Estados deben obtener su consentimiento previo libre e informado cuando corra peligro la preservación de sus recursos culturales, especialmente aquellos asociados con su forma de vida y expresión cultural”* (Observación General N° 21, ICESCR, de 2009, párr. 36).

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la misma línea, ha señalado que *“los pueblos indígenas tienen derecho a actuar colectivamente para que se respete su derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales, sus expresiones culturales tradicionales y las manifestaciones de sus ciencias, tecnologías y culturas, comprendidos los recursos humanos y genéticos, las semillas, las medicinas, el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora, las tradiciones orales, la literatura, los diseños, los deportes y juegos tradicionales, y las artes visuales e interpretativas”* (Observación General N° 21, ICESCR, de 2009, párr. 37). Para su efectivo cumplimiento, los Estados están obligados a adoptar medidas para garantizar *“la protección efectiva de los intereses de los pueblos indígenas en relación con sus producciones, que a menudo son expresiones de su patrimonio cultural y sus conocimientos tradicionales”* (Observación General N° 17, ICESCR, de 2005, párr. 32).

En relación a los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA) indígenas, el Comité de los Derechos del Niño, que vigila la aplicación de la CRC, ha alentado a los Estados a que incorporen en su enfoque de derechos la especificidad cultural de los NNA indígenas. En su **Observación General N° 11 de 2009**, el Comité ha instado a los Estados a *“que consideren la aplicación de medidas especiales para que los niños indígenas puedan acceder a servicios culturalmente apropiados en los ámbitos de la salud, la nutrición, la educación, las actividades recreativas, los deportes, los servicios sociales, la vivienda, el saneamiento y la justicia juvenil”* (párr. 25).

¿Cuál es el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a nivel normativo en Chile?

La Constitución Política de la República de Chile señala que las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos, reconociendo el derecho de igualdad ante la ley (arts. 1 y 19). No hay ninguna alusión expresa en la Constitución al reconocimiento de los pueblos indígenas, ni a sus derechos individuales o colectivos.

A nivel normativo, la Ley N° 19.253 de 1993, reconoce la existencia de los pueblos indígenas. Este instrumento ha sido objeto de reiteradas recomendaciones por parte de los Órganos de Tratados a fin de armonizarlo con los estándares internacionales de derechos

humanos. Adicionalmente, la Ley N° 21.298 de 2020, que reformó la Constitución, aseguró la presencia de escaños reservados en la Convención Constitucional.

¿Por qué es importante el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en la nueva Constitución?

- Por formar parte de las obligaciones de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales ratificados por Chile, y de los compromisos políticos de la **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**.
- Porque algunas de las mayores dificultades a las que hacen frente los pueblos indígenas en el ámbito de los derechos humanos derivan de la ausencia de reconocimiento, los bajos índices de participación efectiva en asuntos públicos y la presión de la que son objeto sus tierras, territorios y recursos como consecuencia de actividades relacionadas con el desarrollo y la extracción de recursos.
- Porque el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas constituye una garantía para avanzar en la implementación efectiva de sus derechos, y es el inicio de un importante camino hacia la reparación y reconciliación que pueden llevar al establecimiento de relaciones más simétricas, de cooperación y armoniosas entre los Estados y los pueblos indígenas.

¿Qué recomendaciones de la ONU ha recibido Chile?

Los mecanismos de protección de los derechos humanos de las Naciones Unidas –que incluye a los Comités de las nueve convenciones principales de derechos humanos, a los Procedimientos Especiales y al Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos–, han realizado diversas recomendaciones al país (consultables en el **Índice Universal de Derechos Humanos**). Algunos de los aspectos recomendados son:

- Seguir promoviendo legislación y medidas para eliminar la discriminación e intensificar la protección de los derechos de los pueblos indígenas.
- Mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas, en particular en lo relativo al acceso al empleo, la salud, la educación y la propiedad de la tierra.
- Garantizar el derecho que tienen los pueblos indígenas a disponer libremente de sus tierras, territorios y recursos naturales, incluso mediante el reconocimiento legal y la protección jurídica necesaria.
- Aumentar la representación de los pueblos indígenas en la vida política, además de su participación efectiva en las políticas públicas que les afecten, incluyendo las consultas previas en virtud del Convenio 169.
- Velar que la aplicación de la Ley Antiterrorista no vulnere los derechos humanos de los pueblos indígenas.

Recursos citados en el documento normativo

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948
<https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 1965
<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cerd.aspx>
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966
<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966
<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 1979
https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cedaw_SP.pdf
- La Convención sobre los Derechos del Niño, 1989
<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/crc.aspx>
- La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 1990
<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx>
- La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2006
<https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/CRPD/Pages/disabilitiesconvention.aspx>
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 2007
https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf
- Convenio núm. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo, 1989
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-americas/-ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf
- Recomendación General N° 32 de 2009 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fGC%2f32&Lang=es
- Observación General N° 20 de 2009 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fGC%2f20&Lang=es
- “Informe consolidado sobre las industrias extractivas y sus efectos sobre los pueblos indígenas”, Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, Consejo Económico y Social, E/C.19/2013/16, 2013
<https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=E%2fC.19%2f2013%2f16&Language=S&DeviceType=Desktop>

- Recomendación General N° 23 de 1997 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fGEC%2f7495&Lang=es
- “Consentimiento libre, previo e informado: un enfoque basado en los derechos humanos”, Estudio del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/39/62, 2018
<https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FHRC%2F39%2F62&Language=E&DeviceType=Desktop>
- Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/39/17, 2018
<https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FHRC%2F39%2F17%2520&Language=S&DeviceType=Desktop>
- Observación General N° 14 de 2000 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f2000%2f4&Lang=es
- Observación General N° 23 de 1994 del Comité de Derechos Humanos
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.5&Lang=es
- Observación General N° 21 de 2009 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fGC%2f21%2fREV.1&Lang=es
- Observación General N° 17 de 2005 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fGC%2f17&Lang=es
- Observación General N° 11 de 2009 del Comité de los Derechos del Niño
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f11&Lang=es
- La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, página web de las Naciones Unidas
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Índice Universal de Derechos Humanos, página web de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
<https://uhri.ohchr.org/es/buscar-recomendaciones-de-derechos-humanos>

Recursos adicionales de consulta

- ‘El ACNUDH y los pueblos indígenas’, página web de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
<https://www.ohchr.org/SP/Issues/IPeoples/Pages/IndigenousPeoplesIndex.aspx>
- “Los pueblos indígenas y el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas”, Folleto informativo N° 9 Rev. 2, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2013
https://www.ohchr.org/documents/publications/fs9rev.2_sp.pdf
- ‘Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas’, página web de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
<https://www.ohchr.org/sp/Issues/IPeoples/SRIIndigenousPeoples/Pages/SRIPeoplesIndex.aspx>
- ‘Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas’, página web de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
<https://www.ohchr.org/SP/Issues/IPeoples/EMRIP/Pages/EMRIPIndex.aspx>
- ‘Pueblos indígenas y constitución’, página web de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Chile
<https://www.pueblosindigenasyconstitucion.cl/>
- ‘Pueblos indígenas’, página web de las Naciones Unidas
<https://www.un.org/development/desa/indigenous-peoples-es/>
- ‘El PNUD en Chile’, página web del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Chile
<https://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/>
- ‘Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas’, página web
<https://www.un.org/development/desa/indigenous-peoples-es/sesiones-del-foro-permanente.html>
- UNESCO, página web en español
<https://es.unesco.org/>



NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO

América del Sur

Los derechos humanos de los pueblos indígenas

acnudh.org
2022