

Pueblos indígenas en aislamiento en el marco de los estándares internacionales de derechos humanos

Victoria Tauli-Corpuz

Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas

I Congreso sobre pueblos indígenas aislados en la Amazonía ecuatoriana: situación y problemática

22 de noviembre de 2016

Mi nombre es Victoria Tauli-Corpuz y soy la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

En primer lugar, me gustaría dar las gracias a los organizadores de esta reunión por permitirme dirigirles unas palabras a los participantes sobre la importante cuestión de la situación y los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento. Utilizaré esta terminología siguiendo las *Directrices de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACNUDH) para la protección de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la Región Amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay*¹ [‘las Directrices’] y el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre el tema de 2013.²

En esta presentación comenzaré por repasar el trabajo realizado en el marco de las Naciones Unidas en relación con los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, prestando especial atención a las *Directrices* y al mandato de la Relatoría Especial. Presentaré después algunas conclusiones y recomendaciones en relación con los principales problemas que se producen en los niveles local y nacional, donde viven los pueblos en aislamiento, incluyendo propuestas para fortalecer el trabajo del sistema de la ONU en términos de supervisión y de apoyo a las acciones legales y políticas necesarias para garantizar que estos pueblos disfrutaran de sus derechos humanos individuales y colectivos.

Como me han propuesto los organizadores, centraré mis comentarios en los pueblos indígenas en aislamiento. Pero quisiera subrayar mi preocupación por los problemas especiales a los que se enfrentan los pueblos indígenas en contacto inicial, en particular en relación con su derecho a la salud y al ejercicio de sus derechos territoriales y de su derecho a participar en la adopción de decisiones en cuestiones que les afecten, incluido a través de consultas apropiadas.

1. Introducción

Los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial y las amenazas particulares a las que se enfrentan han preocupado a la comunidad internacional desde hace ya varios años, tanto en el ámbito de las Naciones Unidas como en el sistema interamericano de derechos humanos. Su particularidad deriva del hecho de que, aunque tienen todos los derechos humanos individuales y colectivos que

¹ 2012. OACNUDH. *Directrices para la protección de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la región amazónica, el Gran Chaco y la región oriental de Paraguay. Resultado de las consultas realizadas por OACNUDH en la región: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela*. Las *Directrices* fueron anteriormente presentadas ante el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (MEDPI) en 2009 (A/HRC/EMRIP/2009/6, 30 de junio de 2009).

² 2013. CIDH. *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial en las Américas: recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, 30 de diciembre de 2013. [*Informe CIDH 2013*].

poseen los demás pueblos y personas, no pueden abogar por estos derechos ellos mismos. Esto, según la CIDH, hace que la defensa de sus derechos humanos sea especialmente importante.

Los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial se encuentran en una situación de riesgo extremo en términos de su supervivencia colectiva como pueblos. Las amenazas contra sus tierras, territorios y recursos naturales están aumentando por la presión de actividades legales e ilegales, sean industrias extractivas, madereras, turismo o la construcción de infraestructuras, mientras que no se están aplicando, con la urgencia que la situación exige, las medidas ya identificadas para garantizar su protección, especialmente la protección eficaz de sus territorios. La brecha de implementación que subrayó el Relator Especial Rodolfo Stavenhagen, es aún más dramática en el caso de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial.

Conozco los avances que se han producido en varios países de América del Sur en términos de adopción de leyes y políticas. Hay ahora un reconocimiento generalizado de la existencia de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial y de la especificidad de los problemas a los que se enfrentan. Entre los avances legislativos quisiera mencionar las disposiciones referidas a estos pueblos indígenas en las Constituciones de Ecuador y Bolivia, las enmiendas de los códigos penales para incluir los delitos de etnocidio y genocidio en estos mismos países, la legislación específica adoptada en Brasil, Perú o Bolivia o los avances en políticas en Ecuador, Perú o Brasil, país pionero en la adopción de medidas de protección.³

Soy a la vez consciente de las complicaciones prácticas a las que se enfrentan los Estados para hacer cumplir dichas leyes y políticas, debido a la lejanía y extensión de las áreas que se deben proteger y monitorear, o las dificultades para controlar actividades ilegales, como el tráfico de drogas o la minería y tala ilegales, que afectan los territorios de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial.

Pese a ello, la experiencia de las pasadas décadas ha demostrado que muchas de las amenazas contra la supervivencia y los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento está relacionadas con actividades que debieran regularse a través de una legislación adecuada, incluidas regulaciones transfronterizas, y de medidas apropiadas de monitoreo. Los Estados no deben utilizar como excusa las dificultades sobre el terreno para no cumplir con sus obligaciones de derechos humanos que implican, en este caso, el respeto al principio básico del no contacto y la aplicación de medidas de protección efectiva, que han demostrado ya su eficacia y que han sido recomendadas por organizaciones indígenas y expertos, incluidos expertos de las Naciones Unidas.

La defensa de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas en aislamiento a la vida y la seguridad es una obligación de los Estados en los que viven y de toda la comunidad internacional. Estos derechos fundamentales están íntimamente ligados, en su caso, al respeto y protección de sus derechos sobre sus tierras y recursos naturales, de

³ Vid., *inter alia*: **Ecuador**: *Constitución Política de Ecuador* (2008), Artículo 57; Asamblea Nacional de Ecuador, *Ley Reformatoria al Código penal que tipifica el delito de Genocidio y Etnocidio* (2009); *Política Nacional de los Pueblos en Situación de Aislamiento Voluntario* (2007); **Perú**: *Ley No. 28736 para la protección de los Pueblos Indígenas u Originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial* (2006); *Decreto Supremo 008-2007* de reglamentación de la ley; **Bolivia**: *Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia* (2009), Artículos 30 y 31; *Ley de protección a Naciones y Pueblos Indígenas Originarios en situación de alta vulnerabilidad* (2013); **Brasil**: *Ley N° 6.001, "Ley que dispone sobre el Estatuto del Indígena"* (1973); *Decreto n° 1775* sobre regulación de tierras indígenas (1996); *Ordenanza n° 281/pres*, Directrices para la coordinación de indios aislados de FUNAI. Información adicional sobre medidas legislativas y de políticas en: *Informe CIDH 2013*; 2012. Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial. IWGIA. IPES. Copenhague; 2002. HUERTAS CASTILLO, B. Los pueblos indígenas en aislamiento. Su lucha por la supervivencia y la libertad. IWGIA.

los que dependen para su supervivencia y para su bienestar social y cultural. La protección de sus territorios y recursos frente a la intrusión de terceros y a los daños producidos por cualquier tipo de contaminación ambiental, es el primer paso para la protección de todos los derechos humanos de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial

Pasaré ahora a comentar brevemente los avances más significativos que se han producido en la ONU en relación con este tema, dado que las acciones del sistema regional interamericano serán objeto de otra intervención. Me gustaría, de todos modos, subrayar que la jurisprudencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos deben ser referencia imprescindible para todas las acciones que se adopten en ámbito nacional y regional, incluida la cooperación transfronteriza, que se ha debatido en el marco de la OTCA. Además, debemos recordar que la recién adoptada *Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas* incluye un artículo específico sobre los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial, el artículo 26.⁴

Quiero también señalar que la vulnerabilidad de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial, debida, entre otras cosas, al reducido número de sus miembros y a su debilidad inmunológica, los pone en especial riesgo de desaparición como pueblos. Por lo tanto, a la luz del derecho internacional, los delitos contra los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial podrían ser constitutivos del crimen de genocidio.⁵

2. Pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial y las Naciones Unidas

La sensación de urgencia de la situación, junto a la falta de respuestas apropiadas por parte de los Estados en los que viven pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, hicieron que organizaciones indígenas, expertos, organizaciones no gubernamentales e incluso agencias estatales, decidieran presentar la cuestión ante la comunidad internacional, tanto en las instituciones regionales de derechos humanos como en las Naciones Unidas.

En diciembre de 2005, la Asamblea General de la ONU adoptó *el Programa de Acción para el Segundo Decenio de los Pueblos Indígenas del Mundo*.⁶ El Programa de Acción contiene dos referencias específicas a los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial en las que se solicita: (a) el establecimiento de un mecanismo global para supervisar la situación de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en peligro de extinción y (b) la adopción, en el nivel nacional, de un marco especial de protección para los pueblos indígenas en aislamiento y el establecimiento de políticas especiales para garantizar su protección y derechos.

Estas solicitudes fueron el punto de partida de la actividad desplegada en los años siguientes por el Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas (FPCI) y por la OACNUDH. La participación en las sesiones del FPCI de organizaciones indígenas, en particular de la CIPIACI, una coordinadora de

⁴ **Artículo XXVI.** Pueblos indígenas en aislamiento voluntario o en contacto inicial

1. Los pueblos indígenas en aislamiento voluntario o en contacto inicial, tienen derecho a permanecer en dicha condición y de vivir libremente y de acuerdo a sus culturas.

2. Los Estados adoptarán políticas y medidas adecuadas, con conocimiento y participación de los pueblos y las organizaciones indígenas, para reconocer, respetar y proteger las tierras, territorios, medio ambiente y culturas de estos pueblos, así como su vida e integridad individual y colectiva.

⁵ Véase, *Informe CIDH 2013*, párrafo 45.

⁶ Asamblea General, A/RES/60/142, 7 de febrero de 2006. A/60/270 *Proyecto del Programa de Acción para el Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo*, párrafos 45 y 51.

organizaciones indígenas por los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial, ayudaron a que el FPCI adoptase varias recomendaciones durante los cinco años siguientes (2005-2010)⁷ en las que se solicitaba, *inter alia*, la convocatoria reuniones de expertos, el desarrollo de directrices, y el reconocimiento de los derechos de propiedad de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial sobre sus tierras y territorios. El FPCI siguió con atención los resultados de las varias reuniones con distintos actores que tuvieron lugar durante esos años en América Latina vinculadas al proceso de desarrollo de las *Directrices*, como las reuniones de Santa Cruz de la Sierra,⁸ Pucallpa, Quito⁹ o Asunción. Las conclusiones y recomendaciones de las mismas siguen siendo una valiosa orientación sobre diversos aspectos relacionados con los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial.

Lamentablemente, a pesar del papel tan significativo que el FPCI desempeñó para impulsar la elaboración de las *Directrices*, a partir de 2010 no volvió a considerar la situación de los pueblos indígenas en aislamiento. Tampoco ha supervisado el cumplimiento de las recomendaciones adoptadas, ni la difusión y aplicación de las *Directrices* una vez que fueron presentadas por la OACNUDH. Dado el mandato del FPCI de diseminar los derechos y las cuestiones indígenas en el sistema de la ONU, sería interesante que este organismo especializado revisara sus recomendaciones sobre el tema, evaluara su grado de aplicación y apoyase la diseminación de las *Directrices* entre las agencias de la ONU y otros actores pertinentes del sistema de la ONU.

2.1 Las *Directrices* de la ONU

Las *Directrices* de la ONU fueron el resultado de un proceso incluyente que implicó en su elaboración a organizaciones indígenas, expertos, organizaciones no gubernamentales e instituciones estatales. Han sido extremadamente útiles para clarificar términos y definiciones que, a la vez que reconocen la diversidad de los pueblos indígenas en circunstancias de aislamiento y contacto inicial, identifican las principales características que se derivan de su situación particular y que los hacen especialmente vulnerables en términos de protección de sus derechos, incluido su derecho a la vida y a su supervivencia colectiva como pueblos diferentes.

Las *Directrices* clarifican también los estándares de derechos humanos aplicables a los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial, afirmando que gozan de todos los derechos humanos individuales y colectivos reconocidos para todos los individuos y pueblos. Esto incluiría todos los derechos humanos consagrados en los tratados de derechos humanos y en los instrumentos específicos sobre los derechos de los pueblos indígenas, básicamente el Convenio 169 de la OIT y la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* [‘la Declaración’].

Las *Directrices* ofrecen orientación sobre cómo hacer efectiva la protección de estos derechos humanos en el contexto particular de los pueblos indígenas en aislamiento, subrayando que debe respetarse el principio de no contacto como expresión del derecho de los pueblos indígenas en aislamiento a la libre determinación. Subrayan también la

⁷ E/2005/43 E/C.19/2005/9, párrafo 73; E/2006/43 E/C.19/2006/11, párrafos 83 y 84; E/2007/43 E/C.19/2007/12, párrafos 39-42; E/2008/43 E/C.19/2008/13, párrafo 143; E/2009/43 E/C.19/2009/14 párrafo 9; E/2010/43, E/C.19/2010/15, párrafo 48.

⁸ 2007. *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en la Amazonía y el Gran Chaco*. Seminario Regional organizado por la OACNUDH, Viceministerio de Tierras de Bolivia, CIDOB e IWGIA (International Work Group on Indigenous Affairs) celebrado en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, en noviembre de 2006. IWGIA. Copenhague.

⁹ 2008. *El derecho a la salud de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial. Ponencias presentadas en la reunión internacional en Quito, Ecuador, 19-20 de octubre de 2007*. Documentos de IWGIA. Copenhague.

especial importancia de los derechos sobre las tierras, territorios y recursos naturales, de los que los pueblos indígenas en aislamiento dependen totalmente, y los vínculos de estos derechos con su derecho a la cultura. Señalan también que, para la protección de sus derechos, debe tenerse en cuenta la jurisprudencia pertinente, en especial la que emana del sistema interamericano y de los organismos de las Naciones Unidas. Los derechos de estos pueblos indígenas deben tenerse también en cuenta en la esfera de la legislación ambiental.

Un aspecto útil de las *Directrices* es que proporcionan recomendaciones específicas para desarrollar políticas públicas y mecanismos de protección encaminados a garantizar el respeto a los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial. En este sentido, las *Directrices* subrayan que estas acciones debieran basarse en cuatro criterios básicos, definidos como el mínimo necesario: el derecho a la libre determinación; el respeto y garantía del derecho a sus tierras, territorios y recursos; el respeto y garantía del derecho a la salud, y el derecho a la participación, consulta y consentimiento previo, libre e informado.

Además de establecer estos criterios como base de cualquier actuación, las *Directrices* proporcionan propuestas prácticas sobre cómo los Estados deben cumplir con sus obligaciones de derechos humanos en este contexto. Las *Directrices* recomiendan, entre otras medidas, la adopción de un marco legal específico y adecuado; la adopción de medidas concretas para la protección de sus tierras, territorios y recursos, incluyendo planes de contingencia; la implicación de las diferentes instituciones del Estado, incluido el sistema judicial, la clarificación del papel de cada una y la coordinación entre las mismas; la coordinación transfronteriza; medidas de sensibilización, monitoreo y capacitación; y la institucionalización de un diálogo permanente, que incluya a actores públicos y privados. En este diálogo debe apoyarse la participación de las organizaciones indígenas dedicadas a la protección de los pueblos indígenas en aislamiento. Las *Directrices* recomiendan también la elaboración de protocolos de protección y de contacto y subrayan la importancia de la implicación de las poblaciones que viven cerca de los territorios de los pueblos indígenas en aislamiento.

En resumen, las *Directrices* subrayan que los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial tienen derecho a gozar de todos los derechos humanos individuales y colectivos, la importancia del principio del no contacto como expresión de su derecho de libre determinación, y la urgente necesidad de adoptar y aplicar medidas legales y políticas, a todos los niveles, para dar cumplimiento a la obligación del Estado de garantizar la protección de dichos derechos.

De acuerdo con diversas fuentes, las *Directrices* de la ONU han sido una referencia para la elaboración de estándares y el desarrollo de políticas en diversos países de la región. Como he mencionado, en su proceso de elaboración se llevaron a cabo varias reuniones de todos los actores que debatieron extensamente con el objetivo de acordar los principios fundamentales que deben orientar las actuaciones en relación con los pueblos indígenas en aislamiento y las principales medidas que debían adoptarse en los ámbitos nacional y regional.

Las *Directrices* han sido también importantes para el trabajo de los diferentes organismos de la ONU en relación con cuestiones relativas a los pueblos indígenas en aislamiento. Desde su adopción, tanto el profesor James Anaya como yo misma las hemos propuesto como referencia en nuestras recomendaciones en casos relativos a pueblos indígenas en aislamiento. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CEDR) también ha citado las *Directrices* y sus principios en sus observaciones

sobre países concretos,¹⁰ y el PNUD, por ejemplo, menciona las Directrices como documento de referencia en una guía interna sobre cuestiones ambientales.

2.2 El trabajo de la Relatoría Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas en relación con los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial

En el contexto específico del mandato de la Relatoría Especial de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas, tanto mis predecesores como yo hemos prestado especial atención a este tema, sea en respuesta a alegaciones recibidas sobre potenciales amenazas o violaciones concretas de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento, como parte de nuestras visitas a países, o en nuestros informes temáticos.

Me gustaría resumir algunos ejemplos de este trabajo en esta presentación.

El Relator Especial Stavenhagen realizó observaciones y recomendaciones sobre la situación y derechos de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial en los informes de sus visitas a Colombia (2004), Ecuador (2006) y Bolivia (2007).¹¹ Expresó la necesidad de que se actuara con urgencia para garantizar la protección de unos pueblos que consideraba especialmente vulnerables y en riesgo de extinción, subrayando la responsabilidad de la comunidad internacional, la necesidad de implicar al Asesor Especial de la ONU para la prevención del delito de genocidio y la importancia de la cooperación transfronteriza. El profesor Stavenhagen subrayó que la mera creación de reservas no era suficiente, *per se*, para garantizar el respeto a la autonomía territorial de los pueblos indígenas aislados. En su opinión, a menos que se adoptasen medidas específicas para su protección, estos pueblos podrían desaparecer. El Relator pidió que se adoptase legislación nacional para promover, proteger y garantizar los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento, con estricta adherencia al Convenio 169 de la OIT y a la Declaración.

El profesor James Anaya prestó atención específica a los derechos y situación de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial en sus visitas a Colombia (2009) y Perú (2013);¹² en el contexto de sus observaciones a la Constitución adoptada en Ecuador en 2008,¹³ y en comunicaciones sobre casos específicos, incluidos los eventos que afectaron a los waorani, tagaeri y taromenane en 2013, la situación de los ayoreo toto-biegosode en Paraguay, o los impactos de las actividades extractivas en los pueblos in-

¹⁰ Vid., por ej., CERD *Observaciones Finales sobre Venezuela*, 23 de Septiembre de 2013, párrafo 16

¹¹ *Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, Rodolfo Stavenhagen. Misión a Colombia*, E/CN.4/2005/88/Add.2, 10 de noviembre de 2004; *Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, Rodolfo Stavenhagen. Misión a Ecuador*, A/HRC/4/32/Add.2; *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen. Misión a Bolivia*, A/HRC/9/11.Add.2. Vid. también: *Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, Informe al Consejo de Derechos Humanos*, A/HRC/4/32, 27 de febrero de 2007, párrafos 42- 48

¹² *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. Adición: La situación de los pueblos indígenas en Colombia: seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior*. A/HRC/15/37/Add.3, 25 de mayo de 2010; *Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. Adición. La situación de los pueblos indígenas en Perú, en relación con las industrias extractivas*. 7 de mayo de 2014. A/HRC/27/52.Add.3.

¹³ *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. Adición: Observaciones sobre los avances y desafíos en la implementación de las garantías de la Constitución Política del Ecuador sobre los derechos de los pueblos indígenas*. A/HRC/15/37/Add.7, 17 de septiembre de 2010. Párr. 46 y 49

dígenas aislados en la Amazonía peruana.¹⁴ El Relator Especial Anaya reafirmó la necesidad de respetar el principio de no contacto, y de adoptar medidas eficaces para garantizar los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento. Subrayó la especial importancia de los derechos territoriales para la supervivencia de los pueblos indígenas aislados como pueblos distintos, y la obligación estatal de proteger sus territorios tradicionales incluso cuando estos no se hubieran incluido en áreas intangibles demarcadas. En el contexto de actividades extractivas que pudieran afectar a pueblos indígenas aislados, a sus tierras y sus recursos, el Relator Especial Anaya subrayó la obligación estatal de proteger los derechos sustantivos de estos pueblos. En su opinión, “[s]e debe mantener una presunción y política estatal en contra de la actividad extractiva en territorios habitados por los pueblos indígenas en aislamiento o contacto inicial”.¹⁵ El Relator Especial hizo también recomendaciones sobre el tema específico de la consulta y el consentimiento en el caso de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial.

En mi caso, tuve la oportunidad de reunirme con representantes del pueblo ayoreo totobiegosode, incluidos miembros del grupo recientemente contactados, durante mi visita a Paraguay.¹⁶ En mis recomendaciones, reiteré algunas de las observaciones sobre el caso que había realizado mi predecesor, incluida la necesidad de que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar la supervivencia de los ayoreo totobiegosode y otros grupos en aislamiento y contacto inicial en Paraguay, teniendo en cuenta las *Directrices* de la ONU. Estas medidas incluirían la protección de los territorios y recursos de esos pueblos, seriamente amenazadas por la tala y la privatización.

Durante una visita de trabajo a Perú, recibí información sobre la situación en Madre de Dios en relación con el pueblo indígena en aislamiento maschco piro. Tuve la oportunidad de reunirme con organizaciones indígenas, expertos y representantes del Estado en relación con el caso, y se me informó también de la situación de la demarcación de tierras a través de la creación de reservas territoriales, las propuestas sobre corredores territoriales¹⁷ y los problemas específicos de los pueblos indígenas en contacto inicial, en especial en relación con su derecho a la salud. Estoy haciendo un seguimiento de la situación en el país, incluidas las discusiones sobre las polémicas propuestas del Estado de ‘contacto controlado’.

¹⁴ (2013) Ecuador: *Experto de la ONU pide el fin de la violencia entre indígenas Tagaeri-Taromenane y Waorani*. <http://unsr.jamesanaya.org/esp/declaraciones/ecuador-experto-de-la-onu-pide-el-fin-de-la-violencia-entre-indigenas-tagaeri-taromenane-y-waorani>; Carta de alegación sobre concesión de lotes petroleros en reservas habitadas por pueblos indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial, Perú, en *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, S. James Anaya. Addendum. Summary of cases transmitted to Governments and replies received*. A/HRC/9/9/Add.1, 15 de agosto de 2008; *Report by the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, James Anaya. Addendum. Cases examined by the Special Rapporteur* (June 2009-July 2010), A/HRC/15/37/Add.1, 14 de septiembre de 2010.

¹⁵ *Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. Adición. La situación de los pueblos indígenas en Perú, en relación con las industrias extractivas*. 7 de mayo de 2014. A/HRC/27/52/Add.3, párrafo 72.

¹⁶ *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz. Adición. Situación de los pueblos indígenas en el Paraguay*, 13 de agosto de 2015, A/HRC/30/41/Add.1. Vid. también: *Comunicado de la Relatora Especial al terminar su visita a Paraguay*. <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/index.php/es/noti/noticias/45-conclusion-visit-paraguay>

¹⁷ Véase: 2015. HUERTAS CASTILLO, B. *Territorial Corridor for Panoan, Arawak and other Indigenous Peoples in Isolation and Initial Contact*. AIDSESP, ORAU, FENAMAD, COMARU, CORPIAA and ORPIO.

También estoy monitoreando la situación en Ecuador. Estoy muy preocupada sobre la información recibida de diversas fuentes desde comienzos del año sobre ataques contra waorani y potenciales represalias, una situación que muchos expertos consideran de emergencia. He recibido también alegaciones sobre la falta de respuestas adecuadas por parte del Gobierno de Ecuador. En este sentido, me gustaría solicitar que se implementen de inmediato medidas de prevención de conflictos. A la vez, quisiera reiterar la necesidad de aplicar todas las medidas recomendadas por mi predecesor en este caso y el plan acordado para el cumplimiento de las medidas cautelares ordenadas por la CIDH.

Como se refleja en este breve recorrido por el trabajo del mandato, los Relatores Especiales hemos mostrado nuestra preocupación por los pueblos indígenas en aislamiento. Como puede también observarse, si se consideran los casos expuestos y la situación actual, las recomendaciones hechas por el mandato en los casos particulares y sobre cuestiones generales distan mucho de haber sido cumplidas, especialmente en relación con la protección de los territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas en aislamiento, y la adopción de medidas adecuadas para prevenir los conflictos y para la protección de sus vidas, salud y medio ambiente.

3. Principios fundamentales, desafíos y acción futura: observaciones y recomendaciones

Basándome en lo que he podido observar en mis visitas a países, en mis diálogos con instituciones gubernamentales, y en la información recibida de múltiples actores, incluidos académicos, ONG y organizaciones indígenas, en relación con los problemas a los que se enfrentan los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, me gustaría ofrecer algunas reflexiones y recomendaciones sobre los principios fundamentales en relación con sus derechos humanos básicos y sobre los desafíos en los niveles nacional e internacional.

En mi opinión, se ha avanzado en el reconocimiento de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas en aislamiento, superando en gran medida los enfoques integracionistas del pasado que podríamos calificar de paternalistas cuando no extremadamente racistas e, incluso, genocidas. Gracias al trabajo de organizaciones indígenas, expertos comprometidos y muchos otros tanto en las instituciones del Estado como en la sociedad civil, parece que estos enfoques han desaparecido, al menos del discurso legal y, hasta cierto punto, del político.

Pero la realidad sigue siendo dramática. Me preocupa especialmente la información recibida en los últimos años sobre el creciente número de contactos en un contexto de expansión acelerada de la frontera agrícola y extractiva, con impactos directos sobre los territorios de los pueblos en aislamiento, que está afectando sus medios de vida, subsistencia y, como consecuencia, su salud y derechos humanos fundamentales. Al mismo tiempo, se están cuestionando los principios generales compartidos por organizaciones indígenas y expertos, como el no contacto. Los Estados no están haciendo todo lo que deberían para cumplir con sus obligaciones de derechos humanos en relación con los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, ya que continúan concediendo licencias para la exploración y explotación de recursos naturales dentro de sus tierras y territorios tradicionales, incumpliendo con la adecuada demarcación y protección de esos territorios e ignorando alertas bien fundadas sobre riesgos potenciales a causa de intrusiones, contaminación y otras.

3.1. Desafíos en los niveles local, nacional y regional

3.1.1. Reconocimiento de la presencia de pueblos indígenas en aislamiento en un área determinada

Muchas veces, existen informes contradictorios sobre la presencia o no de pueblos indígenas en aislamiento en una zona determinada, especialmente cuando dichos estudios se utilizan como evidencia para la concesión de licencias para actividades económicas de gran impacto, como la exploración y explotación petroleras, la tala o la construcción de infraestructuras. Debido a que los pueblos indígenas en aislamiento suelen vivir en pequeños grupos, tienen un modo de vida nómada y sus actividades tienen una mínima huella ambiental, es a veces difícil determinar las áreas exactas de asentamiento y movimiento que pueden estar utilizando. En muchos casos, las pruebas a favor o en contra de su utilización de una zona no son concluyentes. Los estudios apoyados por compañías comerciales que quieren operar en la zona se consideran sospechosos de defender ciertos intereses, mientras que los estudios antropológicos que proceden de organizaciones indígenas y de quienes les apoyan son igualmente tachados de no objetivos.

Aunque no puede negarse que puede ser difícil demostrar de manera definitiva y concluyente el uso continuo de ciertas tierras y recursos por un grupo indígena en aislamiento, es importante que los Estados tengan muy en cuenta que la autorización de actividades de alto impacto, como la extracción de recursos naturales o la construcción de infraestructuras, en territorios que podrían utilizar tradicionalmente los pueblos indígenas en aislamiento, puede tener consecuencias catastróficas e irreversibles. Los Estados deberían elaborar y hacer públicos todos los estudios necesarios, respetando el principio de no contacto, para asegurarse de que hay el máximo consenso entre las organizaciones indígenas, las instituciones estatales y los expertos en la determinación de la presencia o no de pueblos indígenas aislados en una zona determinada. Además, como señalan las *Directrices* de la ONU, podría aplicarse en este contexto el principio de precaución, un principio que goza de amplia aceptación internacional en relación con los impactos ambientales.¹⁸

3.1.2. Reconocimiento adecuado de los derechos sobre las tierras, territorios y recursos naturales

Las *Directrices* de la ONU subrayan la importancia de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales, consagrados en el Convenio 169 de la OIT y en la Declaración, para el pleno disfrute de todos sus derechos humanos individuales y colectivos. En el caso de los pueblos indígenas en aislamiento, los derechos territoriales son esenciales para su supervivencia, debido su total dependencia de sus ecosistemas tradicionales. Garantizar estos derechos es el paso inicial y fundamental para su protección.

La delimitación de los territorios de los pueblos indígenas en aislamiento debería basarse en el uso que hacen de las tierras, un concepto más amplio que el de posesión. El objetivo de la demarcación de las tierras debe ser el pleno reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento sobre sus tierras y recursos. Por lo tanto, es esencial identificar cuál sería la mejor forma en que los Estados pueden cumplir con sus obligaciones de derechos humanos al respecto, incluyendo opciones como, por ejemplo, la creación de corredores territoriales. Pueden ser necesarias medidas adicionales, como la creación de zonas de amortiguación con actividades restringidas y controladas, sistemas de control para evitar las intrusiones y medidas de reasentamiento para terceros.

Muchos de los problemas que sufren los pueblos indígenas en aislamiento y muchos de los conflictos que se producen con poblaciones aledañas y terceros, derivan de una identificación deficiente de sus verdaderos territorios y recursos. La demarcación adecuada exige amplios estudios e información. Es también importante señalar que la creación de áreas especiales a través de decretos u otra legislación subordinada que no equivalga al

¹⁸ *Directrices*, párrafo 46.

pleno reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento sobre sus tierras, territorios y recursos, podría no cumplir con los estándares internacionales de derechos humanos.

Por último, debe tenerse en cuenta que los territorios utilizados tradicionalmente por los pueblos indígenas en aislamiento atraviesan, en muchos casos, fronteras nacionales. Por lo tanto, la cooperación transfronteriza es esencial para la adecuada demarcación y protección de esos territorios y los pueblos que los habitan, incluso con la creación de corredores territoriales. En este sentido, quiero recordar que tanto el Convenio 169 (artículo 32) como la Declaración (artículo 36) piden a los Estados que faciliten las actividades transfronterizas de los pueblos indígenas.

3.1.3. Consulta y consentimiento y el interés público

Según el derecho y la jurisprudencia internacionales sobre derechos humanos, los Estados tienen el deber de consultar con los pueblos indígenas cualquier decisión que pudiera tener un impacto en sus derechos con el objetivo de lograr su consentimiento. En el caso de los pueblos indígenas en aislamiento, la CIDH señala que, respetando el principio *pro personae* y considerando el principio de no contacto como un requisito fundamental, los principales factores que hay que tener en cuenta cuando se analiza si los pueblos en aislamiento voluntario otorgan o no su consentimiento a la presencia de personas que no pertenecen a su pueblo en sus territorios ancestrales son: (i) el rechazo manifiesto a la presencia de personas ajenas a su pueblo en sus territorios y (ii) su decisión de mantenerse en aislamiento respecto de otros pueblos y personas.¹⁹ Las *Directrices* de la ONU afirman que la decisión de los pueblos indígenas aislados de permanecer en aislamiento debe interpretarse como una expresión de no consentimiento a ninguna actividad que pudiera afectar su aislamiento y derechos fundamentales.

En algunos casos, el Estado propone o acepta actividades económicas que afectan a los pueblos indígenas en aislamiento, a sus territorios y recursos naturales, con el argumento del interés nacional, la necesidad pública o las prioridades nacionales. Dependiendo del impacto de estas actividades, pueden suponer una restricción de derechos humanos fundamentales. Este suele ser el caso de las actividades de extracción de recursos naturales. Como señaló mi predecesor,²⁰ el consentimiento indígena a las medidas o actividades propuestas sería necesario cuando los derechos afectados sean esenciales para la supervivencia de los grupos indígenas como pueblos distintos, y cuando los impactos previstos en el ejercicio de sus derechos sean significativos. Los derechos generalmente reconocidos como necesarios para la supervivencia de los pueblos incluyen, por ejemplo, los derechos a sus tierras y recursos, independientemente de que estén oficialmente reconocidos o se basen en su utilización tradicional, o sus derechos a tierras de significación cultural, como lugares sagrados, o recursos naturales tradicionales esenciales para su supervivencia.

En líneas generales, cualquier decisión de los Estados de seguir adelante con una medida o actividad a la que los pueblos indígenas afectados no hayan dado su consentimiento y que restrinja sus derechos fundamentales debe cumplir con los estrictos criterios internacionales sobre limitaciones aceptables a los derechos humanos. Estos criterios tienen que ver con la necesidad y la proporcionalidad en relación con una finalidad pública válida definida en un marco general de respeto de los derechos humanos, y deberá estar determinada por la ley. Por ejemplo, en el contexto de las actividades extractivas que

¹⁹ Informe de la CIDH 2013, párrafo 25

²⁰ Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. *Las industrias extractivas y los pueblos indígenas*. A/HRC/24/41 1 de julio de 2013, párrafos 34 y 35.

podrían afectar a los pueblos indígenas, el anterior Relator Especial advirtió que entre las finalidades públicas válidas “no se encuentran los meros intereses comerciales o los objetivos de generación de ingresos.”²¹ Al evaluar los requisitos de necesidad y proporcionalidad, deben considerarse debidamente los derechos potencialmente afectados y su importancia para la supervivencia de los pueblos indígenas. Los pueblos indígenas en aislamiento son particularmente vulnerables a los impactos sobre sus territorios y recursos debido a su total dependencia de los mismos para su supervivencia, y los posibles impactos puede tener consecuencias irreversibles, incluyendo su desaparición. Por tanto, sería difícil demostrar proporcionalidad en cualquier restricción impuesta por el Estado a esos derechos esenciales.²²

Como señala el informe de la CIDH entre sus recomendaciones: “[e]n caso de alguna excepción a la prohibición de acceso a los territorios de pueblos indígenas en aislamiento o contacto inicial, establecerlas previa y claramente en la legislación, las mismas que deben estar encaminadas a brindar una mayor protección de los derechos de los pueblos indígenas o a atender situaciones excepcionales de emergencia. En particular, abstenerse de considerar excepciones que apelen al interés público de manera general.”²³

3.1.4. Cuestionamiento del principio de no contacto

Recientes incidentes en algunos países, en que indígenas de grupos en aislamiento se han acercado a zonas habitadas, han reabierto la discusión sobre el principio de no contacto. En este sentido, quisiera recordar que los pueblos tienen, de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho de libre determinación y autonomía, como señalan el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Los pueblos indígenas también tienen estos derechos, como reitera la Declaración, independientemente de su situación, y los Estados tienen el deber de garantizar el disfrute de los mismos. Podemos asumir que la decisión de permanecer en aislamiento es una expresión de la libre determinación de los pueblos indígenas en aislamiento. Por lo tanto, el principio de no contacto es el modo de respetar el derecho de los pueblos indígenas en aislamiento a la libre determinación. El principio de no contacto debería ser la base de cualquier medida adoptada para garantizar los derechos y bienestar de los pueblos indígenas en aislamiento. Cualquier contacto con estos pueblos que no haya sido iniciado por ellos mismos debería considerarse una violación de sus derechos humanos.

En este contexto, quisiera además recordar los artículos 7 y 8 de la Declaración que afirman que los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo de vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos distintos y que no serán sometidos a ningún acto de genocidio ni de violencia. El artículo 8 señala el derecho de los pueblos indígenas a no sufrir la asimilación forzada o la destrucción de su cultura. Dada la extrema vulnerabilidad de los pueblos indígenas en aislamiento por su debilidad inmunológica y su desconocimiento de la sociedad externa, el contacto puede tener consecuencias catastróficas e irreversibles que pueden, como ha sucedido en el pasado, provocar su desaparición. En este sentido, el contacto podría significar etnocidio o genocidio, como reconocen las legislaciones nacionales en Ecuador y Bolivia.

²¹ *Ibid*, párrafo 35

²² Sobre esta cuestión, véase también: Corte IDH. *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125. Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146.

²³ *Informe CIDH 2013*, página 84, párrafo 9.

Por otro lado, el artículo 8 de la Declaración pide a los Estados que establezcan mecanismos eficaces para la prevención y el resarcimiento de cualquier acción que tenga el objeto o la consecuencia de privar a los pueblos indígenas de su integridad como pueblos distintos, o de cualquier forma de asimilación forzada o integración. El cumplimiento de esta obligación y la operacionalización del principio de no contacto exigen acciones positivas y medidas para prevenir impactos negativos causados por personas externas o sus actividades sobre los pueblos indígenas en aislamiento y sobre sus tierras y recursos naturales. El principio de no contacto no impide la adopción de sistemas de vigilancia adecuados para garantizar su protección.

Aunque entiendo que las situaciones particulares puede ser extremadamente complejas, me gustaría reiterar la importancia, en el caso de cualquier acontecimiento que exija adoptar decisiones sobre los pueblos indígenas en aislamiento, de evaluar y responder a las causas subyacentes de ese evento en concreto, y no limitar la respuesta a situaciones de emergencia. Las medidas adoptadas deben ser siempre resultado de un diálogo con los expertos y las organizaciones indígenas que han asumido la responsabilidad de la protección de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento. Sean cuales sean las acciones concretas que un caso pudiera exigir, por ejemplo, si personas de grupos en aislamiento inician el contacto, el principio de no contacto según establecen las *Directrices* de la ONU, las disposiciones constitucionales y legislativas de algunos países y la jurisprudencia del sistema interamericano y de la ONU, debe orientar la respuesta adoptada.

3.1.5. Dificultades prácticas para hacer efectiva la prohibición del acceso y del contacto

Durante mis visitas de trabajo y mis reuniones con autoridades estatales y otros en las que se ha debatido sobre la situación de los pueblos indígenas en aislamiento, se me han reiterado las dificultades para aplicar las medidas de protección. Como ya he mencionado, soy consciente de las dificultades prácticas debido a la extensión y aislamiento de las zonas a vigilar, y a la presencia de actores ilegales, como traficantes de drogas o madereros y mineros ilegales, que el Estado tiene problemas para controlar. Pero estas dificultades no pueden ser una excusa para que los Estados no hagan todo lo posible para cumplir con sus obligaciones internacionales de derechos humanos, incluida la protección frente a las violaciones de los derechos humanos por terceros. Hay que tener en cuenta que, a veces, estas violaciones se producen después de que el Gobierno haya concedido licencias para actividades que afectan a las tierras y recursos de los pueblos indígenas en aislamiento. En este sentido, hay acciones que dependen directamente del Estado y que podrían garantizar, en gran medida, la protección.

Algunas de estas acciones esenciales podrían ser:

- (a) Como ya he señalado, los Estados deberían demarcar adecuadamente los territorios de los pueblos indígenas en aislamiento, asegurándose de que todo su territorio tradicional se incluye en las áreas demarcadas.
- (b) Los Estados deberían prohibir actividades económicas que puedan tener un impacto negativo en los pueblos indígenas en aislamiento, dentro de sus tierras y territorios, siendo además conscientes de que las actividades en áreas adyacentes a sus territorios pueden también producir impactos graves (como en el caso de utilización de productos químicos, la apertura de corredores para la exploración o explotación petrolera, etc.). Lógicamente, los Estados no deberían conceder licencias para actividades económicas en los territorios tradicionales de los pueblos indígenas en aislamiento.

- (c) Deberían establecerse zonas de amortiguamiento alrededor de los territorios tradicionales de los pueblos indígenas en aislamiento. Las actividades en estas zonas deberían estar restringidas para garantizar que no impactan en sus territorios y recursos.
- (d) Deben establecerse sistemas adecuados de monitoreo y control, respetando el principio de no contacto, para garantizar el no acceso a esos territorios. Para que estos sistemas sean eficaces, deben diseñarse y aplicarse con la participación de las organizaciones indígenas, especialmente las cercanas a los pueblos indígenas en aislamiento, expertos y las poblaciones vecinas.
- (e) Es esencial la sensibilización y la capacitación de las comunidades vecinas sobre los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento y sobre los sistemas de protección.
- (f) Tienen que diseñarse protocolos de contacto y protección que deben difundirse entre todos los actores implicados en actividades que pudieran afectar a los pueblos indígenas en aislamiento, incluidas todas las instituciones estatales relevantes.
- (g) Deben establecerse sistemas eficaces de alerta temprana y respuesta rápida frente a potenciales situaciones de amenaza.

Me gustaría también señalar que estas medidas adecuadas de vigilancia y protección exigen unos recursos humanos y financieros igualmente adecuados. Las restricciones presupuestarias, como las que afectan a algunas instituciones encargadas de su ejecución como la FUNAI en Brasil, pueden tener muy serias consecuencias para la supervivencia de los pueblos indígenas en aislamiento.

3.1.2. Conflicto y justicia

Se han producido conflictos entre pueblos indígenas en aislamiento y pobladores vecinos, indígenas y no indígenas. Creo que la prioridad para los Estados debiera ser la adopción de todas las medidas necesarias para prevenir los conflictos, resolviendo las causas subyacentes de los mismos. Los sistemas de alerta temprana y respuesta urgente deberían ayudar a identificar los hechos que pueden potencialmente desembocar en graves actos de violencia.

Si se produce un hecho violento, es necesaria la reparación inmediata y adecuada para las víctimas. La reparación debe acordarse con ellas con un enfoque intercultural, para garantizar que realmente satisface a las víctimas de acuerdo con sus propios patrones culturales, lo que ayudaría a evitar represalias. La satisfacción rápida de las medidas de reparación acordadas es esencial.

Si los autores de los actos violentos contra los pueblos indígenas en aislamiento pertenecen a un pueblo indígena, el sistema de justicia debería aplicar una perspectiva intercultural en todo el proceso de investigación y penal, teniendo en cuenta los sistemas de justicia indígenas, de modo que el procedimiento judicial y las penas aplicadas sean culturalmente apropiados. Esto exige la capacitación de las instancias de justicia, incluso la creación de un unidad especial para tratar este tipo de casos.

Otra cuestión importante es la necesidad de codificar específicamente los crímenes contra los pueblos indígenas en aislamiento en la legislación nacional, teniendo en cuenta su especial vulnerabilidad, que incluye el riesgo de su desaparición como pueblos distintos.

3.1.3. Impactos medioambientales sin presencia física de terceros y protección de la salud

Una característica de los pueblos indígenas en aislamiento es su falta de defensas inmunológicas frente a enfermedades comunes que pueden transmitirse fácilmente, no solo por contacto físico directo sino también a través de objetos, como la ropa. Esta especial vulnerabilidad debe tenerse en cuenta cuando se adoptan medidas para garantizar que los pueblos indígenas en aislamiento disfrutaran de su derecho a la salud. La asesoría especializada, como las recomendaciones contenidas en la *Declaración de Quito* (2007)²⁴ en relación con políticas públicas y planes de acción para garantizar el derecho a la salud de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial, pueden ayudar a las instituciones estatales y otros en este ámbito.

Otra cuestión importante, vinculada a la estrecha dependencia de los pueblos indígenas en aislamiento de sus recursos naturales, es el daño ambiental causado por actividades que pueden no tener lugar dentro de sus territorios. La información sobre casos de envenenamiento entre pueblos indígenas en aislamiento en Perú y Brasil, supuestamente debidos a la contaminación del agua con mercurio, cianuro y otros productos químicos utilizados en la minería, es un buen ejemplo de esta seria amenaza, frente a la que deben adoptarse medidas específicas.

3.1.4. Marco legal e institucional

Tanto el sistema de derechos humanos de la ONU como el Interamericano han recomendado la adopción de un marco legal que reconozca plenamente los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento, teniendo en cuenta sus especificidades. Este marco legal debe ser coherente con los instrumentos internacionales de derechos humanos, incluido el Convenio 169 de la OIT y la Declaración, y estar basado en los principios planteados en las *Directrices* de la ONU y en la asesoría y jurisprudencia proporcionada por la ONU y el sistema interamericano. En mi opinión, las disposiciones constitucionales adoptadas en Ecuador y Bolivia y la ley de Bolivia sobre pueblos vulnerables son avances alentadores en este contexto.²⁵

La armonización de la legislación del país para garantizar la coherencia es también esencial, en especial las leyes relativas a actividades que tienen impactos importantes en los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento (como la explotación de recursos naturales, las infraestructuras, las inversiones), además del derecho ambiental y la legislación sobre salud. Como ya mencioné, deberían considerarse también enmiendas de los códigos penales, en la línea de lo adoptado en Ecuador y Bolivia, para incluir el crimen de genocidio, junto con la real aplicación de las penas y la aplicación de enfoques interculturales de la justicia si hay otros pueblos indígenas implicados.

La aplicación de las medidas legales y de política adoptadas depende, en gran medida, de la capacidad de todas las instituciones del Estado para responder eficazmente a los problemas. Por tanto, debe considerarse la capacitación y la contratación de expertos, además del fortalecimiento de las instituciones dedicadas a esta cuestión y de su autoridad.

Uno de los comentarios que se me hace más reiteradamente en relación con la acción estatal sobre pueblos indígenas en aislamiento es la falta de coordinación y coherencia entre las diferentes instituciones que tienen responsabilidades en su protección o cuyas acciones tienen un impacto en estos pueblos. Las contradicciones en las decisiones adoptadas, por ejemplo, por las autoridades ambientales y por los ministerios a cargo de la minería o los hidrocarburos, parece ser recurrentes. La creación de una comisión interministerial para coordinar la adopción de decisiones y la aplicación efectiva de las medidas de protección podría ayudar a garantizar la coherencia, especialmente si todas las instituciones acuerdan y adoptan protocolos comunes de protección y acción urgente.

²⁴ *Vid.* nota 9.

²⁵ *Vid.* nota 3

En mi opinión, la eficacia de todas las medidas legales y políticas adoptadas dependerá también mucho del consenso y de la participación de las organizaciones indígenas y expertos que trabajan por los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento. Creo que la institucionalización de un espacio permanente de diálogo, con participación de esas organizaciones indígenas y expertos, tanto en nivel nacional como en el regional, podría ayudar a conseguir una mejor acción concertada.

3.1.5. Cooperación permanente con las organizaciones de los pueblos indígenas

Como han recomendado el FPCI, las *Directrices* de la ONU y los Relatores Especiales, las organizaciones indígenas cercanas a los pueblos indígenas en aislamiento o en contacto inicial deberían participar plena y efectivamente en el diseño y aplicación de cualquier medida adoptada para su protección, incluidos los sistemas de monitoreo.

3.2. Desafíos y recomendaciones en el nivel internacional

En la petición hecha por la Asamblea General en 2005, y en las recomendaciones del FPCI y de mis predecesores, se apela a la comunidad internacional en relación con el papel que podría desempeñar para ayudar a que los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial disfruten de sus derechos. Sin duda, la publicación de las *Directrices* de la ONU fue un hito en el trabajo del sistema de la ONU al respecto. Sin embargo, como ya he subrayado, la urgencia de la situación y la gravedad de los problemas a los que se enfrentan los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial exigen medidas más proactivas y definitivas que las adoptadas hasta el momento, incluido el apoyo al trabajo en los niveles local, nacional y regional.

Soy consciente de las solicitudes que se han hecho al mandato de la Relatoría Especial en este sentido, pidiendo que prestásemos particular atención a la cuestión, incluso en nuestros informes temáticos anuales al Consejo de Derechos Humanos. El Relator Especial Anaya expresó su intención de desarrollar un informe temático sobre el tema, pero debido a limitaciones de tiempo y recursos y a las muchas prioridades a las que se enfrenta el mandato, no consiguió cumplir su objetivo, pese a que realizó comentarios y reflexiones sustantivas sobre cuestiones generales y sobre casos específicos relativos a pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. Aunque me enfrento a las mismas limitaciones, me gustaría comprometerme a continuar con su trabajo y a intentar redoblar las peticiones a los estados y a la comunidad internacional para que actúen de manera urgente y eficaz.

Podría explorarse la potencial actuación del Asesor Especial para la prevención del delito de genocidio y de la Corte Penal Internacional en este contexto. De este modo se llamaría definitivamente la atención sobre la gravedad de la situación en que se encuentran los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial, y sobre el muy real peligro de su desaparición como pueblos distintos. Una situación que debería empujar a la comunidad internacional a actuar.

Las *Directrices* de la ONU son un instrumento muy útil que no es suficientemente conocido dentro del propio sistema de la ONU. La OACNUDH tiene un papel claro que desempeñar en este sentido. Me gustaría alentar a la OACNUDH a desarrollar, a través de un proceso participativo, un plan de acción concreto que incluyera medidas para la disseminación de las *Directrices* y la capacitación sobre las mismas dentro del sistema de la ONU, y de asistencia técnica para su aplicación en el nivel nacional. El FPCI, como asesor del sistema de la ONU, y el MEDIP, como organismo especializado del Consejo de Derechos Humanos, pueden ser también importantes en este trabajo.

Conclusión

En el mundo de los derechos humanos, 2017 va a estar señalado como el décimo aniversario de la adopción de la *Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas* por la Asamblea General de la ONU. La Declaración es plenamente aplicable a todos los pueblos indígenas del mundo, independientemente de sus modos de vida, su reconocimiento por los Estados en los que viven o la falta de legislación y políticas para el cumplimiento de los derechos que consagra.

Nada podría ser más adecuado para celebrar este 10º aniversario de la Declaración que trabajar para su verdadera aplicación sobre el terreno, para todos los pueblos indígenas en todos los países del mundo. Como señalé, la brecha de la implementación es, en el caso de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, especialmente dramática. Creo que todos -instituciones estatales, organizaciones indígenas, mecanismos de derechos humanos nacionales, regionales e internacionales, expertos y grupos de la sociedad civil interesados – deberíamos reflexionar sobre hasta qué punto las medidas legislativas y políticas adoptadas en varios países y el trabajo de las Naciones Unidas y del sistema interamericano han sido eficaces en términos de garantizar la aplicación de la Declaración en el caso de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial. Podemos ahora aprender de varios años de experiencia y evaluar lo que ha sido útil y lo que falta por hacer, de modo que podamos revertir de forma definitiva las preocupantes tendencias de las que estamos siendo testigos.