



ALTA REPRESENTANTE
DE LA UNIÓN PARA
ASUNTOS EXTERIORES Y
POLÍTICA DE SEGURIDAD

Bruselas, 17.10.2016
SWD(2016) 340 final

DOCUMENTO DE TRABAJO CONJUNTO DE LOS SERVICIOS

Aplicación de la política exterior de la UE en materia de pueblos indígenas

Índice

I. Introducción	3
II. Identificación de pueblos indígenas.....	4
III. Marco normativo	4
1. El enfoque de las Naciones Unidas	4
2. Enfoque de la Unión Europea.....	8
3. Una perspectiva comparada de los enfoques de las Naciones Unidas y la UE	9
IV. Políticas de la UE, instrumentos de financiación y su aplicación	10
1. Políticas exteriores de la UE.....	10
2. Financiación de la UE y otros instrumentos.....	13
3. Ejemplos prácticos de apoyo de la UE a los pueblos indígenas.....	15
V. La UE como agente de cambio: cómo mejorar la aplicación de la política de la UE.....	19
Anexo I: Guía adicional para la identificación de los pueblos indígenas.....	24
Anexo II: Información adicional sobre las iniciativas de los agentes multilaterales.....	25

I. Introducción

En las últimas décadas se han producido avances considerables en el reconocimiento y la promoción de los derechos de los pueblos indígenas en numerosas regiones tanto a nivel internacional como a nivel nacional. En este sentido, el desarrollo de los marcos institucionales y políticos de las Naciones Unidas ha sido un importante estímulo. En particular, resultó crucial la adopción del Convenio n.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales (Convenio n.º 169 de la OIT) en 1989, así como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas en 2007. Estos avances fueron celebrados durante la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas que tuvo lugar en 2014.

En la UE y en algunos de sus países y territorios de ultramar asociados viven diversos pueblos indígenas, algunos de ellos en la región ártica. En el marco de la política de la UE para el Ártico¹ adoptada en junio de 2016, la UE continuará colaborando con los pueblos indígenas árticos² y las comunidades locales para garantizar que sus puntos de vista y sus derechos sean respetados y promovidos en el actual proceso de elaboración de políticas europeas que afectan al Ártico. En su política para la región ártica, la UE se compromete asimismo a seguir trabajando en aras de la coherencia entre las políticas interiores³ y exteriores de la UE que afecten a los pueblos indígenas.

Las asociaciones entre los pueblos indígenas «europeos» y la UE y sus Estados miembros han contribuido a que la UE apoye a los pueblos indígenas en sus relaciones exteriores. La UE ha tenido una participación activa en los avances producidos en el contexto de las Naciones Unidas a través de sus políticas e intervenciones exteriores, respaldó la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y colaboró activamente en la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas y en la elaboración de su documento final.

En consonancia con el Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia 2015-2019⁴, el presente documento de trabajo conjunto de los servicios de la Comisión se centra exclusivamente en las políticas exteriores y la cooperación para el desarrollo de la UE. Ofrece una síntesis de las medidas adoptadas en apoyo de los pueblos indígenas, poniéndolos en relación con los avances producidos en el seno de las Naciones Unidas y con instrumentos tales como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas

¹ Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo «Una política integrada de la Unión Europea para el Ártico», Comisión Europea y Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad [Bruselas, 27.4.2016; JOIN (2016)21 final], y las correspondientes Conclusiones del Consejo sobre el Ártico 10400/16, de 20 de junio de 2016 (COEST 166).

² Los pueblos indígenas del Ártico viven en Rusia, Finlandia, Suecia, Noruega, Dinamarca (Groenlandia), Canadá y los Estados Unidos (Alaska). Para obtener más información, consúltese la página web www.arcticpeoples.org

³ Los saami y los kalaallit (los inuit de Groenlandia) son los únicos pueblos indígenas del Ártico que residen parcialmente en territorio de la UE (Dinamarca, Finlandia y Suecia).

⁴ Adoptado por el Consejo el 20 de julio de 2015 (10897/15). Los pueblos indígenas aparecen recogidos en la acción 16.d: «seguir desarrollando la política de la UE, en consonancia con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, así como con el documento final de la Conferencia Mundial de 2014 sobre los mismos».

y el documento final de la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas. A continuación, formula una serie de consideraciones referentes a cómo podría la UE mejorar la aplicación y la repercusión de sus políticas exteriores e instrumentos de financiación actuales, sobre todo en el contexto del desarrollo, con el fin de fortalecer el apoyo global que presta a los pueblos indígenas.

II. Identificación de pueblos indígenas

Las Naciones Unidas calculan que hay más de 370 millones de personas pertenecientes a pueblos indígenas en todo el mundo; estas viven en más de setenta países e integran aproximadamente 5 000 pueblos o grupos diferentes⁵.

Dado que los pueblos indígenas representan una enorme diversidad cultural y viven en contextos geográficos, sociales y políticos extraordinariamente diversos, no existe una definición universalmente aceptada para el término «pueblos indígenas». En consecuencia, el sistema de las Naciones Unidas hace hincapié en el derecho de los pueblos indígenas a identificarse como tales. El anexo I ofrece una guía adicional para la identificación de los pueblos indígenas.

En muchos países, los pueblos indígenas se encuentran entre los grupos más pobres, discriminados y marginados de la sociedad. A menudo son víctimas de graves violaciones y abusos de sus derechos humanos y se enfrentan a amenazas como la expropiación de sus tierras y recursos debido a la expansión de la agricultura, la producción maderera y la industria extractiva, o a migraciones forzosas en situaciones de conflicto. También pueden surgir amenazas en el marco de las iniciativas de protección del medio ambiente, el clima, la biodiversidad y el patrimonio cultural, así como de las actividades empresariales, comerciales y de promoción del desarrollo. El riesgo de vulneración de los derechos humanos alcanza un nivel especialmente elevado cuando no se tienen debidamente en cuenta los derechos de los pueblos indígenas y las necesidades de sus comunidades locales.

III. Marco normativo

1. *El enfoque de las Naciones Unidas*

En la **Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas** se definen los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, se prohíbe su discriminación y se promueve su participación plena y efectiva, aplicando, entre otros elementos, el principio de consentimiento libre, previo e informado, en todos los asuntos que les conciernan. La Declaración establece el derecho de los pueblos indígenas a conservar su

⁵ Véase también: <https://www.amnesty.org/es/what-we-do/indigenous-peoples/> y http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/UNDG_guidelines_ES.pdf

identidad y a seguir su propia visión en lo tocante al desarrollo, y les reconoce derechos: a la cultura, la identidad, la lengua, el empleo, la salud, la educación, de subsistencia y a poseer tierras, territorios y recursos. La UE apoyó la adopción de esta Declaración⁶.

Pese a que las normas de derechos humanos recogidas en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas son las mismas que las contempladas en las convenciones internacionales sobre derechos humanos⁷, varios de los principios que abordan los desafíos específicos de los pueblos indígenas complementan y representan una evolución de las normas que se establecen en el Convenio n.º 169 de la OIT⁸, que es el único instrumento internacional vinculante sobre los pueblos indígenas y tribales.

El principio más significativo recogido en el Convenio n.º 169 de la OIT es el establecimiento de mecanismos adecuados y eficaces para la consulta y participación de los pueblos indígenas y tribales en los asuntos que les conciernan. El Convenio n.º 169 de la OIT dispone asimismo actuaciones sistemáticas dirigidas a proteger los derechos y garantizar la integridad de los pueblos indígenas, en especial a través de organismos públicos y de mecanismos adecuados para la administración de programas. En sus disposiciones se abordan los ámbitos políticos que conciernen a los pueblos indígenas y tribales: la resolución de conflictos territoriales, el empleo, la formación, la protección social, la educación, la facilitación de contactos transfronterizos y la cooperación y administración internacionales.

La creciente atención que otorga la comunidad internacional a los derechos de los pueblos indígenas ha dado lugar a una serie de iniciativas en toda la comunidad internacional y el sistema de las Naciones Unidas⁹, incluidos tres mecanismos de las Naciones Unidas que tienen el mandato específico de dar respuesta a los problemas de los indígenas¹⁰: el Foro Permanente de las Naciones Unidas 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.

La comunidad internacional reiteró su apoyo y su compromiso con los principios de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas en la **Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas**, celebrada en septiembre de 2014 como una reunión de alto nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas. El documento final

⁶ Adoptada en 2007 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Francia pronunció una declaración interpretativa sobre su Constitución en la que no reconoce ningún tipo de derecho colectivo o subdivisión del pueblo francés, de conformidad con los principios de igualdad y no discriminación, así como con el de indivisibilidad de la República Francesa.

⁷ Véase el informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. Documento de las Naciones Unidas A/68/317, párrafo 65.

⁸ El Convenio n.º 169 de la OIT se adoptó en 1989 y hasta el momento ha sido ratificado por veintidós países, entre los que figuran tres Estados miembros de la UE: Dinamarca, España y los Países Bajos. Su antecesor, el Convenio n.º 107 de la OIT sobre poblaciones indígenas y tribales (1947) continúa vigente en diecisiete países, incluido un Estado miembro de la UE (Bélgica).

⁹ Puede obtenerse más información en el anexo II.

¹⁰ La creación de estos mecanismos culminó en última instancia en la disolución del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas (establecido en 1982) de la anterior Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. En el anexo II puede consultarse una descripción más amplia de las iniciativas de los agentes multilaterales.

de la Conferencia Mundial contiene recomendaciones de actuación¹¹ a escala nacional e internacional, y presta especial atención a las necesidades de las mujeres, niños, jóvenes y personas con discapacidad indígenas. La UE participó en la elaboración del documento final y respaldó su adopción. Por otro lado, el documento final de la Conferencia recuerda que las empresas transnacionales y otras empresas tienen la responsabilidad de respetar los **Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos** de las Naciones Unidas, adoptados en 2011 como marco global universalmente aceptado dirigido a reducir los abusos de los derechos humanos relacionados con las empresas. La Unión Europea reconoce estos Principios Rectores como marco de autoridad al abordar la responsabilidad social de las empresas y, en junio de 2016, adoptó una serie de conclusiones del Consejo en ese sentido¹².

Asimismo, debe tenerse en cuenta la reciente adopción (el 15 de junio de 2016) de la Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas por parte de la Organización de los Estados Americanos¹³.

¹¹ Documento final de la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas (A/RES/69/2) y su anexo (documento final de la Conferencia de Alta; anexo del documento A/67/994).

¹² Las Conclusiones del Consejo sobre empresas y derechos humanos se adoptaron el 20 de junio de 2016 (10254/16). En ellas se hace hincapié en el sólido apoyo de la UE a los Principios Rectores de las Naciones Unidas. El Consejo también respalda las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales y la Declaración tripartita de principios sobre empresas multinacionales y política social de la OIT, y reconoce la importancia del Pacto Mundial de las Naciones Unidas y de la norma ISO 26000 titulada «Guía sobre responsabilidad social». También debe tenerse en cuenta la importancia que revisten las normas laborales fundamentales de la OIT para los pueblos indígenas, como el Convenio n.º 111 relativo a la discriminación en materia de empleo y el Convenio n.º 182 sobre las peores formas de trabajo infantil. Véase también el documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre el estado de la aplicación de los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos de las Naciones Unidas [Bruselas, 14.7.2015, SWD (2015) 144 final].

¹³ http://www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=E-075/16

RECUADRO 1: la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible

En el marco de las Naciones Unidas, la **Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible** y su promesa «**leave no one behind**» (que nadie se quede atrás) revisten una importancia crucial. La Agenda 2030 constituye un compromiso claro con los derechos humanos¹⁴ y su disfrute por parte de todas las personas en cualquier lugar, así como con el derecho de todas las personas, sin discriminación, a disfrutar de los beneficios de un desarrollo equitativo y sostenible. Pese a que los diecisiete objetivos de la Agenda son pertinentes para los pueblos indígenas, que, junto con otros grupos, se consideran merecedores de una mayor atención, dos de las metas incluyen referencias específicas a los pueblos indígenas¹⁵. La UE ha defendido firmemente, y negociado en favor de, que la inclusión ocupe un lugar central en la Agenda 2030, instando a que se introduzcan procesos participativos e inclusivos de carácter innovador en todos los niveles¹⁶. Los pueblos indígenas fueron uno de los principales grupos que contribuyeron al proceso que condujo a la adopción de la Agenda 2030.

En cuanto a las esferas medioambiental y climática, los derechos de los pueblos indígenas figuran recogidos en diversos acuerdos multilaterales en materia medioambiental (y climática)¹⁷ y en sus protocolos y directrices conexos, algunos de los cuales actúan a modo de garantías para proteger los derechos de estos pueblos. En la última Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Acuerdo de París de la CMNUCC), celebrada en diciembre de 2015, se decidió crear una plataforma de intercambio sobre los problemas climáticos que experimentan los pueblos indígenas.

Asimismo, las **Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, los bosques y los recursos pesqueros en el contexto de la seguridad alimentaria nacional** son relevantes para los pueblos indígenas¹⁸. En ellas se establecen los principios y normas aplicables en la gobernanza responsable de la tenencia de tierra, los bosques y los recursos pesqueros con respecto a todas las formas de propiedad: pública, privada, comunal, indígena, consuetudinaria e informal. Las Directrices se refieren específicamente al modo en

¹⁴ Debe prestarse atención a la «Guía de Derechos Humanos para los ODS» elaborada por el Instituto Danés de Derechos Humanos y basada en los instrumentos internacionales de derechos humanos y en las normas laborales internacionales, así como en su anclaje en los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y en las 169 metas de la Agenda 2030.

¹⁵ La meta 2.3 relativa a la promoción de la seguridad alimentaria y la meta 4.5 sobre la garantía de la igualdad de acceso a la educación y la formación profesional.

¹⁶ Véanse las Conclusiones del Consejo de la UE «Una nueva asociación mundial para erradicar la pobreza e impulsar el desarrollo sostenible después de 2015», de 26 de mayo de 2015, y sobre una agenda transformadora después de 2015, de 16 de diciembre de 2014.

¹⁷ El Convenio Internacional para la Regulación de la Pesca de la Ballena de 1946 constituye el ejemplo más antiguo de inclusión de los derechos de los pueblos indígenas en las convenciones relacionadas con el medio ambiente. Dicho Convenio incluye un régimen referente a la pesca aborígena de ballenas, en virtud del cual se garantiza la continuidad de la pesca ballenera por parte de los pueblos aborígenes, a unos niveles adecuados para satisfacer sus necesidades culturales y nutricionales. Dicho régimen continúa vigente y resulta muy importante para responder a las necesidades culturales, nutricionales y de seguridad alimentaria de los pueblos indígenas con tradiciones de pesca de ballenas.

¹⁸ Respaldadas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) en 2012.

que debe considerarse y protegerse el derecho de los pueblos indígenas de propiedad de la tierra. La UE respaldó la elaboración de las Directrices Voluntarias y comprometió un importante volumen de financiación temática en el marco del Programa «Retos y bienes públicos mundiales»¹⁹ del Instrumento de Cooperación al Desarrollo²⁰ (ICD) para la aplicación de las citadas directrices por parte de los países socios. Además, las Directrices Voluntarias sirven de directrices para los proyectos financiados por la UE en los que se aborda la gobernanza de la tierra.

2. Enfoque de la Unión Europea

La protección de las personas pertenecientes a minorías es un principio fundamental consagrado en los Tratados de la UE. El artículo 2 del Tratado de la Unión Europea hace referencia a los derechos de las personas pertenecientes a minorías. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea dispone en su artículo 21 la prohibición de discriminar a persona alguna por su pertenencia a una minoría nacional, y en su artículo 22 establece que la Unión respetará la diversidad cultural, religiosa y lingüística. Como recuerda la estrategia de 2010 relativa a la aplicación de la Carta, esta se aplica a la acción exterior de la UE²¹.

Con respecto a la acción exterior de la Unión, el artículo 21 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece que «[l]a Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de [...] consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional».

La acción exterior de la UE en apoyo de los pueblos indígenas se guía por una serie de principios, definidos primordialmente en el documento de trabajo de la Comisión Europea de 1998 relativo al apoyo a los pueblos indígenas en la cooperación para el desarrollo²² y la correspondiente Resolución del Consejo de 1998²³, así como en las Conclusiones del Consejo sobre los pueblos indígenas, adoptadas en 2002²⁴. Estos principios, que deben aplicarse en las estrategias y los instrumentos de financiación de la UE, y también de manera transversal, incluyen los siguientes:

- el derecho de los pueblos indígenas a su «autodesarrollo», incluido el derecho a oponerse a proyectos —en particular, a los que afecten a sus tradiciones— y el

¹⁹ El Programa «Retos y bienes públicos mundiales» del ICD persigue impulsar un desarrollo sostenible desde un punto de vista económico, social y medioambiental, de un modo integrado y holístico, con el fin de promover la buena gobernanza, la estabilidad política y la seguridad, así como el requisito de coherencia de las políticas en la acción exterior. Su objetivo general es apoyar un desarrollo sostenible integrador: medio ambiente y cambio climático, energía sostenible, desarrollo humano, seguridad alimentaria y nutricional y agricultura sostenible, migración y asilo.

²⁰ Reglamento (UE) n.º 233/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 77 de 11.3.2014, p. 44).

²¹ Estrategia para la aplicación efectiva de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 19 de octubre de 2010, COM (2010) 573 final.

²² Documento de trabajo de la Comisión Europea relativo al apoyo a los pueblos indígenas en la cooperación para el desarrollo de la Comunidad y los Estados miembros, de mayo de 1998.

²³ Resolución del Consejo, de 30 de noviembre de 1998, titulada «Los pueblos indígenas en el marco de la cooperación para el desarrollo de la Comunidad y los Estados miembros».

²⁴ 2463.ª sesión del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, documento 13466/02, 18 de noviembre de 2002.

derecho a obtener compensación cuando los proyectos sean perjudiciales para sus medios de subsistencia;

- la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en todas las fases del ciclo de los proyectos (en la cooperación para el desarrollo) y la importancia de desarrollar las capacidades de las organizaciones que representan a los pueblos indígenas;
- la inclusión de los temas que preocupan a los pueblos indígenas en el diálogo político con países socios.

En 2005, el Consenso Europeo sobre Desarrollo²⁵ definió los pueblos indígenas como uno de los temas **transversales** que constituyen simultáneamente objetivos en sí y factores decisivos para fortalecer los efectos y la sostenibilidad de la cooperación. El Consenso afirma asimismo que «[e]l principio fundamental para salvaguardar los derechos de los pueblos indígenas en la cooperación para el desarrollo consiste en asegurar la plena participación y el consentimiento libre y con conocimiento de causa de las comunidades interesadas»²⁶.

A lo largo de los años, la UE ha seguido trabajando para poner en práctica estos principios en la aplicación de sus políticas. El apoyo de la UE a la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas ha incidido en un mayor respaldo a los pueblos indígenas. Los compromisos de la UE con los principios recogidos en esta Declaración se reafirmaron recientemente en la Comunicación relativa a la estrategia de la UE para las relaciones culturales internacionales, publicada en 2016²⁷. Dicha estrategia sitúa la promoción de los derechos culturales de los pueblos indígenas en el contexto de la consolidación de la paz y del diálogo intercultural.

3. Una perspectiva comparada de los enfoques de las Naciones Unidas y la UE

La UE y las Naciones Unidas reconocen plenamente las identidades específicas de los pueblos indígenas. En consecuencia, el principio de igualdad y la prohibición de la discriminación en el disfrute de todos los derechos humanos están consagrados tanto en las políticas de la UE como en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. En este contexto, la UE reconoce, por ejemplo, «la importancia que otorgan los pueblos indígenas a la afirmación de su "autodesarrollo", esto es, a la definición de [...] sus propias identidades culturales. Este planteamiento reconoce también los diversos conceptos de desarrollo que les son propios [...]»²⁸. El artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas dispone que «[l]os pueblos indígenas tienen

²⁵ Declaración Conjunta del Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada «El consenso europeo sobre desarrollo» (2006/C 46/01).

²⁶ En el apartado titulado «Democracia, buen gobierno, derechos humanos, derechos de los niños y de los pueblos indígenas».

²⁷ «Hacia una estrategia de la UE para las relaciones culturales internacionales», Comunicación Conjunta de la Comisión Europea y la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad al Parlamento Europeo y al Consejo [Bruselas, 8.6.2016, JOIN(2016) 29 final].

²⁸ Fuente: 2141.ª sesión del Consejo, Resolución del Consejo, de 30 de noviembre de 1998, sobre los pueblos indígenas, apartado 2.

derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho, determinan libremente su condición política y deciden libremente su desarrollo económico, social y cultural».

Los marcos de la UE y de las Naciones Unidas se diferencian en la especificación del ámbito material de aplicación de los derechos de participación. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas estipula que los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones sobre asuntos que afecten a sus derechos, e insta a los Estados a que apliquen el principio de consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas al adoptar leyes y medidas administrativas²⁹. El marco de la UE hace referencia al principio del consentimiento libre, previo e informado únicamente en el contexto de la cooperación de la UE para el desarrollo. Por lo tanto, este principio no se extiende en ningún caso a las medidas legislativas y administrativas que trasciendan el ámbito de la cooperación para el desarrollo.

El derecho de los pueblos indígenas a contar con **representantes elegidos por ellos y de acuerdo con sus propias instituciones decisorias** está intrínsecamente vinculado al principio del consentimiento libre, previo e informado. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas establece que las «consultas y la cooperación de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas» constituye un medio para obtener el consentimiento libre, previo e informado³⁰. Pese a las referencias al consentimiento libre, previo e informado y al desarrollo de las capacidades de las «instituciones representativas de los pueblos indígenas» en los documentos pertinentes de la UE, el marco de la UE no contiene referencias explícitas a las instituciones decisorias propias de los pueblos indígenas.

IV. Políticas de la UE, instrumentos de financiación y su aplicación

1. Políticas exteriores de la UE

Los derechos humanos ocupan un lugar central en toda la acción exterior y la cooperación de la UE, incluso en los acuerdos comerciales con terceros países. El Marco estratégico de la UE sobre derechos humanos y democracia, adoptado en 2012, establece los objetivos, principios y prioridades de la Unión en lo que se refiere a la promoción de los derechos humanos. Se han elaborado dos planes de acción en los que se definen las medidas prácticas que adoptará la Unión Europea para lograr dichos objetivos.

²⁹ La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas establece además que el principio del consentimiento libre, previo e informado debe aplicarse en la aprobación de proyectos que afecten a las tierras de los pueblos indígenas, en particular en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo. Asimismo, también dispone que dicho principio se aplicará conjuntamente con las correspondientes medidas de reubicación, reparación, restitución o indemnización.

³⁰ El Convenio n.º 169 de la OIT establece asimismo el compromiso de celebrar consultas con los pueblos indígenas y tribales «de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas».

El primer Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos (2012-2014) incluía acciones concretas en relación con los pueblos indígenas³¹. El segundo Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia (2015-2019) contiene acciones relativas a la protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas. La sección titulada «Cultivar un entorno no discriminatorio» incluye una acción consistente en «[s]eguir desarrollando la política de la UE, en consonancia con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, así como con el documento final de la Conferencia Mundial de 2014 sobre los mismos»³². El plan de acción exhorta asimismo a intensificar los esfuerzos para proteger a los defensores de los derechos humanos que trabajan en favor de los derechos económicos, sociales y culturales: en este contexto se hace mención específica a los pueblos indígenas y a las cuestiones de especial importancia para ellos, como los asuntos de derechos humanos relacionados con las tierras, el acaparamiento de tierras y el cambio climático.

Las directrices de la UE para la mejora de la legislación³³ disponen que deben tenerse en cuenta los derechos fundamentales al evaluar los efectos de las acciones de la UE. Esto significa que, a la hora de evaluar la repercusión de las iniciativas que generan efectos fuera de la UE, se debe tener en especial consideración los instrumentos internacionales de derechos humanos además de los requisitos de la Carta de los Derechos Fundamentales. Asimismo, y también en el marco general del Programa de Mejora de la Legislación³⁴ —y en respuesta al Marco estratégico de la UE sobre derechos humanos y democracia adoptado en 2012—, se ha elaborado un conjunto de directrices para ayudar a analizar los efectos potenciales sobre los derechos humanos de las iniciativas de la UE en materia de política comercial, tanto en la UE como en los países socios. Estas directrices incluyen referencias a los derechos de los pueblos indígenas³⁵.

En mayo de 2016, la UE adoptó las Conclusiones del Consejo relativas al planteamiento de la UE sobre desplazamiento forzoso y desarrollo en respuesta a la Comunicación «Vivir con dignidad: de la dependencia de ayudas a la autonomía. Desplazamiento forzoso y desarrollo»³⁶. Las Conclusiones y la Comunicación proporcionan el marco político necesario para una respuesta global al desplazamiento forzoso más eficiente, digna y adaptada al contexto. Este marco, informado por un enfoque basado en los derechos humanos, resulta

³¹ Cabe destacar que el apartado titulado «Una política reforzada sobre las cuestiones indígenas», incluía una acción consistente en «revisar y seguir desarrollando la política de la UE relativa a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, con vistas a la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas de 2014».

³² Acción 16, letra d).

³³ Conjunto de herramientas «Legislar mejor», herramienta n.º 24: Derechos fundamentales y derechos humanos, http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool_24_en.htm

³⁴ Adoptado por la Comisión Europea el 19 de mayo de 2015.

³⁵ Directrices sobre el análisis de los efectos para los derechos humanos en las evaluaciones de los efectos de las iniciativas de política comercial, 2 de julio de 2015, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/july/tradoc_153591.pdf y <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1344>

³⁶ Conclusiones del Consejo relativas al planteamiento de la UE sobre desplazamiento forzoso y desarrollo, 240/16, de 12.5.2016, y Comunicación de la Comisión Europea «Vivir con dignidad: de la dependencia de ayudas a la autonomía. Desplazamiento forzado y desarrollo» [Bruselas, 24.4.2016, COM(2016) 234 final].

altamente pertinente para dar respuesta a las necesidades de los pueblos indígenas afectados por desplazamientos, así como para abordar las causas originarias de estos y de las presiones migratorias.

Un componente fundamental de su política de derechos humanos son los **diálogos sobre derechos humanos** que la UE mantiene con los países socios y las organizaciones regionales. Estos diálogos están guiados por las Directrices de la Unión Europea en materia de diálogo sobre derechos humanos y representan una oportunidad para que la UE plantee preocupaciones en el ámbito de los derechos humanos, así como para debatir sobre la cooperación en esta materia en los foros multilaterales. A lo largo de los años, los asuntos indígenas han ido adquiriendo un peso cada vez mayor en los diálogos sobre derechos humanos que se han mantenido con un creciente número de países, como la mayoría de los países de América Latina, Canadá y algunos países asiáticos como Bangladés y Vietnam. Sin embargo, todavía no es habitual abordar este tema en los diálogos con todos los países con los que resultaría pertinente tratarlo, en particular, los de África y Asia.

La UE ha desarrollado asimismo **directrices** sobre derechos humanos en once ámbitos prioritarios cuyo objetivo fundamental es servir como herramienta práctica para guiar a los agentes de la UE en todo el mundo. En particular, las directrices de la UE sobre los defensores de los derechos humanos (2008) recuerdan el marco jurídico aplicable a la promoción y protección de los defensores de los derechos humanos, incluidos los defensores de los derechos humanos de los indígenas³⁷.

RECUADRO 2: ejemplos de buenas prácticas en la protección de los defensores de los derechos humanos

Varias delegaciones de la UE en América Latina participan en el seguimiento y el apoyo a los defensores de los derechos humanos de los indígenas. En Guatemala, la delegación de la UE ha creado un mecanismo informal conocido como «Grupo filtro», que lleva a cabo un seguimiento de los casos emblemáticos de los defensores de los derechos humanos, incluidos los dedicados a la defensa de los pueblos y comunidades indígenas. En Honduras, el «Grupo ENLACE» posibilita un contacto y un diálogo continuos entre las representaciones diplomáticas locales y los homólogos de la sociedad civil; en este marco se debate sobre los recursos naturales y los pueblos indígenas, y se organizan visitas para supervisar la situación de los derechos humanos *in situ*, prestando especial atención a los defensores de los derechos humanos que representan a los pueblos indígenas³⁸.

Un buen ejemplo de las consultas con pueblos indígenas son los diálogos anuales con las organizaciones de los pueblos indígenas del Ártico, que ostentan la condición de participantes

³⁷ Los defensores de los derechos humanos también promueven y protegen los derechos de los miembros de grupos tales como las comunidades indígenas.

³⁸ En 2015, el grupo trató cinco temas: prisiones y tortura (febrero de 2015), personas con discapacidad (abril de 2015), defensores de los derechos humanos locales emblemáticos o «clásicos» (julio de 2015), el sistema judicial (septiembre de 2015) y derechos socioeconómicos y laborales (diciembre de 2015).

permanentes en el Consejo Ártico organizado por los servicios de la Comisión Europea en colaboración con el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). También se celebraron dos consultas con pueblos indígenas para elaborar este documento de trabajo conjunto de los servicios de la Comisión. La primera de ellas tuvo lugar en Bruselas en marzo de 2015, mientras que en el mes de abril de ese mismo año se celebró en Nueva York un Taller Mundial de Consultas con la participación de cerca de 70 representantes indígenas y expertos, coincidiendo con el período de sesiones anual del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas. Por otra parte, también se celebraron encuentros informales con pueblos indígenas sobre el proyecto de documento conjunto de los servicios de la Comisión, coincidiendo con el 15.º período de sesiones del Foro Permanente, celebrado en 2016.

En dichas consultas, los representantes de los pueblos indígenas expresaron su agradecimiento por los compromisos y acciones de la UE en relación con los principios que tienen que ver con la consulta, la participación, el autodesarrollo y el derecho de los pueblos indígenas a oponerse a un desarrollo impuesto. En sus recomendaciones, hicieron hincapié en la importancia de un diálogo continuado con la UE a escala local, nacional e internacional, así como en la necesidad de establecer un foro al más alto nivel con el mandato de entablar un diálogo sobre políticas y supervisar la aplicación de la política, los compromisos y el plan de acción de la UE en relación con los pueblos indígenas.

2. Financiación de la UE y otros instrumentos

De los nueve instrumentos de financiación³⁹ de los que dispone actualmente la UE para cooperación exterior y ayuda, pueden encontrarse referencias específicas a los pueblos indígenas en los tres que se indican a continuación:

En virtud del **Instrumento Europeo para la democracia y los derechos humanos (IEDDH)**⁴⁰ para el período 2014-2020, el alcance del apoyo incluye los derechos de los pueblos indígenas «proclamados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas»⁴¹.

El **Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD)**, incluido su programa temático subyacente «Retos y bienes públicos mundiales», se refiere expresamente a los pueblos indígenas (y afrodescendientes que viven en América Latina) como destinatarios de la cooperación y como una cuestión transversal. Asimismo, incluye a las «instituciones representativas de los pueblos indígenas» entre los beneficiarios admisibles. El **Instrumento**

³⁹ Cuatro instrumentos temáticos y cinco geográficos.

⁴⁰ Reglamento (UE) n.º 235/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un instrumento financiero para la democracia y los derechos humanos a escala mundial (DO L 77 de 11.3.2014, p. 85).

⁴¹ Ya en el momento de su creación, en 1999, el IEDDH reflejaba la Resolución del Consejo sobre los pueblos indígenas de 1998.

en pro de la estabilidad y la paz⁴² considera a los pueblos indígenas como uno de los aspectos transversales que deben incluirse en la programación siempre que resulte posible.

El Instrumento Europeo de Vecindad⁴³ (IEV) no contiene referencias específicas a los pueblos indígenas, aunque sí se refiere a los derechos de las personas pertenecientes a minorías. **El Acuerdo de Cotonú**, que guía la programación y las actividades del Fondo Europeo de Desarrollo⁴⁴ (FED) no hace referencia a grupos específicos.

Asimismo, es preciso mencionar los siguientes instrumentos de la UE relacionados con el comercio que revisten una importancia especial para los pueblos indígenas:

Los acuerdos de asociación voluntaria sobre la aplicación de leyes, gobernanza y comercio forestales (FLEGT en sus siglas en inglés) garantizan que únicamente la madera obtenida legalmente pueda obtener una licencia para importarse en la UE desde los países productores de madera. El respeto de los derechos de los pueblos indígenas puede constituir un requisito explícito para el sistema de concesión de licencias, en el caso de que el país productor de madera cuente con leyes para proteger los derechos de propiedad de la tierra de los pueblos indígenas. Desde la adopción en 2012 de las Directrices voluntarias para la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y otros recursos naturales anteriormente mencionadas, estas se han ido aplicando cada vez en mayor medida en los acuerdos de asociación voluntaria sobre FLEGT con objeto de minimizar los posibles efectos adversos sobre las comunidades indígenas afectadas y sus medios de subsistencia⁴⁵.

El Reglamento (CE) n.º 1007/2009⁴⁶, en su versión modificada, que impone una **prohibición sobre la importación de productos derivados de la foca**, establece exenciones para los productos procedentes de las comunidades indígenas inuit. Este Reglamento permite comercializar en el mercado de la Unión productos derivados de la foca procedentes de la caza tradicional por parte de la población inuit y otras comunidades indígenas. El Reglamento modificado, en sus considerandos, incluye referencias a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y a las obligaciones de tres Estados miembros de la UE⁴⁷ en lo que respecta a la ratificación del Convenio n.º 169 de la OIT.

⁴² Reglamento (UE) n.º 230/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014 (DO L 77 de 15.3.2014, p. 1).

⁴³ Reglamento (UE) n.º 232/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un Instrumento Europeo de Vecindad (DO L 77 de 15.3.2014, pp. 27-43).

⁴⁴ El Fondo Europeo de Desarrollo (FED) establece ayudas para 79 países socios de la Unión en África, el Caribe y el Pacífico (ACP), así como para los países y territorios de ultramar de los Estados miembros.

⁴⁵ Se han celebrado acuerdos de asociación voluntaria con Camerún, Ghana, Indonesia, Liberia, la República Centroafricana y la República del Congo. Existen negociaciones en curso con Costa de Marfil, Gabón, Guyana, Honduras, Laos, Malasia, la República Democrática del Congo, Tailandia y Vietnam.

⁴⁶ Las modificaciones del Reglamento (CE) n.º 1007/2009, en virtud de las cuales también se derogó el Reglamento (UE) n.º 737/2010, empezaron a aplicarse el 18 de octubre de 2015. La Comisión adoptó un nuevo Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1850, que también es de aplicación desde el 18 de octubre de 2015.

⁴⁷ Dinamarca, España y los Países Bajos.

RECUADRO 3: el enfoque basado en los derechos humanos con respecto a la cooperación para el desarrollo, una contribución de la UE a la Agenda 2030

En marzo de 2014 la UE adoptó un **enfoque basado en los derechos humanos con respecto a la cooperación para el desarrollo**, que engloba todos los derechos humanos, como contribución a la Agenda 2030. Este enfoque no solo será crucial para el cumplimiento de los compromisos globales de la UE con esta Agenda, sino también para el apoyo que brinda la UE a los pueblos indígenas. Mediante una redefinición de las funciones de las partes interesadas, que pasan de ser titulares de obligaciones a titulares de derechos, el enfoque basado en los derechos humanos es importante para el reconocimiento de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas de conformidad con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de estos pueblos. El enfoque basado en los derechos humanos permite llevar a cabo un análisis de los desafíos y oportunidades que tienen ante sí los pueblos indígenas, incluidas las mujeres y los niños indígenas, para participar en las iniciativas de desarrollo sostenible y beneficiarse de ellas. Dicho análisis incluye cuestiones relacionadas con la propiedad y el control de los territorios ancestrales y los recursos naturales, recordando las obligaciones y responsabilidades que tienen los Estados de abordar dichos asuntos a través de políticas y programas de desarrollo. El enfoque basado en los derechos humanos de la UE implica además la participación efectiva de los pueblos indígenas y sus representantes a lo largo de los ciclos de programación y de los procesos de planificación estratégica de la cooperación para el desarrollo.

La UE se ha comprometido a continuar promoviendo la igualdad de género en sus relaciones exteriores a través del segundo Plan de Acción en materia de género (2016-2020)⁴⁸, que destaca, en particular, la importancia de garantizar la igualdad de acceso para hombres y mujeres a los servicios financieros, los recursos productivos (incluida la tierra), el comercio y el emprendimiento, promoviendo, por ejemplo, cambios legislativos en el ámbito de la propiedad, las sucesiones y el control de tierras y otros recursos productivos. Todos estos aspectos revisten una elevada importancia para las mujeres indígenas y se tendrán en cuenta en la ejecución del segundo Plan de Acción en materia de género en los países pertinentes.

3. Ejemplos prácticos de apoyo de la UE a los pueblos indígenas

Existe un elevado número de proyectos y programas en curso dirigidos a apoyar a los pueblos indígenas. Los programas y proyectos de la UE abordan la cuestión de los pueblos indígenas (de forma transversal) en el marco de programas nacionales, o regionales, más amplios, o bien a través de acciones específicamente dirigidas a estos pueblos. Muchos de estos programas y proyectos se centran en la discriminación y la desigualdad que sufren los pueblos indígenas en relación con sus derechos económicos, sociales y culturales, así como sus derechos civiles y políticos.

⁴⁸ Véanse las Conclusiones del Consejo sobre el Plan de Acción en materia de género 2016-2020, adoptadas en su 3420.ª sesión, celebrada el 26 de octubre de 2015.

Entre los proyectos que abordan los **derechos económicos, sociales y culturales** cabe citar, por ejemplo, el apoyo de la UE al Plan de Desarrollo Económico y Social de Níger y a sus acciones relativas al acceso a la sanidad por parte de las poblaciones nómadas geográficamente dispersas. Otro ejemplo es el programa de apoyo a la educación y formación técnica y profesional en Nicaragua, que ofrece a las comunidades indígenas y afrodescendientes una formación adaptada a sus características económicas, sociales y culturales. La cooperación con Vietnam también ofrece ejemplos de proyectos, entre otros en el ámbito de la educación de niños pertenecientes a minorías étnicas y el apoyo en favor de la participación y los derechos de las mujeres pertenecientes a minorías étnicas. Con la ayuda de la UE, se llevó a cabo una campaña de vacunación junto con la administración de vitamina A a mujeres y niños pigmeos en Camerún.

En lo que respecta a los **derechos civiles y políticos** de los pueblos indígenas, la cooperación bilateral de la UE con numerosos países pone el acento en la participación de estos pueblos a nivel local y nacional. En este marco, se ejecutan proyectos relativos a la obtención de la ciudadanía y la inscripción del nacimiento (Camerún) y sobre el desarrollo de las capacidades de los pueblos indígenas, promoviendo el reconocimiento de la diversidad étnica y la participación democrática en las reformas constitucionales. También existen algunos proyectos dirigidos a respaldar la igualdad de participación de los pueblos indígenas en **los procesos democráticos nacionales** de América Latina (por ejemplo, en el Ecuador). En cuanto a la participación **a nivel local**, cabe citar, por ejemplo, la capacitación de los líderes de los pueblos indígenas, así como de sus organizaciones y redes, para afirmar y promover mejor sus derechos en los mecanismos de gobernanza locales y regionales, así como proyectos en los que se abordan las prioridades y derechos de participación de las mujeres (Nicaragua y Uganda con los batwa, en la región de los Grandes Lagos).

En países como Bolivia, Chile, Guatemala, Nicaragua y el Perú, la UE también financia proyectos que respaldan el desarrollo de capacidades de los pueblos indígenas para interactuar con las autoridades, los donantes y otros agentes externos en cuestiones que afectan a sus derechos, a través de mecanismos de consulta. Este apoyo suele estar vinculado, en la mayoría de las ocasiones, a la aplicación del Convenio n.º 169 de la OIT en los países que lo han ratificado, puesto que la participación de los pueblos indígenas y su consulta constituyen un elemento central del Convenio.

A través de la iniciativa de la UE para promover las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y otros recursos naturales⁴⁹, se está abordando a nivel local, en países como Camerún y Colombia, el apoyo a la participación y la celebración de consultas con pueblos indígenas con respecto a sus derechos sobre la tierra. No obstante, otros programas, como los programas sobre FLEGT, abordan los derechos sobre la tierra y los recursos a escala nacional. En las negociaciones sobre el acuerdo de asociación voluntaria sobre FLEGT de la UE con Honduras, se apoyaron actividades dirigidas a

⁴⁹ Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, los bosques y los recursos pesqueros en el contexto de la seguridad alimentaria nacional de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

garantizar la participación de los pueblos indígenas y la celebración de consultas con estos, tanto en los procesos locales como nacionales. Además, Honduras es el único país de los que han suscrito acuerdos de asociación voluntaria que ha decidido reservar una plaza específica a los pueblos indígenas. En la República del Congo se aprobó una norma legislativa sobre los derechos de los pueblos indígenas como resultado del acuerdo de asociación voluntaria; por otro lado, el acuerdo de asociación voluntaria de Liberia ayuda al gobierno y a la sociedad civil a fortalecer los derechos de la comunidad sobre los bosques y a modificar los derechos de propiedad de la tierra⁵⁰.

⁵⁰ En las negociaciones recientes de la UE con un país socio sobre un acuerdo de asociación voluntaria sobre FLEGT, la Unión Europea alentó al Gobierno del país socio a respetar los derechos de los pueblos indígenas a participar y ser consultados. La guía de las **Directrices voluntarias para la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y otros recursos naturales** contribuyó a lograr este resultado. Con el fin de no perjudicar las negociaciones, no se identifica el país en cuestión. El Comité de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial ha formulado observaciones a este país en relación con los derechos de propiedad de la tierra de sus pueblos indígenas.

RECUADRO 4: el apoyo crucial de la UE para conseguir que se escuche la opinión de los pueblos indígenas

A escala mundial, el IEDDH y el ICD hacen fuerte hincapié en el **apoyo a los derechos de los pueblos indígenas** (como se establece en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas):

- 1) La participación de los representantes de los pueblos indígenas en los foros sobre derechos humanos de las Naciones Unidas, a través del apoyo a la secretaría técnica dirigida por el doCip⁵¹.
- 2) Apoyo a la OIT en la promoción del Convenio n.º 169. Existe un amplio reconocimiento en torno al hecho de que la asociación entre la UE y la OIT, unida al apoyo prestado a la OIT en la cooperación bilateral por los Estados miembros de la UE, ha contribuido de manera significativa a la ratificación del Convenio n.º 169 de la OIT por parte de Nepal (en 2007) y la República Centroafricana (en 2010). En el caso de Nepal, como ocurrió con Guatemala a mediados de la década de 1990, la ratificación del Convenio n.º 169 fue vital para la inclusión de los pueblos indígenas en la consolidación de la paz después del conflicto.
- 3) El IEDDH y el programa «Retos y bienes públicos mundiales» del ICD respaldan el proyecto «Navegador Indígena»⁵². El Navegador Indígena es una herramienta para la elaboración de indicadores de desarrollo humano basados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como en las metas incluidas en estos. Esta herramienta ayuda a las comunidades a desarrollar datos fiables basados en la comunidad y de propiedad de esta, que les permiten aportar información a las metas de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 y llevar a cabo un seguimiento de los avances. Esta tercera asociación está diseñada para apoyar a los pueblos indígenas en sus esfuerzos por dar respuesta a las necesidades y aspiraciones identificadas por sus comunidades en el contexto de la Agenda 2030 en los países seleccionados de América Latina, África y Asia.

A través del Fondo de Emergencia del IEDDH, varios **defensores de los derechos humanos de los indígenas que se encontraban en situación de riesgo** en América Latina, Asia y África, tanto mujeres como hombres, recibieron subvenciones cuya finalidad era, por ejemplo, mejorar su seguridad física, su representación legal, su asistencia médica, etc.

⁵¹ El doCip es el Centro de Documentación, Investigación e Información de los Pueblos Indígenas, una ONG creada en 1978 y con sede en Ginebra que ayuda a los pueblos indígenas.

⁵² La denominación oficial de la primera fase de estos proyectos, que tiene carácter piloto, es «*Improving Indigenous Peoples' access to justice and development through community-based monitoring*» (Mejorar el acceso de los pueblos indígenas a la justicia y el desarrollo a través del seguimiento comunitario) (2016-2018), y su ejecución corre a cargo de la OIT, Tebtebba, el Pacto asiático de los pueblos indígenas, el Programa de los Pueblos de los Bosques y el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, perteneciente al IEDDH. El proyecto contará con la participación de otro socio en fases posteriores, el Instituto Danés de Derechos Humanos. El proyecto desarrollado en el marco del Programa «Retos y bienes públicos mundiales» se titula: «*Making the SDGs work for indigenous peoples*» (Conseguir que los ODS funcionen para los pueblos indígenas) (2016-2019), y los socios involucrados en su ejecución son los mismos que en el caso anterior.

En el contexto de la prevención de conflictos y la consolidación de la paz, existen otros ejemplos en los que la UE presta atención a los pueblos indígenas que se ven o han visto afectados por un conflicto. El caso más reciente es el apoyo de la UE al proceso de consolidación de la paz en Colombia.

Pese a la existencia de diversos ejemplos que demuestran el apoyo de la UE a los pueblos indígenas, también hay indicios de que en varios países, sobre todo fuera de América Latina, la UE no trabaja directamente con las organizaciones o comunidades de pueblos indígenas, sino con organismos gubernamentales u organizaciones tradicionales de la sociedad civil. Esto puede suceder, en particular, en países en los que la modalidad preferida de la ayuda es el apoyo presupuestario⁵³.

Esto implica que el ejercicio del derecho de los pueblos indígenas al consentimiento libre, previo e informado en los programas que puedan afectar a sus derechos es limitado, lo que reduce a su vez el riesgo de que las actividades de desarrollo provoquen efectos adversos. Tales riesgos están en consonancia con los numerosos informes y observaciones de los titulares de mandatos de las Naciones Unidas y de los órganos de vigilancia de los tratados de las Naciones Unidas⁵⁴.

V. La UE como agente de cambio: cómo mejorar la aplicación de la política de la UE

Con base en el análisis anterior, parece que la UE cuenta con un marco político adecuado sobre los derechos de los pueblos indígenas. Además, existen numerosas buenas prácticas que muestran que las políticas e instrumentos de derechos humanos de la UE, que incluyen la observancia de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, se están aplicando con éxito en la promoción y protección de los derechos de estos pueblos. En el plano político, estas iniciativas incluyen debates sobre los problemas de los indígenas en el marco de algunos diálogos sobre derechos humanos, así como la protección proporcionada a los defensores de los derechos humanos de los indígenas. Por otro lado, los Estados miembros de la UE también están apoyando la promoción y la protección de los derechos de los pueblos indígenas; como resultado de ello, se han adquirido un conocimiento y una experiencia considerables.

En lo que concierne a la cooperación para el desarrollo, la UE se ha centrado hasta el momento en combatir la discriminación en la realización de los derechos humanos, a menudo

⁵³ Este conlleva transferencias financieras directas al Tesoro nacional del país socio, que están condicionadas al diálogo sobre políticas, la evaluación del desempeño y el desarrollo de capacidades. Desde 2012, la Comisión dispone de un conjunto de normas específicas y estructuradas para gestionar los riesgos específicos del apoyo presupuestario en consonancia con la práctica general de la Comisión, en todas las fases del proceso (desde la identificación hasta la ejecución).

⁵⁴ En particular, los Relatores Especiales de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Comité de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Véase, por ejemplo, el documento de las Naciones Unidas CERD/C/TZA/CO/16*, de 27 de marzo de 2007; A/HRC/24/21 y A/HRC/27/52/Add.3.

a través de un enfoque transversal que, en muchos casos, tiene una incidencia positiva en los pueblos indígenas. Los programas temáticos, como el IEDDH, el programa «Retos y bienes públicos mundiales» del ICD (por ejemplo: la igualdad de género, el medio ambiente, la FLEGT y las tierras, incluidos los bosques), están específicamente dedicados a los derechos de los pueblos indígenas. Existen buenos ejemplos que demuestran la atención creciente de la UE a las amenazas que sufren los pueblos indígenas en relación con sus derechos sobre la tierra y los recursos.

Sin embargo, el actual marco político ofrece margen de mejora para aumentar la repercusión de la UE y mejorar la eficacia de las acciones de la Unión en favor de los pueblos indígenas, así como una aplicación más homogénea de estas acciones en las relaciones de la UE con los países socios. A continuación se expone una serie de consideraciones sobre cómo mejorar la acción de la UE en todos los países pertinentes y en la cooperación multilateral.

Como norma general:

- Hacer un mejor uso de las herramientas de derechos humanos (como los diálogos, las directrices o las estrategias por país) y las buenas prácticas disponibles en este ámbito, teniendo en cuenta los principios de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. También deben tenerse en consideración las necesidades específicas de las mujeres, los niños y las personas con discapacidad indígenas.
- Con el fin de evitar el riesgo de que se produzcan efectos adversos y de impulsar eficazmente la protección y la promoción de los derechos de los pueblos indígenas, aplicar sistemáticamente en las acciones de la UE, incluidos el comercio y la cooperación para el desarrollo, los principios de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y todas las directrices y garantías voluntarias de los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente, las Directrices voluntarias para la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y otros recursos naturales y los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos. Por ejemplo, los planes de acción sobre las empresas y los derechos humanos que adopten los Estados miembros de la UE también deberían hacer referencia a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. En el mismo contexto, debería prestarse atención a la aplicación de las recomendaciones relativas a los indígenas que se formulan en los procesos del examen periódico universal y por los órganos de vigilancia de los tratados de las Naciones Unidas.
- Promover la adopción de un enfoque coherente y congruente con respecto a los derechos de los pueblos indígenas, en consonancia con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, en todas las acciones de la UE a nivel multilateral, incluso en las conferencias de las partes en los Tratados de las Naciones Unidas.

Vías para mejorar la ejecución de las acciones de la UE en beneficio de los pueblos indígenas:

Oportunidades mejoradas para el diálogo y las consultas

1. Incorporar sistemáticamente las cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas, incluida la aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, a todos los diálogos políticos y sobre derechos humanos que con países y organizaciones regionales en los que este tema sea pertinente, en particular en África y Asia. En este contexto, sería crucial celebrar consultas con representantes de los pueblos indígenas.
2. Seguir colaborando con los países socios y participando en foros multilaterales para hacer frente a las amenazas a las que se enfrentan los defensores de los derechos humanos de los indígenas y las tierras y recursos de los pueblos indígenas. Puede tratarse, por ejemplo, de amenazas en el marco de las iniciativas de protección del medio ambiente, la biodiversidad y el patrimonio cultural, así como de la mitigación del cambio climático y la adaptación a este fenómeno, o de las actividades empresariales, comerciales y de promoción del desarrollo⁵⁵.
3. Explorar la posibilidad, con los recursos disponibles, de celebrar diálogos periódicos de alto nivel entre la UE y los pueblos indígenas para informar y reforzar la política de acción exterior de la UE y su aplicación en los asuntos que afecten a los pueblos indígenas en todo el mundo. Este tipo de diálogo podría asimismo dar respuesta a las necesidades de intercambio de buenas prácticas para la aplicación, por ejemplo, de los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos de las Naciones Unidas.
4. Asegurar la participación de las instituciones representativas de los pueblos indígenas en el Foro político sobre el desarrollo, el espacio creado por la UE en el que participan múltiples partes interesadas para debatir sobre las políticas de desarrollo⁵⁶.

Transversalizar los principios de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas en las acciones exteriores de la UE

5. Incluir de manera sistemática referencias a los pueblos indígenas en documentos políticos, como las estrategias por país sobre derechos humanos y democracia o las hojas de ruta para la colaboración de la UE con la sociedad civil, así como en los diálogos sectoriales estructurados con diversas partes interesadas.

⁵⁵ La Comunicación «Reforzar el papel del sector privado para lograr un crecimiento inclusivo y sostenible en los países en desarrollo» [COM (2014)263] promueve, entre otras acciones, prácticas empresariales responsables en todas las políticas de fomento del desarrollo de la UE; en esta Comunicación se menciona asimismo la adhesión a las normas sociales, fiscales y medioambientales, incluido el respeto de los derechos humanos y los derechos de los pueblos indígenas, como condición previa para que los agentes del sector privado obtengan apoyo de la UE.

⁵⁶ Este Foro está siendo revisado actualmente por la Comisión Europea.

6. Continuar fomentando la concienciación sobre los derechos de los pueblos indígenas al evaluar los efectos de una acción propuesta en el ámbito comercial, como se establece en las Directrices sobre el análisis de los efectos de los derechos humanos en las evaluaciones de impacto de las iniciativas de política comercial⁵⁷, incluso en el contexto de los acuerdos comerciales. La supervisión contemplada en el Reglamento relativo al sistema de preferencias generalizadas (en particular, el sistema SPG+) y los acuerdos de asociación voluntaria sobre FLEGT incluyen el respeto de los derechos de los pueblos indígenas.
7. Utilizar el enfoque de la UE basado en los derechos humanos con respecto al desarrollo como principal vehículo para integrar los derechos de los pueblos indígenas y las cuestiones relacionadas con estos en la aplicación de la Agenda 2030 por parte de la UE, fundamentalmente garantizando la plena participación de estos pueblos y su consentimiento libre y con conocimiento de causa de manera sustantiva y sistemática en los programas y proyectos financiados por la UE. Por ejemplo, en lo que concierne al apoyo presupuestario, se trataría de seguir integrando las normas de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas basadas en la participación plena y en el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en las reglas estructuradas para la gestión de los riesgos específicos del apoyo presupuestario en todas las fases del proceso (desde la identificación hasta la ejecución). Para conseguir una participación efectiva de los pueblos indígenas será necesario, en particular: a) mejorar el análisis de las partes interesadas⁵⁸, b) mejorar el diálogo sobre políticas sectoriales, y c) incluir en el proceso de supervisión a las instituciones representativas propias de los pueblos indígenas. Este enfoque propiciaría que se preste atención a las prioridades de desarrollo de los pueblos indígenas, incluido el desarrollo de sus medios de subsistencia y el acceso al mercado.
8. Con el fin de evitar la duplicidad de esfuerzos e incrementar la eficacia y la idoneidad de la ayuda para el desarrollo de los pueblos indígenas, fortalecer la coordinación entre los expertos de las instituciones de la UE y sus Estados miembros de cara a continuar desarrollando mecanismos de consulta, coordinación y ejecución.
9. En el marco del apoyo de la UE a la Agenda 2030, el proyecto «Navegador Indígena» sigue siendo pertinente para generar datos consolidados, así como para hacer visibles y cuantificables los problemas de los indígenas en todas las metas pertinentes para el desarrollo sostenible.
10. Redoblar los esfuerzos para el desarrollo de las capacidades de las organizaciones de los pueblos indígenas, incluidas sus instituciones decisorias, para crear redes entre ellas a nivel nacional e internacional, así como con los pueblos indígenas «europeos», y para participar e involucrarse efectivamente, a través de representantes elegidos por

⁵⁷ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/july/tradoc_153591.pdf

⁵⁸ Elementos del análisis político y económico que permiten comprender mejor los obstáculos a los que se enfrentan los pueblos indígenas y adoptar una lógica de intervención más integradora, con un apoyo complementario adecuado.

ellos mismos, en la adopción de decisiones en las esferas local, nacional, regional e internacional en los asuntos que afecten a sus derechos.

11. Proseguir con el apoyo de la UE a las instituciones nacionales de derechos humanos, y ampliarlo, con objeto de promover y proteger eficazmente los derechos de los pueblos indígenas.
12. Continuar apoyando la ratificación y aplicación del Convenio n.º 169 de la OIT en los países socios.
13. Seguir manteniendo una colaboración activa con los pueblos indígenas y con los Estados miembros de las Naciones Unidas para aplicar las recomendaciones a las Naciones Unidas del documento final de la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, que incluyen el examen, por parte del Consejo de Derechos Humanos, del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como las deliberaciones en curso en el seno de la Asamblea General para permitir la participación de representantes e instituciones de los pueblos indígenas en las Naciones Unidas en las cuestiones que les afecten.
14. Apoyar la aplicación de la decisión adoptada en el Acuerdo de París de la CMNUCC, consistente en establecer una plataforma para el intercambio de buenas prácticas sobre la mitigación del cambio climático y la adaptación a este problema entre los pueblos indígenas y las partes en la CMNUCC.
15. Trabajar para exponer, en colaboración con los pueblos indígenas, la política de la UE en relación con estos, teniendo en cuenta las actividades de la Unión y de sus Estados miembros, como contribución de cara a la reunión de alto nivel que celebrará la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2017 en conmemoración del décimo aniversario de la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Anexo I: Guía adicional para la identificación de los pueblos indígenas

Hoy en día, la guía más utilizada para identificar a los pueblos indígenas es la denominada «definición de trabajo de Martínez Cobo», formulada por el ex Relator Especial de las Naciones Unidas José Martínez⁵⁹. Esta definición se usa también en los documentos de la UE:

«Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una **continuidad histórica** con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que **se desarrollaron en sus territorios**, se consideran **distintos** de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en partes de ellos. Constituyen ahora sectores **no dominantes** de la sociedad y tienen la determinación de **preservar, desarrollar y transmitir** a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su **identidad étnica** como base de su **existencia continuada** como pueblos, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sistemas legales».

El artículo 1 del Convenio n.º 169 de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales de 1989 establece **criterios objetivos** en cuanto al alcance de dicho Convenio; según dichos criterios, este se aplica «a los pueblos en países independientes, 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», así como **criterios subjetivos**: «[I]a conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio». Con respecto al término «pueblos», el Convenio n.º 169 establece asimismo que «[I]a utilización del término pueblos en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el Derecho internacional».

Algunos países latinoamericanos que han ratificado el Convenio n.º 169 de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales han reconocido que el citado Convenio también se aplica a los grupos afrodescendientes.

En África, el término «pueblos indígenas» suele cuestionarse con frecuencia. De acuerdo con la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP), el concepto de pueblos indígenas⁶⁰ tiene relevancia en el continente. Sin embargo, se aplica sobre todo a las comunidades de pastores y cazadores recolectores que comparten determinadas características. El Banco Mundial, en su Política operativa 4.10, utiliza el término «pueblos indígenas» en sentido genérico para referirse a «un grupo social y cultural específico y vulnerable».

⁵⁹ Documento de las Naciones Unidas E/CN.4/Sub.2/1986/87.

⁶⁰ Informe del Grupo de trabajo de la CADHP (2003) sobre pueblos y comunidades indígenas en África, titulado «*Indigenous peoples in Africa: the forgotten peoples?*» (Pueblos indígenas en África: ¿los pueblos olvidados?).

La identificación de los pueblos indígenas resulta particularmente complicada cuando viven fuera de sus territorios tradicionales o se unen a poblaciones de desplazados internos, migrantes o residentes urbanos. Pese a que diversos países no reconocen el término «pueblos indígenas», esos mismos países tienen, en la mayor parte de los casos, términos nacionales o locales propios para identificar a los pueblos o grupos en cuestión en su contexto nacional, como adivasis, janajatis, habitantes de las montañas, tribus de las colinas, minorías étnicas, tribus registradas, pueblos de las tierras altas, cazadores recolectores, nómadas, pastores o aborígenes.

Anexo II: Información adicional sobre las iniciativas de los agentes multilaterales

El conjunto de iniciativas llevadas a cabo en el seno del sistema de las Naciones Unidas incluyó la creación del Fondo de contribuciones voluntarias de las Naciones Unidas para los pueblos indígenas en 1985, la proclamación del Año Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo en 1993 y la adopción de dos Decenios Internacionales de los Pueblos Indígenas del Mundo consecutivos (1994-2004 y 2004-2014).

Los **órganos de vigilancia creados por** las convenciones de derechos humanos de las Naciones Unidas y **el examen periódico universal** del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas proporcionan también a los Estados miembros de las Naciones Unidas recomendaciones y orientaciones sobre la promoción y la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas en sus países.

Los principios de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas se han integrado en los métodos y directrices de trabajo de varios programas y fondos de las Naciones Unidas, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que utiliza la Declaración como requisito para la participación.

Además, los organismos especializados de las Naciones Unidas, las entidades financieras internacionales y las organizaciones regionales han desarrollado políticas y garantías que abordan los derechos y las necesidades de los pueblos indígenas. Entre ellas figuran la FAO, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, el Consejo Euroártico de Barents y el Consejo Ártico.

También deben tenerse debidamente en cuenta las convenciones de la UNESCO, algunas de las cuales afectan a los pueblos indígenas. En la Asociación de Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas y su fondo fiduciario de múltiples donantes, la OIT, el ACNUDH⁶¹, el PNUD y UNICEF colaboran en el desarrollo de las capacidades nacionales para promover un

⁶¹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

diálogo y una asociación eficaces para la realización de los derechos de los pueblos indígenas en el ámbito nacional.