

Cumbre de Nairobi sobre la CIPD+25: Acelerando la promesa

*12-14 de noviembre de 2019, Nairobi*

## **PUEBLOS, MUJERES, NIÑEZ Y JUVENTUD INDÍGENAS A 25 AÑOS DE EL CAIRO**

Tarcila Rivera Zea

*Experta independiente del Foro Permanente de la ONU para las Cuestiones Indígenas (UNPFII)  
Punto focal en mujeres, niñez y juventud indígenas*

La adopción del Programa de Acción de El Cairo hace 25 años marcó un avance importante en el **reconocimiento de los derechos individuales y colectivos de los pueblos, mujeres, niñez y juventud indígenas en la agenda internacional en materia de población y desarrollo**, al comprometer a los Estados a reconocer y apoyar nuestra identidad, cultura e intereses y permitir nuestra participación plena en la vida económica, política y social de los países, especialmente en lo que afecta a nuestra salud, educación y bienestar<sup>1</sup>. Destacamos el objetivo de “velar por que se presten a las poblaciones indígenas<sup>2</sup> los servicios relacionados con la población y el desarrollo que ellos consideren adecuados desde los puntos de vista social, cultural y ecológico”, así como las medidas relativas a eliminar las violaciones de derechos humanos, mejorar la comprensión demográfica, y proteger y renovar los recursos naturales y ecosistemas de los que dependen las comunidades indígenas<sup>3</sup>.

Desde 1994, a la par de comprender la relación complementaria e indivisible entre los derechos individuales y los derechos colectivos en la agenda de las mujeres indígenas e informarnos sobre nuestros derechos sexuales y derechos reproductivos, hemos logrado incorporar nuestros derechos, prioridades y propuestas como pueblos y mujeres indígenas progresivamente en las agendas intergubernamentales, particularmente en el ámbito de las Naciones Unidas<sup>4</sup>. En América Latina y el Caribe,

---

<sup>1</sup> Principio 14 del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (1994).

<sup>2</sup> El Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (1994) se refiere a los pueblos indígenas con el término “poblaciones indígenas”.

<sup>3</sup> Medidas 6.25, 6.26 y 6.27 del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (1994).

<sup>4</sup> En el ámbito de las Naciones Unidas, resaltamos la creación del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (2002), la adopción de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) y el Documento Final de la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas (2014), así como las resoluciones específicas de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, relativas a las mujeres: 49/7 “Las mujeres indígenas más allá del examen decenal de la Declaración y la Plataforma de

como resultado de participación en este proceso, las mujeres indígenas incidimos en el **Consenso de Montevideo** (2013) que sin duda es el compromiso más avanzado y ambicioso en materia de población y desarrollo y que debería servir de referencia para otras regiones del mundo<sup>5</sup>.

Los pueblos, mujeres, niñez y juventud indígenas somos cada vez más conscientes de que somos sujetas/os de derechos y actores sociales, en lugar de grupos vulnerables o receptores pasivos de servicios, lo cual se refleja también en avances normativos en el ámbito internacional. Sin embargo, persisten grandes barreras relacionadas con la falta de capacidad institucional, presupuestos específicos, disponibilidad de datos desagregados, mecanismos de rendición de cuentas y voluntad política, así como factores estructurales como el racismo y el patriarcado que conjuntamente impiden que los compromisos asumidos por los Estados se traduzcan en cambios reales para mejorar nuestra situación en el ámbito nacional y local. **Seguimos siendo objeto de las peores formas de exclusión, desigualdad y violencias tanto en nuestros territorios ancestrales como en las ciudades.**

En efecto, el Programa de Acción de El Cairo se viene implementando en un **contexto adverso** para los pueblos, mujeres, niñez y juventud indígenas caracterizado por la expansión de las industrias extractivas y los agronegocios, la crisis climática, las industrias farmacéuticas y alimenticias que negocian y mercantilizan nuestra salud, la falta de la regulación de la actividad empresarial, la militarización de nuestros territorios, la falta de oportunidades de educación, formación y empleo pertinentes, la presencia de grupos fundamentalistas y antiderechos, y la criminalización y asesinato de las defensoras/es de derechos humanos y de la Madre Tierra. En este contexto, por falta de condiciones para la supervivencia y el desarrollo integral, los pueblos indígenas estamos siendo expulsados de nuestros territorios y comunidades y forzados a migrar a las ciudades y al exterior en busca de condiciones para una vida digna.

Cabe destacar que la mayoría de las personas indígenas que participaron en la encuesta aplicada previo a la Cumbre de Nairobi percibe que su situación sigue igual o ha empeorado desde la adopción del Programa de Acción<sup>6</sup>.

---

Acción de Beijing" (2005) y 56/4 "Las mujeres indígenas: agentes claves para la erradicación de la pobreza y el hambre" (2012)

<sup>5</sup> El capítulo H del Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo (2013) incluye siete medidas específicas para los pueblos indígenas, y otras medidas relevantes que comprometen a los gobiernos, por ejemplo, a promover y asegurar "la aplicación de la perspectiva de género y su intersección con la raza, la etnia, la edad, la clase social y la condición de discapacidad en todas las políticas públicas" y promover la articulación entre el Estado y las organizaciones de mujeres indígenas para garantizar la igualdad de género (Medida 50 del capítulo E). De acuerdo con su Guía operacional "es preciso visualizar la situación de estos pueblos de manera transversal e integral en todas las medidas establecidas en el Consenso" (LC/L.4061(CRPD.2/3)/Rev.1).

<sup>6</sup> UNFPA Survey "Amplifying Voices" for Global Summit on the 25th Anniversary of the International Conference on Population and Development (forthcoming)

En ocasión de la Cumbre, frente a este contexto, queremos resaltar algunos desafíos y recomendaciones para promover la efectiva y correcta implementación del Programa de Acción de El Cairo:

1. El Programa de Acción debe ser implementado en plena **complementariedad con otros instrumentos** de desarrollo como la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible y la Plataforma de Acción de Beijing y en estricto cumplimiento con instrumentos de derechos como la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, y las recomendaciones de sus Comités. En este sentido, se requiere **revisar las leyes, políticas y programas nacionales existentes, alinearlos con los marcos normativos internacionales**, incluso mediante la eliminación de la legislación discriminatoria, así como promover la transversalización de enfoques fundamentales como igualdad de género, derechos individuales y colectivos, pertinencia cultural e interculturalidad y enfoque intergeneracional.

Asimismo, hacemos un llamado a los Estados y el sistema de las Naciones Unidas a difundir, **implementar y hacer seguimiento a las recomendaciones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas**, que incluyen medidas concretas para avanzar en el ejercicio de nuestros derechos en materia de población y desarrollo. Por ejemplo, las recomendaciones del Foro Permanente sobre la salud sexual y salud reproductiva<sup>7</sup> y la violencia de género proponen medidas como el examen jurídico de los convenios sobre productos químicos que afectan la salud reproductiva de las mujeres indígenas, la incorporación de los conocimientos y prácticas indígenas en los servicios de salud, la prestación de servicios culturalmente adecuados para hacer frente a la violencia de género y la violencia sexual, la educación sexual adaptada al contexto cultural, el reconocimiento del rol de las parteras indígenas y la formulación de normas e indicadores interculturales de la calidad de la atención, entre otras.

2. A pesar de algunos avances, es indispensable acelerar los esfuerzos para producir datos e indicadores desagregados por autoidentificación étnica y pueblo indígena, edad, sexo, identidad de género, discapacidad, estatus económico y condición migratoria. En este sentido, se debe considerar la **plena participación de los pueblos, mujeres y jóvenes indígenas en el diseño y contextualización de indicadores y en la recolección e interpretación de los datos para asegurar que estos reflejen la complejidad de nuestras sociedades**, permitiendo entender la situación de actoras/es diversa/os como,

---

<sup>7</sup> Según el buscador de recomendaciones Yanapaq.info, mientras el Foro Permanente ha formulado un total de 1539 recomendaciones, solamente 37 recomendaciones están relacionadas con la salud sexual y reproductiva.

por ejemplo, las mujeres indígenas desplazadas en zonas marginales de las ciudades<sup>8</sup>. Por último, se debe garantizar que estos datos realmente sean utilizados para orientar el diseño, implementación, seguimiento y revisión de los marcos normativos y las políticas y programas públicos.

3. En varios países y en el mismo sistema de las Naciones **Unidas persisten grandes dificultades y resistencias frente al reconocimiento y respeto a nuestro derecho a la libre determinación**, el derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de nuestro derecho al desarrollo y, en particular, el derecho a mantener nuestras prácticas de salud<sup>9</sup>. Esto se evidencia, por ejemplo, en la vulneración al derecho a la consulta libre, previa e informada y en la falta de reconocimiento e incluso la criminalización de nuestros conocimientos y prácticas en materia de salud.

Es importante tener en cuenta que la salud indígena está determinada por el equilibrio que mantenemos con nuestro entorno físico y espiritual, lo cual significa que está proyectada también al espacio individual, a nuestro territorio interno<sup>10</sup>. Nuestro derecho a la libre determinación se debe aplicar indistintamente a todas las decisiones que afectan nuestras vidas: no solamente a decisiones sobre concesiones mineras en nuestros territorios sino también a decisiones sobre nuestros cuerpos, en particular en cuanto al ejercicio de nuestros derechos sexuales y derechos reproductivos.

Con respecto al consentimiento libre, previo e informado<sup>11</sup>, se reportan intentos recientes de aplicar la exoneración de consulta previa a los servicios públicos<sup>12</sup>. Por otro lado, a menudo en los procesos de consulta no se garantiza el acceso oportuno a la asesoría e información pertinente sobre las medidas consultadas y se realizan consultas solamente para informar sobre decisiones que han sido tomadas sin permitir que los pueblos indígenas tengamos influencia significativa en ellas. Consideramos que **la mejor y la única manera para garantizar que las leyes, políticas, programas y servicios del Estado respondan a nuestras realidades y aspiraciones es mediante nuestra participación directa, informada, representativa, plena y efectiva en la toma de decisiones sobre nuestras vidas**. Para ello, además de fortalecer los marcos

---

<sup>8</sup> La comprensión plena de la complejidad de las dinámicas de migración interna y externa se hace particularmente relevante en la implementación efectiva de compromisos globales como el Objetivo de Desarrollo Sostenible 11 “Ciudades y comunidades sostenibles”.

<sup>9</sup> Artículos 3, 23 y 24 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

<sup>10</sup> ECMIA/CHIRAPAQ: POBLACIÓN, DESARROLLO Y MUJERES INDÍGENAS Perspectiva y propuesta a 20 años de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, Cairo+20 (2014).

<sup>11</sup> El artículo 6 del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales y el artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

<sup>12</sup> <http://derechoshumanos.pe/2019/10/exoneracion-de-consulta-previa-de-los-servicios-publicos-vulnera-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas/>

normativos, se requiere crear institucionalidad estatal específica que tenga el presupuesto adecuado para lograr un verdadero impacto, y sensibilizar a las/os funcionarias/os estatales. Además, es necesario **apoyar la construcción de capacidades y el fortalecimiento de nuestras organizaciones**, con énfasis en las mujeres y jóvenes indígenas. En un contexto de doble o triple discriminación asociada al racismo, el machismo y el adultocentrismo, a menudo las mujeres indígenas, especialmente las jóvenes, enfrentamos mayores barreras que los varones para que nuestras voces sean escuchadas y tomadas en cuenta, mientras muchos de los impactos negativos de las decisiones suelen recaer principalmente en nosotras.

A la par, para avanzar en el logro de los compromisos internacionales como el Programa de Acción de El Cairo, respetando al mismo tiempo nuestro derecho a la libre determinación y a conservar nuestras prácticas tradicionales, **los Estados deben reconocer y apoyar nuestros propios sistemas de conocimientos y prácticas en materia de salud**, que resultan ser la solución efectiva y pertinente para mejorar el bienestar de nuestros pueblos en muchos casos, tomando en consideración por ejemplo, la contribución de la partería tradicional indígena a la reducción de la mortalidad materna<sup>13</sup> y de las cesáreas que no son necesarias. En efecto, en sus sesiones anteriores, el Foro Permanente reconoció la función que desempeñan las parteras indígenas en la salud materno-infantil, realizó un llamamiento a los Estados para que se deje de criminalizarlas y recomendó realizar las modificaciones legislativas y reglamentarias necesarias para legitimar la actividad de aquellas que gocen del reconocimiento de sus comunidades como proveedoras de servicios de salud y apoyar la capacitación de nuevas parteras indígenas<sup>14</sup>. En este sentido, de modo complementario, se requiere generar evidencia sobre la contribución y la validez de los conocimientos y las prácticas indígenas, particularmente en el ámbito de la salud, para identificar buenas prácticas y sustentar políticas públicas.

4. Considerando los altos índices de violencias de género, incluyendo la violencia sexual, contra las mujeres, jóvenes y niñas indígenas, particularmente en la región de América Latina y el Caribe, además de reunir datos sobre las causas y consecuencias específicas que contribuyan a la visibilización del problema, resulta necesario **identificar buenas prácticas y medidas efectivas con pertinencia cultural de prevención, atención, protección, reparación y sanación de violencias**. Sabemos que existe mucha voluntad y buenas intenciones y que en los últimos años se han realizado grandes inversiones en programas estatales y multilaterales de erradicación de la violencia de género.

---

<sup>13</sup> Meta 1 del Objetivo de Desarrollo Sostenible 3 de la Agenda 2030.

<sup>14</sup> Recomendación 48 del 5º periodo de sesiones, recomendaciones 50 y 51 del 17º periodo de sesiones y recomendaciones 43, 44 y 45 del 18º periodo de sesiones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas.

Sin embargo, no tenemos evidencia de prácticas y experiencias exitosas que realmente hayan producido resultados y contribuido a la solución del problema.

Si bien observamos avances significativos en cuanto al empoderamiento en derechos, el acceso a la información, la identificación y la visibilidad de las múltiples formas de violencias, así como el aumento en nuestra capacidad de denuncia, **las mujeres, jóvenes y niñas indígenas presentamos persistentes obstáculos que imposibilitan ejercer plenamente nuestros derechos individuales y colectivos para una vida libre de violencias**; el acceso a la justicia es uno de ellos.

Junto al machismo, el racismo y la discriminación articulan procesos históricos con la actualidad y tienen que ser considerados en su conjunto como variables analíticas en las causas y consecuencias de violencia de género que vivimos. ¿De qué otra manera se podría entender por ejemplo la violencia sexual y la trata de niñas y adolescentes indígenas que se dan u originan en territorios indígenas como consecuencia de conflictos extractivistas, conflictos armados o de migraciones forzadas? ¿O las esterilizaciones forzadas de mujeres indígenas que permanecen impunes en la actualidad?

Ante una realidad que se caracteriza por altos porcentajes de embarazos infantiles y adolescentes, la alta tasa de feminicidios y la prevalencia de prácticas nocivas, se hace necesario que los Estados adopten medidas innovadoras a largo plazo que cuenten con el financiamiento adecuado y que se diseñen e implementen con la plena participación de las mismas organizaciones de mujeres y jóvenes indígenas. Se requieren **programas específicos que tengan la cobertura necesaria, que consideren nuestras realidades y contextos concretos, que empiecen desde la infancia, que incluyan a los hombres y que consideren a la cultura como una herramienta aliada fundamental**, también para combatir los casos de violencia en “nombre de la tradición”.

Resulta fundamental igualmente fortalecer una red de abogadas indígenas con habilidades para diseñar, implementar y acompañar procesos desde los ámbitos locales a los internacionales y que contribuyan a reglamentar la funcionalidad del diálogo entre los sistemas de justicia indígenas y ordinarios, en los casos de violencia de género contra mujeres, jóvenes y niñas indígenas.

5. Por último, para reducir la brecha entre los avances normativos y su implementación en el plano nacional y local, además de la voluntad política, los Estados necesitan **asignar presupuestos específicos, construir indicadores de resultados y establecer mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas transparentes, participativos y de fácil acceso** que velen por el cumplimiento de los compromisos asumidos, incluyendo los instrumentos que no son

jurídicamente vinculantes, como el Programa de Acción de El Cairo y las recomendaciones del Foro Permanente. En este sentido, es urgente superar la fragmentación política, sectorial, temática y operativa al interior de los Estados, así como en las Naciones Unidas.

Queremos una agenda de población y desarrollo que respete plenamente nuestros derechos individuales y colectivos, reconozca el aporte de nuestros conocimientos, prácticas e innovaciones y garantice nuestra participación plena en la toma de decisiones a todo nivel desde el ámbito local hasta los espacios de política internacional.