



Consejo Económico y Social

Distr. general
1 de febrero de 2021
Español
Original: inglés

Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas

20º período de sesiones

Nueva York, 19 a 30 de abril de 2021

Tema 4 del programa provisional*

Debate sobre los seis ámbitos del mandato del Foro Permanente (desarrollo económico y social, cultura, medio ambiente, educación, salud y derechos humanos) en relación con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Informe actualizado sobre la promoción y aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**

Nota de la Secretaría

Resumen

En el presente informe se proporciona información actualizada sobre la aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El informe se centra en la migración y los pueblos indígenas en las zonas urbanas en el contexto de las siguientes cuestiones: a) datos disponibles sobre la migración de personas indígenas a zonas urbanas; b) patrones de la migración indígena; c) factores que impulsan la migración a las zonas urbanas y sus efectos; d) discriminación interseccional y migración a zonas urbanas; e) indicadores indígenas de bienestar y realización de derechos colectivos en entornos urbanos; y f) migración transfronteriza. El informe ofrece un panorama general, no exhaustivo. El informe concluye con recomendaciones para abordar los problemas específicos a los que se enfrentan los pueblos indígenas que han emigrado a zonas urbanas.

* E/C.19/2021/1.

** Se reconoce la labor desarrollada por Cathal Doyle en la preparación del presente estudio.



I. Introducción

1. La relación simbiótica con sus territorios tradicionales es una característica común entre los pueblos indígenas de todo el mundo. Esos territorios suelen estar aislados geográficamente de las grandes ciudades y son fundamentales para la identidad, la supervivencia y la autonomía de los pueblos indígenas. Sin embargo, durante las últimas décadas, un porcentaje cada vez mayor de indígenas de todo el mundo ha emigrado de esos territorios a las zonas urbanas, donde encuentran grandes dificultades para satisfacer sus necesidades básicas y mantener su identidad¹.

2. Las causas de la migración a las zonas urbanas son múltiples, y abarcan factores tanto de atracción como de expulsión. Hasta cierto punto, esa migración es producto de un fenómeno poblacional más general de los países en los que residen, ya que más del 50 % de la población mundial vive actualmente en zonas urbanas. El proceso mundial de urbanización ha generado una enorme demanda de bienes y productos básicos, y gran parte de los minerales necesarios para su fabricación proceden de los territorios tradicionales de los pueblos indígenas. La globalización también ha acelerado la creación de áreas protegidas y ha llevado a que aumente considerablemente el turismo en estos territorios. La desposesión de tierras y recursos asociada a esas circunstancias constituye un importante factor impulsor de la migración indígena.

3. La creciente concienciación a nivel internacional sobre la importancia de la cuestión se refleja en el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular de 2018, en el que los Estados se comprometen a asociarse con los migrantes indígenas, entre otros grupos, y a garantizar que obtienen el apoyo necesario en todas las etapas de la migración. El tema de la conmemoración del Día Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo en 2018, “La migración y la circulación de los pueblos indígenas”, también atrajo la atención mundial sobre la cuestión². La conmemoración puso de manifiesto la necesidad de desarrollar políticas, acuerdos y planes binacionales relativos a los pueblos indígenas en las fronteras internacionales y las zonas urbanas, así como la necesidad de respetar el derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación, ya que permite a los individuos y grupos que han abandonado sus tierras ancestrales, se han visto desplazados de ellas o han emigrado mantener un vínculo con su indigeneidad.

4. Desde su creación en el año 2000, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas ha reconocido el amplio impacto que tiene la migración sobre las culturas y el bienestar de los pueblos indígenas, y la necesidad de reforzar la aplicación de las leyes existentes para proteger a los migrantes indígenas. En su 18º período de sesiones, el Foro Permanente expresó su preocupación por los jóvenes indígenas que vivían en situaciones en que la pobreza, la falta de oportunidades económicas y el cambio climático los llevaban a emigrar cada vez más de sus comunidades. El Foro Permanente también recomendó la aplicación del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular y alentó a la Organización Internacional del Trabajo y a la Organización Internacional para las Migraciones a que, en cooperación con los pueblos indígenas, realizaran un estudio sobre las buenas prácticas, las oportunidades y los desafíos relacionados con la generación de trabajo decente y culturalmente apropiado para la juventud indígena con el que fundamentar la elaboración de

¹ Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), *Securing Land Rights for Indigenous Peoples in Cities: Policy Guide to Secure Land Rights for Indigenous Peoples in Cities* (Nairobi, 2011); y Banco Mundial, *Latinoamérica indígena en el siglo XXI* (Washington D.C., 2015).

² Véase <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/international-day-of-the-worlds-indigenous-peoples/international-day-of-the-worlds-indigenous-peoples-2018.html>; y A/CONF.231/3, anexo, párr. 23 b).

programas e iniciativas para el empleo de los jóvenes indígenas, tanto en sus comunidades como en el contexto de la migración (E/C.19/2019/10, párrs. 65, 66 y 89).

5. El presente informe describe a grandes rasgos los desafíos específicos a los que se enfrentan los pueblos indígenas que han emigrado a las zonas urbanas, examinando en primer lugar los datos disponibles sobre las poblaciones urbanas y la evolución en los patrones de migración indígena en una muestra de países. Se analizan los principales factores que impulsan la migración a gran escala y los retos a que se enfrentan los indígenas que, de forma voluntaria u obligados, abandonan sus territorios tradicionales. En el informe también se examinan las repercusiones para las mujeres, los niños y las personas mayores indígenas, así como los indicadores de bienestar propios de los pueblos indígenas para la realización de los derechos de los pueblos indígenas en entornos urbanos, y las cuestiones relacionadas con la migración transfronteriza. El informe concluye con recomendaciones para los Estados Miembros sobre la realización de los derechos de los migrantes indígenas en entornos urbanos.

II. Datos sobre la migración de personas indígenas a zonas urbanas

6. Las investigaciones realizadas por el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas en 2002, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) en 2008 y Minority Rights Group International en 2015 ponen de manifiesto la discriminación estructural que subyace a la migración indígena hacia zonas urbanas, así como la exclusión social y la explotación a las que se enfrentan los migrantes indígenas en ausencia de una planificación urbana y unos procesos de toma de decisiones inclusivos. Las investigaciones resaltan también la escasez de datos desglosados sobre los procesos de migración de poblaciones indígenas a zonas urbanas, a pesar de los reiterados llamamientos para que estos datos sean un requisito previo para políticas gubernamentales eficaces e inclusivas. Los datos disponibles confirman que los porcentajes de población indígena que reside o emigra a las zonas urbanas van en aumento. En 2015, el Banco Mundial estimó que el 49 % de la población indígena de América Latina y más del 50 % de las poblaciones indígenas de Chile, El Salvador, México, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de) vivían en zonas urbanas³. Se calcula que el 82 % de la población indígena de Argentina vive en zonas urbanas⁴, mientras que en el Brasil la cifra se reduce al 40 % y, en Colombia y Ecuador, a solo el 20 %⁵. Entre las ciudades latinoamericanas con poblaciones indígenas importantes y en expansión se encuentran Lima (Perú), La Paz (Estado Plurinacional de Bolivia), Santiago (Chile) y San José (Costa Rica). Las capitales de Panamá y Venezuela (República Bolivariana de) albergan el 60 % de la población indígena de sus países⁶. En muchas ciudades hay múltiples pueblos indígenas, y así, por ejemplo, en Buenos Aires y sus alrededores se registran más de 40 comunidades indígenas⁷.

7. En Australia, la población aborígen e isleña del Estrecho de Torres es cada vez más urbana, con porcentajes que han pasado del 73 % en 1996 al 79 % en 2016⁸.

³ Banco Mundial, *Latinoamérica Indígena en el siglo XXI*, pág. 30.

⁴ Ede Ijjasz-Vasquez y Jesko Hentschel, “Urban indigenous peoples: the new frontier”, blog del Banco Mundial, 8 de junio de 2017.

⁵ Instituto Socioambiental, “IBGE detalha dados sobre povos indígenas”, 14 de agosto de 2012.

⁶ Henrique Mercer y otros, “The bright side of indigenous urbanization for biodiversity”, *The Nature of Cities*, 4 de febrero de 2015.

⁷ Ijjasz-Vasquez y Hentschel, “Urban indigenous peoples”.

⁸ Oficina de Estadística de Australia, “Aboriginal and Torres Strait islander population, 2016”, 31 de octubre de 2017.

Incluso en el Territorio del Norte, la región menos urbanizada de Australia, el 51 % de los aborígenes viven ahora en zonas urbanas. En Canadá, según el censo de 2016, casi el 52 % de los aborígenes viven en zonas urbanas, lo que supone un incremento de casi el 60 % en un solo decenio⁹. En los Estados Unidos de América, más del 70 % de la población indígena vive en zonas urbanas¹⁰, mientras que entre los maoríes de Nueva Zelanda el porcentaje es superior al 85 %¹¹. En Japón, aunque la mayoría de los ainu residen aún en la isla de Hokkaido, decenas de miles de ellos se han trasladado a zonas urbanas. En muchos países asiáticos, la migración de los pueblos indígenas en busca de trabajo es cada vez más frecuente, aunque el empleo que consiguen suele ser peligroso, en condiciones de explotación o de carácter servil. África Oriental ha experimentado un crecimiento urbano anual de más del 5 % durante el último decenio¹², impulsado por grandes proyectos de infraestructura en tierras indígenas, como el keniano-tanzano Corredor de Transporte entre el Puerto de Lamu, Sudán del Sur y Etiopía, que creará nuevas ciudades en las tierras de los masái y está propiciando la desposesión y la competencia por unos recursos ya escasos.

III. Patrones de la migración indígena

8. Si bien se pueden identificar impulsores comunes de la urbanización, la experiencia no es uniforme entre todos los pueblos indígenas. Las investigaciones indican que los pueblos indígenas tienden a trasladarse a zonas urbanas próximas a sus territorios tradicionales, en lugar de a las grandes ciudades. Sin embargo, también apuntan a que, a medida que más pueblos indígenas emigran a las ciudades, sus redes urbanas se fortalecen y esto, a su vez, fomenta una mayor migración¹³. Algunos pueblos indígenas llevan décadas viviendo en ciudades, tras haber emigrado de sus territorios tradicionales debido a una prolongada negación de sus derechos sobre la tierra o a los intentos del Estado por asimilar esos pueblos. En América Latina, gran parte de la migración se produjo hace décadas, con la privatización de la tierra, lo que provocó la migración a las ciudades, y la discriminación ha desempeñado históricamente un papel importante en la represión de la afirmación de las identidades indígenas en contextos urbanos. En Nueva Zelanda, la mayoría de los maoríes viven en zonas urbanas desde la Segunda Guerra Mundial, y exigen una mayor representación en la toma de decisiones y en la planificación urbana. En países como Australia y el Canadá, los grupos indígenas también tienen una larga historia de migración a zonas urbanas, y han conocido los peores aspectos de los entornos urbanos. Con el tiempo, se han desarrollado algunas políticas que abordan parcialmente su situación; sin embargo, persisten graves problemas, como por ejemplo el alto grado de movilidad entre las zonas urbanas y rurales que afecta a la prestación de servicios en el Canadá.

9. En su mayor parte, e independientemente de la fecha de su llegada, los pueblos indígenas suelen permanecer invisibles en las ciudades, confinados en barrios marginales sin seguridad de la tenencia y sin que apenas se destinen esfuerzos a

⁹ Oficina de Estadística del Canadá, “Aboriginal peoples in Canada: key results from the 2016 census”, *The Daily*, 25 de octubre de 2017.

¹⁰ Nicole P. Yuan, Jami Bartgis y Deirdre Demers, “Promoting ethical research with American Indian and Alaska native people living in urban areas”, *American Journal of Public Health*, vol. 104, núm. 2 (noviembre de 2014).

¹¹ John Ryks, Amber L. Pearson y Andrew Waa, “Mapping urban Māori: a population-based study of Māori heterogeneity”, *New Zealand Geographer*, vol. 72, núm. 1 (abril de 2016).

¹² Laura A. Young, “East Africa and the Horn”, en *State of the World's Minorities and Indigenous Peoples 2015: Events of 2014* (Londres, Minority Rights Group International, 2015), pág. 74.

¹³ *Indigenous Peoples and Urban Settlements: Spatial Distribution, Internal Migration and Living Conditions* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.07.II.G.132), pág. 5.

reconocer su existencia, sus identidades o sus derechos o a incluirlos en la planificación urbana. Es algo que ha podido observarse en países de todo el mundo.

10. Los migrantes indígenas constituyen la mayor parte de la población de las ciudades de rápido crecimiento en los estados brasileños de Amazonas y Roraima. Estas zonas sufren la falta de servicios de agua y saneamiento, la violencia y el tráfico de mujeres¹⁴. En la República Democrática Popular Lao, décadas de políticas de reubicación orientadas a la asimilación han tenido como resultado la urbanización de los mong. Si bien ha habido algunos beneficios materiales, el proceso ha provocado una abrumadora pérdida de cultura e identidad¹⁵. En muchos países del mundo se están constatando patrones similares de urbanización de las poblaciones indígenas. En la siguiente sección se analizarán los factores que impulsan este fenómeno y el efecto que tiene sobre los pueblos indígenas afectados.

IV. Factores que impulsan la migración a las zonas urbanas y sus efectos

11. Para la mayoría de los pueblos indígenas, el principal factor que impulsa la migración a las zonas urbanas es la violación de sus derechos sobre las tierras, los territorios y los recursos, y la mayoría vive en zonas urbanas porque se les ha negado la opción de permanecer en sus territorios. Esta migración forzosa suele producirse como consecuencia de la imposición de proyectos extractivos, agroindustriales, de conservación o de infraestructuras, y de la consiguiente desposesión de las tierras y la negación de los medios de subsistencia. En el Camerún, la actividad maderera ha provocado el desplazamiento del pueblo baka, cazador y recolector, que se ha visto obligado a emigrar a poblaciones donde sufre desnutrición y se ve sometido a abusos por parte de las fuerzas de seguridad por practicar el “furtivismo” en contra de las leyes de conservación. En Nigeria, la contaminación por petróleo ha tenido gravísimas repercusiones para los ogoni. La explotación del petróleo ha impulsado la emigración de los ogoni en busca de empleo, lo que ha agravado los daños causados a su cultura e identidad¹⁶. En Etiopía, la migración de los pueblos indígenas del campo a la ciudad también ha sido consecuencia del desplazamiento ocasionado por proyectos de desarrollo para los que es necesario el uso o la adquisición de tierras y territorios de los pueblos indígenas, la construcción de represas de riego o programas de reasentamiento en aldeas¹⁷. Estos proyectos y programas también son causa de desempleo y del aumento de los índices de delincuencia.

12. Los conflictos armados o las actividades delictivas en los territorios indígenas o cerca de ellos y la persecución de los representantes indígenas son también factores que impulsan la migración hacia zonas urbanas. En Filipinas, por ejemplo, el prolongado conflicto de Mindanao ha provocado desplazamientos masivos y migraciones a ciudades como Cotabato o General Santos, donde las mujeres trabajan como empleadas domésticas mal pagadas. En el contexto de un conflicto prolongado, a menudo no existe la posibilidad de un retorno permanente a las tierras tradicionales. En la República Democrática del Congo, el conflicto armado generalizado ha

¹⁴ Alfredo Gutiérrez Carrizo y Carolyn Stephens, “South America”, en *State of the World’s Minorities and Indigenous Peoples 2015*, pág. 129.

¹⁵ M. Stewart y otros, “Hmong in Laos: urbanization and adaptation”, *University of Wisconsin-La Crosse Journal of Undergraduate Research*, vol. VII (2004).

¹⁶ Paige Wilhite Jennings, “West and Central Africa”, en *State of the World’s Minorities and Indigenous Peoples 2015*, págs. 87 y 92.

¹⁷ Mohamed Matovu, “East and Horn of Africa”, en *State of the World’s Minorities and Indigenous Peoples 2012: Events of 2011* (Londres, Minority Rights Group International, 2012), págs. 63 y 66.

obligado a muchas comunidades a emigrar a las ciudades, donde el acceso al agua y al saneamiento es limitado y donde siguen expuestas a la violencia y con pocas oportunidades de regresar a sus tierras, que han sido tomadas por los grupos armados.

13. A pesar de ser los que menos contribuyen al cambio climático, y de lo mucho que han hecho por evitarlo gracias a la preservación de los bosques, los pueblos indígenas se encuentran entre los más afectados por el cambio climático y por la falta de medidas adecuadas de adaptación y mitigación. El Secretario General ha señalado que los pueblos indígenas son los guardianes del 80 % de la diversidad biológica terrestre del mundo, y que la naturaleza administrada por los pueblos indígenas se deteriora menos rápidamente que en otros lugares. También ha destacado que, dado que los pueblos indígenas viven en tierras que se encuentran entre las más vulnerables al cambio climático y a la degradación del medio ambiente, ha llegado el momento de escuchar sus voces, recompensar sus conocimientos y respetar sus derechos¹⁸.

14. El cambio climático está obligando a algunos pueblos indígenas a emigrar, al no disponer ya de acceso a los recursos naturales. La combinación de la sequía y el conflicto relacionado con las actividades transfronterizas de Boko Haram en la cuenca del lago Chad, en el norte de África Central (que bordea el Camerún, el Chad, el Níger y Nigeria), ha obligado a los miembros masculinos del pueblo ganadero mbororo a emigrar a las zonas urbanas, lo que ha provocado la disrupción de las estructuras familiares. La sequía también ha generado patrones de migración y problemas similares entre los grupos nómadas de Mauritania. En el caso de otros pueblos indígenas, como los benet de los alrededores del parque nacional del monte Elgon, en Uganda, las medidas de mitigación, como las que utilizan sus territorios para la compensación de emisiones de carbono, están provocando, al parecer, desalojos. La mayor vulnerabilidad ante catástrofes naturales que destruyen la tierra y los recursos de los que dependen las comunidades, y el hecho de que no se proporcione una reparación adecuada a las comunidades afectadas, son también factores que propician la migración a las zonas urbanas. Irónicamente, los pueblos indígenas que se ven obligados a emigrar suelen acabar ocupando viviendas precarias en las zonas urbanas más pobres y expuestas a los desastres naturales y a la contaminación ambiental¹⁹.

15. Las tierras de los pueblos indígenas sufren cada vez más el avance de las zonas urbanas, que se han extendido hasta sus fronteras. En ausencia de derechos firmes sobre la tierra, la usurpación de tierras es muy habitual en estos contextos, y las ciudades engullen rápidamente los territorios indígenas. La expansión urbana no consentida y el desarrollo de las infraestructuras conexas en países como Colombia, Etiopía, Indonesia, Kenya, Liberia, Malasia, el Perú y la República Democrática del Congo están fomentando la asimilación y la migración forzadas²⁰. En Colombia, en 2016, la Corte Constitucional reconoció el resguardo indígena de los emberá chamí y sus derechos de autogobierno²¹. Sin embargo, la ciudad de Río Sucio ha invadido las tierras del resguardo, absorbiendo los hogares emberá y complicando el proceso de demarcación de la tierra y la gobernanza del territorio. Los masái de Kenya también han perdido importantes extensiones de tierra debido a la rápida expansión de Nairobi, ciudad en la que se encuentran algunos de los barrios marginales más

¹⁸ António Guterres, Secretario General de las Naciones Unidas, “El estado del planeta”, discurso en la Universidad de Columbia, Nueva York, 2 de diciembre de 2020.

¹⁹ ONU-Hábitat, *Securing Land Rights for Indigenous Peoples in Cities*, págs. 21, 23 y 24; y Carolyn Stephens, “The indigenous experience of urbanization”, en *State of the World’s Minorities and Indigenous Peoples 2015*, pág. 57.

²⁰ Forest Peoples Programme y Both ENDS, *Ensuring Respect for Human Rights in the Context of “Economic Diplomacy” and Investment/Trade Promotion*, presentación conjunta al Consejo de Derechos Humanos (2018), págs. 22 y 37.

²¹ Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-530/2016.

densamente poblados de África²². En Australia, Ghana, Nigeria y el Senegal, diversas comunidades indígenas han sido engullidas por las ciudades²³.

16. Según ONU-Hábitat²⁴, la promoción y facilitación por parte de los Estados de la economía de mercado en las zonas rurales ha servido para socavar las economías de subsistencia de los pueblos indígenas. Esos dos factores, junto con el aumento de la movilidad y el crecimiento demográfico, son algunos de los motores de la migración de los jóvenes indígenas. La perspectiva de mayores oportunidades de empleo y de mercado en las zonas urbanas es también un importante factor de atracción. Sin embargo, una vez en las zonas urbanas, muchos jóvenes indígenas se ven confrontados con la discriminación, que limita su acceso al empleo y a la financiación necesaria para iniciar actividades remunerativas. En ausencia de mecanismos adecuados de apoyo económico y social, el atractivo de la ciudad puede resultar ilusorio. Los jóvenes indígenas se encuentran entonces en tierra de nadie, atrapados entre unas realidades tradicionales que ya no les ofrecen perspectivas de subsistencia y mundos urbanos que los discriminan y excluyen de las oportunidades que buscan. La discriminación estructural contra los pueblos indígenas está muy extendida en muchas ciudades. Esa discriminación agrava la desventaja económica de los migrantes indígenas y provoca que estos tiendan a identificarse menos a menudo como indígenas. Con frecuencia se genera un círculo vicioso en el que los migrantes indígenas se sienten obligados a ocultar sus identidades y tradiciones para evitar la marginación y la discriminación. Los índices de abuso de drogas, suicidio y encarcelamiento y el riesgo de sufrir delitos violentos son elevados entre los pueblos indígenas de las zonas urbanas. Esto se ha atribuido, en parte, a la pérdida de identidad y la exclusión social que aqueja a los jóvenes indígenas urbanos. Las experiencias de exclusión y discriminación en las zonas urbanas de América del Norte, Centroamérica y América del Sur han provocado que los jóvenes indígenas sean susceptibles de ser reclutados por bandas criminales, y se reflejan en el índice desproporcionado de violencia sexual contra las niñas y mujeres indígenas. La decisión de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de 2009 en la que se ordenaba a Kenya que garantizara a los endorois el legítimo retorno a sus tierras aún no se ha aplicado, y los endorois relatan que, en las ciudades, sus jóvenes están perdiendo su cultura debido a actitudes discriminatorias y a los continuos obstáculos para acceder a su territorio tradicional en el lago Bogoria²⁵. En el Brasil, a pesar de las disposiciones constitucionales que reconocen sus derechos sobre la tierra, los guaraníes-kaiowá de Mato Grosso do Sul no han obtenido restituciones y se ven obligados a vivir en reservas urbanas o al borde de las carreteras en tierras que antes habían sido suyas. A menudo, sus intentos por reclamar sus tierras y resistirse al desalojo les colocaron en situaciones de conflicto que desembocaron en violencia (A/HRC/33/42/Add.1., párr. 22). Las elevadas tasas de suicidio entre los jóvenes guaraníes-kaiowá de la densamente poblada reserva urbana de Dourados parecen estar estrechamente relacionadas con la pérdida de identidad, la pobreza y la falta de educación y de perspectivas de empleo o subsistencia.

²² Young, “East Africa and the Horn”, pág. 77.

²³ ONU-Hábitat, *Securing Land Rights for Indigenous Peoples in Cities*, págs. 27 y 28; y George Owusu, “Indigenes’ and migrants’ access to land in peri-urban areas of Accra, Ghana”, *International Development Planning Review*, vol. 30, núm. 2 (2008).

²⁴ ONU-Hábitat, *Securing Land Rights for Indigenous Peoples in Cities*, pág. 24; y Oficina de Estadística del Canadá, “Aboriginal peoples in Canada”.

²⁵ Young, “East Africa and the Horn”, pág. 80; Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council v. Kenya*, comunicación núm. 276/2003, 4 de febrero de 2010; y Rebecca Marlin, “Case study: Endorois youth in Kenya”, Minority Rights Group, 8 de marzo de 2016.

17. Para algunos indígenas, el traslado a zonas urbanas se debió a que vieron cómo se les negaban derechos económicos y sociales básicos. Según el Banco Mundial, la probabilidad de que las poblaciones indígenas vivan en condiciones de pobreza extrema es 2,7 veces mayor que en el caso de las poblaciones no indígenas²⁶. Los pueblos indígenas de las zonas urbanas tienden a obtener mejores resultados que sus homólogos rurales en diferentes indicadores, por ejemplo, con menores tasas de mortalidad de menores de 1 año y mejores porcentajes de finalización de la educación primaria y secundaria. Sin embargo, las condiciones y el bienestar de los pueblos indígenas que viven en zonas urbanas varían significativamente y, en muchos casos, las mejoras en educación y salud se ven contrarrestadas por la pérdida de identidad, la pobreza continua y la discriminación. Con la negación del acceso de los pueblos indígenas a los bosques se han puesto en peligro los medios de subsistencia de los twa en la cuenca del Congo, lo que ha llevado a muchos a emigrar a las zonas urbanas. Aunque su acceso a la educación y a las oportunidades de empleo ha mejorado en los entornos urbanos, siguen teniendo grandes dificultades para satisfacer sus necesidades básicas, y la desigualdad en comparación con la población no indígena ha aumentado. El acceso a la atención sanitaria también ha mejorado para algunos pueblos indígenas que viven en zonas urbanas, pero no está en absoluto garantizado. Factores como la pérdida de la medicina tradicional, la imposibilidad de cultivar los alimentos tradicionales y los cambios asociados en la dieta, el mayor riesgo de contraer el VIH y la dificultad para acceder a servicios sanitarios adecuados han hecho que, en muchos casos, los pueblos indígenas que viven en zonas urbanas sigan teniendo unos resultados en materia de salud inaceptablemente malos.

18. Las condiciones de la vivienda, incluido el acceso al agua y al saneamiento, también mejoran para algunos en las zonas urbanas, pero para muchos también siguen siendo muy inadecuadas. Incluso en los casos en que los indicadores convencionales de bienestar de los pueblos indígenas registran ciertas mejoras, la desigualdad entre estos pueblos y la sociedad preponderante es más pronunciada y se intensifica en las ciudades.

19. En muchos países, el porcentaje de propietarios de la vivienda propia entre los pueblos indígenas es significativamente menor en las ciudades que en las zonas rurales. La situación se ve agravada por el desempleo generalizado. Si bien se han registrado reducciones en la brecha salarial entre la población no indígena y la indígena en países como Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Perú, el empleo al que por lo general acceden los migrantes indígenas suele estar en el sector informal y es precario, propenso a salarios discriminatorios y de naturaleza potencialmente peligrosa²⁷.

20. Los numerosísimos pueblos indígenas que residen en barrios marginales y asentamientos informales en la periferia de las ciudades latinoamericanas, asiáticas y africanas suelen ser víctimas de desalojos sin recurso a las debidas garantías procesales debido a su falta de seguridad de la tenencia. Sin seguridad de la tenencia, y en ausencia de sistemas de apoyo tradicionales, su precaria situación económica ha llevado a que un número desproporcionado de pueblos indígenas se vea en la indigencia y desprovistos de un hogar. El desplazamiento, resultado del impacto que la contaminación minera ha tenido sobre sus medios de subsistencia y su seguridad alimentaria, ha hecho que el pueblo warao del Delta Amacuro (República Bolivariana de Venezuela) dependa de la mendicidad en los centros urbanos²⁸. En Uganda, muchos

²⁶ Banco Mundial, *Latinoamérica Indígena en el siglo XXI*, pág. 6.

²⁷ *Ibid.*, págs. 8 y 11; y Grupo de Trabajo Socioambiental de la Amazonia “Wataniba”, “Venezuela”, en *The Indigenous World 2019* (Copenhague, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, 2019) pág. 221.

²⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía*, OAS/Ser.L/V/II (2019).

karamajong se han visto obligados a emigrar debido a los conflictos armados, las industrias extractivas y la negación de los derechos sobre la tierra. Los karamajong ocupan el peldaño más bajo de la escala socioeconómica en los barrios marginales urbanos de Kampala o Jinja, donde han tenido que recurrir a la mendicidad, y donde el abuso del alcohol es cada vez más frecuente²⁹. Problemas similares existen también en el “mundo desarrollado”. En Toronto (Canadá), los aborígenes constituyen el 2 % de la población total, pero el 25 % de la población sin hogar, mientras que en Australia, la tasa de personas sin hogar entre los aborígenes es cuatro veces mayor que entre otros australianos³⁰.

V. Discriminación interseccional y migración a zonas urbanas

21. La discriminación interseccional constituye un reto especialmente profundo para muchos segmentos de las sociedades indígenas en contextos urbanos. Si bien las ciudades pueden ofrecer nuevas oportunidades a las mujeres indígenas, y hacen posible que algunas de ellas encuentren empleo o eviten la pobreza con componente de género que podría derivarse de la herencia consuetudinaria patrilineal, también pueden aumentar su vulnerabilidad a la discriminación y la explotación. La combinación de la discriminación étnica y por razón de género puede dificultar enormemente que las mujeres consigan la seguridad de la tenencia en las ciudades. Dentro de sus sociedades, las mujeres indígenas suelen ser poseedoras de importantes conocimientos tradicionales en relación con la producción de alimentos y medicamentos, pero en el contexto urbano estos conocimientos y sus antiguas funciones se devalúan. Los medios de subsistencia tradicionales son sustituidos por oportunidades de empleo limitadas, y a menudo en condiciones de explotación, y aumenta el riesgo de que sufran explotación sexual, acoso y tráfico de personas. Muchas terminan trabajando como empleadas domésticas en ciudades del propio país y en el extranjero: 50.000 mujeres indígenas de Filipinas, por ejemplo, trabajan en otros países como empleadas domésticas³¹. Esto, a su vez, puede conducir a una mayor vulnerabilidad y explotación. Las mujeres indígenas de la India constituyen la inmensa mayoría del servicio doméstico de Nueva Delhi. Muchas proceden de comunidades de Jharkhand, donde la tala de bosques para la explotación forestal y minera destruyó los medios de vida tradicionales. La investigación sobre sus experiencias sacó a la luz que muchas de ellas habían llegado a Nueva Delhi de la mano de intermediarios, atraídas por la promesa de salarios atractivos, para encontrarse luego víctimas de una explotación económica, física y sexual³². El tráfico de mujeres indígenas hacia las zonas urbanas también ha sido un problema importante en países como México, Filipinas y Tailandia. Los pueblos indígenas, en particular las mujeres y los niños, también son vulnerables en zonas urbanas a la explotación en el sector turístico, que puede ir desde la mercantilización de sus culturas hasta la explotación sexual. Las personas indígenas transgénero también se enfrentan a la discriminación y la explotación sexual en los entornos urbanos.

²⁹ Young, “East Africa and the Horn”, pág. 85. Nicole Girard, “Minority and indigenous women and urbanization”, en *State of the World's Minorities and Indigenous Peoples 2015*, pág. 34.

³⁰ ONU-Hábitat, *Securing Land Rights for Indigenous Peoples in Cities*, pág. 2 (véase nota 14); ONU-Hábitat, *Housing Indigenous Peoples in Cities: Policy Guide to Housing for Indigenous Peoples in Cities* (Nairobi, 2009), pág. 22.

³¹ ONU-Hábitat y Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *Indigenous Peoples' Right to Adequate Housing: A Global Overview*, informe del Programa de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Vivienda, núm. 7 (Nairobi, 2005), pág. 151.

³² Samar Bosu Mullick, “Tribal domestic working women in India”, *Indigenous Affairs*, núm. 3-4/02 (2002), págs. 17 y 18.

22. El alejamiento de los pueblos indígenas de sus tierras tradicionales, ante la falta de oportunidades para perpetuar su autonomía y sus derechos culturales, tiene un impacto especialmente profundo en los niños indígenas, que corren un mayor riesgo de perder su identidad indígena y de sufrir exclusión social. Para las personas indígenas con discapacidad, o los padres de niños indígenas con discapacidad, la migración a las zonas urbanas puede estar impulsada por la esperanza de acceder a servicios que no están disponibles en sus territorios tradicionales. Sin embargo, la realidad de la discriminación interseccional y la pobreza urbana limita sus perspectivas de acceso a estos servicios y, en ocasiones, pueden provocar que se encuentren en peor situación que en sus propios territorios, donde las actitudes hacia la discapacidad podrían ser menos discriminatorias. Las personas mayores indígenas se cuentan entre las más afectadas por la migración a las zonas urbanas. Sus funciones tradicionales desaparecen en paralelo a la desaparición de los espacios comunitarios, los valores culturales se erosionan y los conocimientos tradicionales reciben menos valoración. Esas personas son especialmente vulnerables a unos índices de delincuencia y un coste de la vida más elevados. Las estructuras tradicionales de apoyo de la comunidad también desaparecen, ya que los miembros de la familia trabajan muchas horas en el sector informal y las personas mayores pasan a depender de servicios culturalmente inapropiados y prestados en lenguas que no dominan.

VI. Indicadores indígenas de bienestar y realización de derechos colectivos en entornos urbanos

23. En algunos países, los pueblos indígenas han elaborado sus propios indicadores de bienestar y de realización de derechos. Entre los ámbitos clave que han identificado están las lenguas, la consulta y el consentimiento, el autogobierno, las tierras, los territorios y los recursos, el reconocimiento de la identidad y la participación en la vida pública. Estos indicadores, además, ponen de relieve que los indicadores convencionales de bienestar pueden no aprehender aspectos culturalmente específicos de los derechos a la vivienda, el empleo, la salud y la educación. Alejados de sus tierras tradicionales, y en ausencia de medidas participativas específicas destinadas a atender sus necesidades, las posibilidades de hacer realidad sus derechos y aspiraciones disminuyen considerablemente. En estos contextos, aunque los indígenas de las zonas urbanas pueden ganar sueldos más altos o tener un mayor acceso a la educación o a servicios sanitarios, sus propios indicadores de bienestar sugieren que pueden considerarse en peor situación que en sus tierras tradicionales, ya que los indicadores convencionales no captan, o quizá falsean, hasta qué punto viven en la marginación. Sin embargo, a menudo no están en disposición de regresar a su lugar de origen por diversas razones. En muchos casos, sus territorios tradicionales se han transformado en parques nacionales, minas de oro o plantaciones de aceite de palma vigiladas por guardias armados. El retorno puede ser también inviable por razones financieras. Visto desde esta perspectiva basada en los derechos, garantizar el bienestar de los pueblos indígenas en contextos urbanos depende de que se les permita realizar sus derechos individuales y colectivos, incluido su derecho a la autonomía, de forma que puedan mantener y perpetuar sus identidades culturales al tiempo que llevan a la práctica un desarrollo sostenible y autodeterminado en el entorno urbano. Esto implica eliminar la discriminación que oprime la autoidentificación y adoptar medidas de acción afirmativa que permitan a los pueblos indígenas de las zonas urbanas organizarse y tomar decisiones colectivamente. También conllevará un cambio radical en el enfoque de la planificación urbana, pasando de uno en el que se exacerban las asimetrías en las relaciones de poder entre los pueblos indígenas y los organismos de planificación a otro en el que se garantice la participación efectiva de los indígenas, de todos los géneros y grupos de edad, en las decisiones sobre el entorno urbano en el que residen.

24. Como señaló la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, el reconocimiento de la autonomía o el autogobierno indígena son importantes en el contexto de la migración y la urbanización, ya que pueden permitir que los pueblos indígenas adopten decisiones sobre cuestiones que afectan a los miembros indígenas que se encuentran fuera de sus tierras y territorios (A/74/149, párr. 74). Un ejemplo de ello es la toma de decisiones autónoma por parte de los pueblos indígenas de las zonas urbanas en lo relativo a las leyes y políticas educativas. Sin embargo, estas formas de autonomía están reconocidas en muy pocas jurisdicciones y el ejercicio de su derecho a la autodeterminación entraña una enorme dificultad para la mayoría de los pueblos indígenas en contextos urbanos.

25. Las experiencias de los pueblos indígenas en las zonas urbanas de todo el mundo apuntan a una amplia gama de medidas proactivas que los pueblos indígenas están adoptando para hacer realidad sus derechos en relación con la toma de decisiones. Entre ellas se encuentran las movilizaciones de los maoríes en Nueva Zelanda para exigir una mayor representación en los ayuntamientos, el uso de la radio para el fortalecimiento cultural y la comunicación de oportunidades de empleo en la Argentina, la creación de un consejo de consulta y participación indígena para la Ciudad de México que revise las políticas que afectan a los pueblos indígenas y las iniciativas de diversidad cultural, en general³³, y las medidas de organización adoptadas por los migrantes indígenas de la ciudad de Baguio, en la Cordillera Central de Filipinas, que constituyen el 60 % de la población de la ciudad y la mayoría de sus pobres, por ejemplo a través de un proyecto de gestión de residuos dirigido por mujeres indígenas³⁴. Además, en Ciudad de Guatemala, el Movimiento de Mujeres Indígenas Tz'ununija' es uno de los muchos grupos sociales, de la sociedad civil y estudiantiles que coordinan los esfuerzos de ayuda de base en todo el país y que, en conjunto, solo en Ciudad de Guatemala cuentan con más de una docena de centros de recogida de donaciones³⁵.

26. Es necesario apoyar estas y otras medidas proactivas adoptadas por los pueblos indígenas para influir en la planificación urbana y la toma de decisiones, a fin de hacer frente a la discriminación en los entornos urbanos y permitir que los pueblos indígenas mantengan su identidad cultural. Ese es un paso fundamental para hacer realidad las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos y para que cumplan sus compromisos en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de no dejar a nadie atrás y lograr “que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” (Objetivo 11).

27. El fenómeno moderno de la urbanización de los pueblos indígenas tiene sus raíces en la desventaja histórica, la discriminación y la negación continua de sus derechos fundamentales sobre las tierras, los territorios y los recursos. En última instancia, para dar respuesta a los problemas a los que se enfrentan los pueblos indígenas en las zonas urbanas será necesario atajar esas causas profundas de la urbanización no consensuada y la exclusión social. Para ello será fundamental la

³³ Corinne Lennox, “Minority and indigenous peoples’ rights in urban areas”, en *State of the World’s Minorities and Indigenous Peoples 2015*, pág. 19; Luis Ernesto Cárcamo-Huechante y Nicole Delia Legnani, “Voicing differences: indigenous and urban radio in Argentina, Chile, and Nigeria”, *New Directions in Youth Development*, vol. 2010, núm. 125 (primavera de 2010); y Stephens, “The indigenous experience of urbanization”, en *State of the World’s Minorities and Indigenous Peoples 2015*, pág. 60.

³⁴ Hanna Hindstrom, “Indigenous livelihoods in the Philippines”, *Minority Rights Group*, 8 de marzo de 2016; y Geraldine Cacho y Joan Carling, “The situation of poor indigenous peoples in Baguio City – The Philippines”, *Indigenous Affairs*, Núm. 3-4/02 .

³⁵ Sandra Cuffe, “‘The Ixil helping the Ixil’: indigenous people in Guatemala lead their own Hurricane Eta response”, *The New Humanitarian*, 10 de noviembre de 2020.

realización de los derechos a las tierras, los territorios y los recursos naturales y al autogobierno, así como de otro derecho derivado, el de dar o negar el consentimiento libre, previo e informado a proyectos de extracción, energía, conservación, turismo o infraestructuras en sus territorios o cerca de ellos, con una compensación adecuada por las desposesiones no consensuadas y las infracciones de los derechos de los pueblos indígenas en el pasado.

VII. Migración transfronteriza

28. Además de emigrar a las ciudades de sus propios países, los pueblos indígenas emigran cada vez más a las zonas urbanas de otros países para escapar de los conflictos, la persecución, el deterioro de la situación económica y los efectos del cambio climático. A menudo, los pueblos indígenas asumen los trabajos peor pagados y, sin embargo, de mayor exigencia física, como es el caso de los indígenas de México que trabajan en el sector agrícola en los Estados Unidos. Algunos, como las comunidades warao del Delta del Orinoco y Monagas, y los pueblos eñepa de Bolívar de la República Bolivariana de Venezuela, han emigrado por motivos económicos y son tratados como refugiados y viven en campamentos en el Brasil. En la República Bolivariana de Venezuela, el conflicto entre grupos armados por el control de los cultivos de droga ha empujado a las comunidades yukpa de Perijá, en el estado de Zulia, a emigrar a Colombia³⁶. Los factores ambientales, incluido el cambio climático, están impulsando la migración desde Centroamérica hacia el Canadá y los Estados Unidos. La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, cuando se interpreta a la luz de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, puede desempeñar un papel importante en la forma en que se abordan los desafíos ambientales que enfrentan los pueblos indígenas.

29. Los pueblos indígenas transfronterizos, como los guaraníes, cuyas tierras ancestrales se extienden por la Argentina, el Brasil y el Paraguay, se enfrentan a desafíos únicos en lo que a la circulación transfronteriza dentro de sus territorios se refiere, ya que esta tiene implicaciones para sus prácticas culturales, la cohesión de la comunidad y su forma de vida. La situación de los pueblos indígenas transfronterizos en aislamiento voluntario o en fase de contacto inicial es aún más compleja, ya que la protección otorgada en un país puede diferir de la de otro país vecino, lo que pone a estas personas en riesgo de contacto forzado cuando cruzan las fronteras que atraviesan sus tierras tradicionales.

VIII. Conclusiones y recomendaciones

30. Más del 50 % de los pueblos indígenas del mundo se encuentran ya en ciudades y pueblos. A menudo están dispersos, son invisibles y no se les tiene en cuenta en estos entornos urbanos, y esta circunstancia, combinada con la discriminación y la falta de poder político, hace que sigan estando tan lejos de los centros de poder como lo estaban en sus tierras tradicionales, cuando no más alejados todavía. Las decisiones que afectan a sus derechos se siguen tomando sin su participación, su integridad cultural está amenazada y la exclusión social que sufren hace que deban enfrentarse a muchas penurias innecesarias. Si se adoptara un enfoque basado en los derechos, que les permitiera mantener sus identidades y vínculos con sus tierras tradicionales, la vida en estos entornos urbanos podría ser una experiencia mucho más positiva para los pueblos indígenas. Sería entonces posible reducir los retos que conlleva la

³⁶ Grupo de Trabajo Socioambiental de la Amazonia “Wataniba”, “Venezuela”, pág. 223.

migración para ellos, incluido el sufrimiento psicológico resultante de la desconexión de sus comunidades; la falta de servicios culturalmente adecuados o de información sobre la disponibilidad de esos servicios; la dificultad de mantener las lenguas, los conocimientos tradicionales y el vínculo con sus territorios; y la renuncia a la identificación como indígena debido a la estigmatización, con lo que los pueblos indígenas de las zonas urbanas estarían en condiciones de mantener su integridad cultural al tiempo que se beneficiarían de un mejor acceso a las oportunidades de empleo y desarrollo económico.

31. Sin embargo, para hacer frente a los retos que afrontan los pueblos indígenas en las zonas urbanas es necesario garantizar que existan oportunidades de subsistencia sostenibles y deseables en sus territorios tradicionales. Esto, a su vez, requiere que no se impongan a los pueblos indígenas proyectos y planes que sean incompatibles con esos medios de vida y con sus planes de desarrollo con autodeterminación a largo plazo. Teniendo en cuenta esta necesidad general, se formulan las siguientes recomendaciones para que las consideren los Estados Miembros:

a) Reconocer que los indígenas tienen derecho, como pueblos y como individuos, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y las normas internacionales de derechos humanos;

b) Colaborar con los pueblos indígenas urbanos en la elaboración de políticas para la protección de sus derechos individuales y colectivos, incluidos sus derechos a una vivienda culturalmente apropiada y adecuada, al saneamiento, a la salud y a la educación, al acceso a la información sobre los servicios a su disposición y al disfrute de su cultura con otros miembros de sus comunidades;

c) Garantizar la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas como ciudadanos políticos en los procesos de gobierno local, regional y estatal, incluidas la planificación urbana y la toma de decisiones. Los Estados deben promulgar leyes que garanticen la participación de los indígenas en la política, reconociendo al mismo tiempo su derecho a la autodeterminación, la autonomía y el autogobierno;

d) Abordar las causas profundas de la migración y la urbanización indígenas, reconociendo y garantizando para ello los derechos de los pueblos indígenas a la tierra, el territorio y los recursos, así como sus derechos de autodeterminación y desarrollo, incluido el principio del consentimiento libre, previo e informado en el contexto de los proyectos relacionados con las industrias extractivas, los agronegocios y las infraestructuras, las actividades militares y las iniciativas de conservación, a cuyo efecto será necesario proporcionar a los pueblos indígenas la opción de elegir entre opciones de desarrollo alternativas;

e) Garantizar que los pueblos indígenas no son desplazados o expulsados de sus tierras y territorios, y que se obtiene su consentimiento libre, previo e informado antes de desarrollar cualquier actividad en sus territorios o cerca de ellos que pueda hacer necesario o provocar su reubicación o desplazamiento;

f) Facilitar el retorno de los pueblos indígenas a sus tierras en los casos en que se les haya obligado a reubicarse sin su consentimiento libre, previo e informado;

g) Cooperar con los pueblos indígenas de las zonas urbanas para ofrecer oportunidades adecuadas de empleo y desarrollo económico;

h) Asignar presupuestos adecuados para abordar la situación de los pueblos indígenas en las zonas urbanas y garantizar el acceso al crédito y la eliminación de la discriminación y la explotación en los mercados laborales formales e informales;

i) Ratificar la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y garantizar su aplicación culturalmente adecuada a los pueblos indígenas, de conformidad con las disposiciones de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
