



# Asamblea General

Distr. general  
28 de abril de 2014  
Español  
Original: inglés

## Consejo de Derechos Humanos

Mecanismo de expertos sobre los derechos  
de los pueblos indígenas

Séptimo período de sesiones

7 a 11 de julio de 2014

Tema 6 del programa provisional

**Estudio sobre la promoción y protección de los derechos  
de los pueblos indígenas en las iniciativas de reducción  
y prevención de los riesgos de desastres naturales**

## **Promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas en las iniciativas de reducción del riesgo de desastres y de prevención y preparación a ese respecto**

**Estudio realizado por el Mecanismo de expertos sobre los derechos  
de los pueblos indígenas**

### *Resumen*

En su resolución 24/10, el Consejo de Derechos Humanos solicitó al Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas que elaborara un estudio acerca de la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas en las iniciativas de reducción del riesgo de desastres naturales y de prevención y preparación a ese respecto, que incluyera la consulta y la cooperación con los pueblos indígenas interesados respecto de la elaboración de planes nacionales para la reducción del riesgo de desastres naturales. En el presente estudio se examinan los vínculos entre la reducción del riesgo de desastres y los derechos humanos, se ofrece un panorama general del marco jurídico y de política internacional existente sobre la materia y se analizan algunos de los factores por los que los pueblos indígenas están particularmente expuestos a verse afectados por desastres. A continuación se examinan las formas en que esos pueblos pueden contribuir a las iniciativas de reducción del riesgo de desastres y se formulan propuestas para aumentar su participación en esas iniciativas. El estudio concluye con la Opinión N° 7 del Mecanismo de expertos.



## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción .....	1–10	3
A. Peligros, vulnerabilidad y riesgo .....	3–6	3
B. La reducción del riesgo de desastres como factor facilitador del ejercicio de los derechos humanos .....	7–10	4
II. Marco jurídico y de política internacional .....	11–25	5
A. Marco jurídico internacional .....	11–21	5
B. Panorama general de los marcos mundiales para la reducción del riesgo de desastres .....	22–25	7
III. ¿Por qué están los pueblos indígenas expuestos a un riesgo particular? .....	26–54	8
A. Factores de riesgo .....	29–44	9
B. Falta de participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones y falta de reconocimiento de las iniciativas tomadas por las comunidades .....	45–49	14
C. Contribución de los pueblos indígenas a la resiliencia propia y a nivel nacional .....	50–54	15
IV. ¿Cómo mejorar la consulta con los pueblos indígenas y su participación en las iniciativas de reducción del riesgo de desastres naturales y de prevención y preparación a ese respecto? .....	55–72	16
A. Consentimiento libre, previo e informado .....	56–58	16
B. Colaboración entre los pueblos indígenas y los gobiernos .....	59–61	18
C. Estrategias para mejorar la participación de los pueblos indígenas en la reducción del riesgo de desastres .....	62–72	18
 Anexo		
Opinión N° 7 (2014) del Mecanismo de expertos: promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas en las iniciativas de reducción del riesgo de desastres .....		22

## I. Introducción

1. En su resolución 24/10, el Consejo de Derechos Humanos solicitó al Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas que elaborara un estudio acerca de la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas en las iniciativas de reducción del riesgo de desastres naturales y de prevención y preparación a ese respecto, que incluyera la consulta y la cooperación con los pueblos indígenas interesados respecto de la elaboración de planes nacionales para la reducción de los riesgos de desastres naturales, y que se lo presentara en su 27º período de sesiones. El Consejo de Derechos Humanos decidió también celebrar, en el mismo período de sesiones, una mesa redonda de medio día de duración sobre la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas en las iniciativas de reducción del riesgo de desastres naturales y de prevención y preparación a ese respecto.

2. El Mecanismo de expertos solicitó a los Estados y a los pueblos indígenas, agentes no estatales, instituciones nacionales de derechos humanos y otros interesados que presentaran comunicaciones a fin de contribuir a la realización del estudio. Las comunicaciones recibidas para las que se autorizó la publicación se encuentran en el sitio web del Mecanismo de expertos.

### A. Peligros, vulnerabilidad y riesgo

3. Los desastres no son siempre, ni necesariamente, una consecuencia inevitable de la manifestación de un fenómeno natural tal como un terremoto, un tifón u otro tipo de evento meteorológico o geológico. En las zonas en que no hay intereses humanos, los fenómenos naturales no constituyen un peligro ni generan desastres. Sin embargo, esos mismos fenómenos naturales pueden ser eventos peligrosos cuando se producen en estrecha proximidad de poblaciones humanas. Cuanto más vulnerable es la población —por el lugar en que vive, por su grado de conocimiento y conciencia de los peligros y su nivel de preparación ante ellos, y por los recursos de que dispone para limitar su exposición— tanto mayor será el impacto negativo en la vida y los medios de sustento de las personas.

4. Aunque no hay prácticamente nada que se pueda hacer para evitar la mayoría de los fenómenos naturales o reducir su intensidad, las acciones humanas pueden aumentar la frecuencia y la gravedad de los peligros naturales. Los Estados y las poblaciones vulnerables, incluidos los pueblos indígenas, tienen la importante tarea de velar por que sus propias acciones (u omisiones) no contribuyan a crear un desastre. Por ejemplo, los ecosistemas sanos desempeñan un papel importante en la mitigación o reducción del riesgo de desastres, pero algunas intervenciones humanas, como las que destruyen los arrecifes de coral o acaban con los bosques, pueden reducir la capacidad de los ecosistemas de ofrecer protección contra los peligros naturales<sup>1</sup>.

5. Un desastre es, pues, "una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos". Los desastres se describen a menudo como el resultado de la exposición a un peligro,

<sup>1</sup> Organización de los Estados Americanos, "What are natural hazards?" Disponible en [www.oas.org/dsd/publications/Unit/oea54e/ch05.htm#1.%20how%20natural%20are%20natural%20hazards](http://www.oas.org/dsd/publications/Unit/oea54e/ch05.htm#1.%20how%20natural%20are%20natural%20hazards) (consultado el 22 de abril de 2014).

combinada con las condiciones de vulnerabilidad presentes y con una capacidad o medidas insuficientes para reducir las posibles consecuencias negativas o para hacerles frente<sup>2</sup>.

6. Esta definición y los otros términos relativos a los desastres que ha definido la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres promueven el entendimiento común en la aplicación de prácticas de reducción del riesgo de desastres. Sin embargo, es preciso asegurarse de que en la aplicación de todas esas prácticas y en todas las fases del diseño y la ejecución de los proyectos y actividades de reducción del riesgo se integren debidamente las perspectivas de los pueblos indígenas.

## **B. La reducción del riesgo de desastres como factor facilitador del ejercicio de los derechos humanos**

7. La reducción del riesgo de desastres es el concepto y la práctica de reducir el riesgo de desastres mediante esfuerzos sistemáticos dirigidos al análisis y a la gestión de los factores causales de los desastres, lo que incluye la reducción del grado de exposición a los peligros, la disminución de la vulnerabilidad de la población y los bienes, una gestión sensata de las tierras y del medio ambiente y el mejoramiento de la preparación ante los eventos adversos<sup>3</sup>.

8. Las repercusiones de los desastres en los derechos humanos pueden ser de carácter directo, como la amenaza que los fenómenos meteorológicos extremos pueden suponer para el derecho a la vida. Pero a menudo el efecto en los derechos humanos es indirecto y progresivo, como el aumento de la presión sobre los sistemas de salud y de las vulnerabilidades relacionadas con la migración inducida por el cambio climático (A/HRC/10/61, párr. 92). Lo mismo se aplica a prácticamente todos los tipos de peligros naturales. La reducción del riesgo de desastres contribuye a proteger los derechos humanos al reducir la probabilidad de que los peligros naturales tengan un efecto negativo en las viviendas, la salud, los derechos sobre la tierra y el acceso a los alimentos, por citar solo algunos ejemplos. La reducción del riesgo de desastres proporciona un entorno propicio a la promoción y protección de los derechos humanos, sobre todo en el caso de los pueblos indígenas, que por su estrecha relación con el medio ambiente natural son particularmente vulnerables al riesgo de desastres.

9. Para ser eficaces, las estrategias de reducción del riesgo de desastres requieren la colaboración y aportaciones técnicas de una amplia gama de actores, y deben incluir la perspectiva de los pueblos indígenas cuyos derechos humanos y cuya vida pretenden proteger. Ningún organismo o sector puede esperar lograr por sí solo un cambio significativo; por lo tanto, el proceso mismo de elaboración de estrategias de reducción del riesgo, a través de asociaciones en que colaboran organismos de derechos humanos, expertos en reducción del riesgo de desastres y representantes de comunidades indígenas, ofrece una excelente oportunidad de mejorar la participación de los pueblos indígenas en los procesos de adopción de decisiones.

10. Todos los Estados tienen la obligación de proteger los derechos humanos. Un peligro natural no es, en sí mismo, un desastre. El hecho de que se convierta o no en un desastre depende de la exposición de la comunidad, de su vulnerabilidad y de su resiliencia,

---

<sup>2</sup> Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, *2009 UNISDR Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres* (Ginebra, 2009), págs. 13 y 14. Disponible en [http://www.unisdr.org/files/7817\\_UNISDRTerminologySpanish.pdf](http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf) (consultado el 22 de abril de 2014).

<sup>3</sup> *Ibid.*, pág. 27.

todo lo cual puede modificarse mediante la acción humana (incluida la del Estado)<sup>4</sup>. Por lo tanto, el hecho de que los actores pertinentes (los gobiernos nacionales y locales, los organismos encargados de la reducción del riesgo de desastres, los pueblos indígenas y otros) no adopten medidas preventivas razonables para reducir la exposición y la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia, así como para lograr una mitigación efectiva, es una cuestión de derechos humanos.

## II. Marco jurídico y de política internacional

### A. Marco jurídico internacional

11. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (la Declaración) es el instrumento más amplio que describe los derechos de los pueblos indígenas, y debe ser el punto de partida principal de todo examen de los derechos individuales y colectivos de esos pueblos. Aunque la Declaración no se refiere explícitamente a la reducción del riesgo de desastres, varias de sus disposiciones tienen repercusiones en la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas en esa esfera y pueden ofrecer orientación para el diseño y la aplicación de estrategias e intervenciones acertadas de reducción del riesgo de desastres.

12. La libre determinación, consagrada en los artículos 3 y 4 de la Declaración, reviste la máxima importancia a este respecto. Como se señala en el artículo 4, los pueblos indígenas, en el ejercicio de su derecho a la libre determinación, "tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas". Los planes locales de reducción del riesgo de desastres y de preparación para esos casos estarían ciertamente comprendidos en el artículo 4.

13. El artículo 18, sobre el derecho a participar en la adopción de decisiones, y los artículos 19 y 32, que se refieren al consentimiento libre, previo e informado, también pueden brindar orientación acerca de la reducción del riesgo de desastres. Al aplicar estos artículos queda claro que los pueblos indígenas tienen derecho a participar en los procesos de reducción del riesgo de desastres, y que los Estados tienen la obligación de consultar con ellos y de procurar obtener su consentimiento libre, previo e informado respecto de las medidas de reducción del riesgo que los puedan afectar. La reducción del riesgo tendrá más probabilidades de ser eficaz si se respetan los procesos de adopción de decisiones y los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas.

14. En el artículo 31 se afirma el derecho de los pueblos indígenas a mantener y proteger sus conocimientos tradicionales y las manifestaciones de sus ciencias y tecnologías, y se establecen salvaguardias para la protección de ese derecho. Los conocimientos tradicionales tienen un valioso papel que desempeñar en la reducción del riesgo de desastres, y deben reconocerse y protegerse como corresponde. Con demasiada frecuencia, las instituciones generales encargadas de la gestión de los desastres han hecho caso omiso de los conocimientos indígenas, y muchas prácticas locales efectivas han desaparecido como consecuencia de la influencia no indígena. En otros momentos, las prácticas de los pueblos indígenas se han adaptado a los cambios del entorno.

---

<sup>4</sup> En la Declaración de Chengdu para la Acción se parte de la premisa de que los desastres nunca son naturales. Los peligros naturales —inundaciones, terremotos, corrimientos de tierras y tormentas— se convierten en desastres como resultado de la vulnerabilidad y exposición de los seres humanos y la sociedad, lo que puede reducirse con políticas y medidas decisivas y con la participación activa de los interesados locales.

15. En el artículo 23 se afirma el derecho de los pueblos indígenas a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. Ello incluye el "derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernen". Así como los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales, también deben participar activamente en la elaboración y ejecución de los estudios de vulnerabilidad y de las estrategias destinadas a reducir el riesgo que los concierne. Del mismo modo, el artículo 32 reafirma el derecho de los pueblos indígenas a determinar y elaborar las prioridades en el uso de sus tierras y territorios, lo que podría incluir su utilización para iniciativas de reducción del riesgo de desastres.

16. La conservación y la protección del medio ambiente están estrechamente vinculadas con la reducción del riesgo de desastres, y la Declaración proporciona un sólido marco normativo a este respecto. Según el artículo 29, "los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos". Dado el impacto que pueden tener los desastres en las tierras y en la capacidad productiva de los pueblos indígenas, la elaboración de estrategias acertadas de reducción del riesgo de desastres con la activa participación de los pueblos indígenas contribuiría al cumplimiento del artículo 29.

17. En casos extremos, la reducción del riesgo de desastres puede entrañar la evacuación de las zonas que se consideren inseguras (por ejemplo de una zona en que exista un alto riesgo de corrimientos de tierras, o que borde un río que puede provocar inundaciones). En el artículo 10 de la Declaración se afirma que los pueblos indígenas "no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios", y se prohíbe el traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos interesados, y sin un acuerdo previo sobre una indemnización y, siempre que sea posible, la opción del regreso.

18. El Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, no menciona la reducción del riesgo de desastres en particular, pero algunas de sus disposiciones son aplicables en este contexto. En el artículo 4, por ejemplo, se señala que "deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados". En el artículo 7, párrafo 1, se consagran los derechos de los pueblos indígenas a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al desarrollo y a su participación en la "formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente". La reducción del riesgo de desastres estaría ciertamente comprendida en esta disposición. El artículo 16 se refiere al derecho de los pueblos indígenas a no ser trasladados de las tierras que ocupan y establece salvaguardias para los casos en que el traslado sea necesario como medida excepcional.

19. Aunque los tratados universales de derechos humanos no se refieren específicamente a la reducción del riesgo de desastres, ni a un derecho específico a un entorno seguro y sano (uno de los resultados previstos de la reducción del riesgo de desastres), todos los órganos de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas reconocen el nexo intrínseco entre el medio ambiente y el ejercicio de una serie de derechos humanos, como el derecho a la vida, a la salud, a la alimentación, al agua y a la vivienda (A/HRC/10/61). La reducción del riesgo de desastres puede contribuir considerablemente a promover y proteger esos derechos humanos.

20. En sus observaciones finales, algunos órganos de tratados han hecho referencia a la reducción del riesgo de desastres desde la perspectiva de los derechos humanos. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, por ejemplo, ha subrayado la importancia de integrar una perspectiva de género y promover la participación de la mujer

en las iniciativas de reducción del riesgo de desastres<sup>5</sup>. El Comité de los Derechos del Niño también ha abordado la cuestión en algunas de sus observaciones finales, abogando, por ejemplo, por la inclusión de la preparación para los desastres en los planes de estudios escolares<sup>6</sup>. Las observaciones de ambos comités incluyen implícitamente a las mujeres y los niños indígenas.

21. Los procedimientos especiales también han prestado cierta atención a la cuestión de la reducción del riesgo de desastres y sus repercusiones en los derechos humanos. Por ejemplo, el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación recomendó a Nicaragua que pusiera en marcha un sistema de alerta temprana que protegiera "a los pueblos indígenas de los fenómenos meteorológicos" y los ayudara a aumentar la resistencia de sus sistemas alimentarios al cambio climático (A/HRC/13/33/Add.5, párr. 83 h)). La Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, también ha pedido que se aplique un enfoque basado en los derechos humanos en la prevención de los desastres (A/HRC/13/20/Add.3, párr. 71).

## **B. Panorama general de los marcos mundiales para la reducción del riesgo de desastres**

22. El Marco de Acción de Hyogo<sup>7</sup>, refrendado por las Naciones Unidas, es un plan decenal (2005-2015) en que se establece un enfoque amplio para reducir el riesgo de desastres. Fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 60/195 (párr. 2). Aparte de reconocer la función de los conocimientos tradicionales y el patrimonio cultural, el Marco de Acción no contiene ninguna referencia específica a los pueblos indígenas. Sin embargo, varios de sus principios y estrategias para la reducción del riesgo son pertinentes en este contexto. Entre ellos cabe mencionar "[l]a creación y el fortalecimiento de instituciones, mecanismos y medios a todo nivel, en particular a nivel de la comunidad, que puedan contribuir de manera sistemática a aumentar la resiliencia ante las amenazas"<sup>8</sup>, la importancia de tener en cuenta "la diversidad cultural, los diferentes grupos de edad y los grupos vulnerables" en la reducción del riesgo de desastres<sup>9</sup>, y el empoderamiento de las comunidades y las autoridades locales "para controlar y reducir los riesgos de desastre, asegurándoles el acceso a la información, los recursos y la autoridad necesarios para emprender actividades de reducción de los riesgos de desastre"<sup>10</sup>.

23. Aunque en el Marco de Acción de Hyogo se tratan explícitamente (en diverso grado) varios elementos relacionados con los derechos humanos (por ejemplo, el género, la edad, los grupos vulnerables, la diversidad cultural, los medios de sustento y las estructuras socioeconómicas), otros (como la discriminación y las desigualdades, los derechos económicos y sociales en general, y la necesidad de la participación de las comunidades afectadas) no se mencionan. El Marco de Acción de Hyogo tampoco aborda explícitamente la situación de los pueblos indígenas.

<sup>5</sup> Véanse, por ejemplo, las observaciones finales relativas a Indonesia (CEDAW/C/IDN/CO/5, párr. 39), Granada (CEDAW/C/GRD/CO/1-5, párr. 36 b)), Jamaica (CEDAW/C/JAM/CO/6-7, párr. 32 b)) y Tuvalu (CEDAW/C/TUV/CO/2, párr. 56).

<sup>6</sup> Véanse, por ejemplo, las observaciones finales relativas a Djibouti (CRC/C/DJI/CO/2, párr. 63 h)).

<sup>7</sup> Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres (2005). Disponible en [http://www.unisdr.org/files/1037\\_finalreportwcdspanish1.pdf](http://www.unisdr.org/files/1037_finalreportwcdspanish1.pdf) (consultado el 22 de abril de 2014).

<sup>8</sup> Marco de Acción de Hyogo 2005-2015, párr. 12.

<sup>9</sup> *Ibid.*, párr. 13.

<sup>10</sup> *Ibid.*, párr. 13.

24. El mandato de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), la antigua Estrategia Internacional de Reducción del Riesgo de Desastres de las Naciones Unidas, es servir de centro de enlace del sistema de las Naciones Unidas para coordinar la reducción del riesgo de desastres y asegurar las sinergias entre las distintas actividades realizadas en este campo. Mediante un sistema de alianzas mundiales, la UNISDR ofrece un medio para la cooperación entre los gobiernos, las organizaciones y los actores de la sociedad civil, así como los pueblos indígenas y sus organizaciones, en la aplicación del Marco de Acción de Hyogo.

25. Actualmente la UNISDR está coordinando el mecanismo sucesor que regirá después de 2015: el Marco de Acción de Hyogo 2 (MAH2)<sup>11</sup>. Para la elaboración de este marco se están utilizando las recomendaciones formuladas en las reuniones de las plataformas regionales, y en particular en la cuarta sesión de la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada en 2013. En el informe de la cuarta sesión de la Plataforma Mundial se mencionan varias esferas que los Estados y los pueblos indígenas deben tener debidamente en cuenta: el MAH2 debe permitir y alentar la máxima participación de las personas que se hayan visto afectadas de manera desproporcionada por los desastres y debe encarnar también los principios de inclusión social y los derechos humanos. Las perspectivas de los más vulnerables deben incluirse tanto en la planificación como en la aplicación de la reducción del riesgo de desastres. Sus representantes deben desempeñar también un papel importante, incluso de liderazgo, en los acuerdos nacionales de reducción del riesgo de desastres. Junto con ello, debe estudiarse la relación existente entre la reducción del riesgo de desastres y los derechos humanos, y deben tomarse medidas prácticas para reforzar ese vínculo<sup>12</sup>. Además de asegurar la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas, es particularmente importante recabar e incluir las perspectivas de las mujeres, los niños y las personas con discapacidad indígenas, ya que la discriminación múltiple hace que a menudo sus puntos de vista no se tengan en cuenta.

### III. ¿Por qué están los pueblos indígenas expuestos a un riesgo particular?

26. La mayoría de los responsables de la formulación de políticas y de los académicos reconocen que la mala planificación, la pobreza y una variedad de otros factores básicos generan vulnerabilidad, lo que a su vez se traduce en una capacidad o una actuación insuficiente para reducir las posibles consecuencias negativas del riesgo de desastres. Esta vulnerabilidad tiene que ver tanto con el efecto desproporcionado de un determinado desastre en una comunidad particular como con el peligro natural en sí mismo. Así pues, las consecuencias de los desastres pueden agravarse si en la planificación y en las intervenciones no se tienen debidamente en cuenta las poblaciones de alto riesgo.

27. Los pueblos indígenas, que según las estimaciones comprenden unos 370 millones de personas repartidas en 90 países del mundo<sup>13</sup>, son objeto de discriminación y exclusión sistemáticas del poder político y económico y siguen estando sobrerrepresentados en los sectores más pobres y vulnerables de la sociedad. En muchos casos se los ha despojado de sus tierras ancestrales y privado de sus recursos para la supervivencia, tanto física como

<sup>11</sup> UNISDR, Proposed elements for consideration in the post-2015 framework for disaster risk reduction. Disponible en [www.preventionweb.net/files/35888\\_srsgelements.pdf](http://www.preventionweb.net/files/35888_srsgelements.pdf) (consultado el 22 de abril de 2014).

<sup>12</sup> UNISDR, Marco para reducción del riesgo de desastres después de 2015 (MAH2): Informe de las consultas de la Plataforma Mundial de 2013, pág. 4. Disponible en [http://www.unisdr.org/files/35070\\_gordysp.pdf](http://www.unisdr.org/files/35070_gordysp.pdf) (consultado el 22 de abril de 2014).

<sup>13</sup> *State of the World's Indigenous Peoples* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta 09.VI.13).



cultural, debilitando así aún más su capacidad de hacer frente a los peligros naturales y provocados por el hombre (E/C.19/2013/14, párr. 2).

28. Numerosas comunidades indígenas han tenido que afrontar desastres, como terremotos, inundaciones, corrimientos de tierras, maremotos, tifones, erosión costera y sequías, que han causado enormes pérdidas de vidas, bienes y fuentes de sustento. Aunque los pueblos indígenas viven con frecuencia en comunidades más pequeñas y unidas que mantienen un estrecho contacto con la tierra, entienden su entorno y practican estrategias y métodos de reducción de riesgos que nacieron en sus comunidades y que se han mejorado y transmitido a lo largo de las generaciones, hay factores, como los que se enumeran a continuación, que hacen que estén particularmente expuestos a los efectos de los desastres naturales.

## A. Factores de riesgo

### 1. Cambio climático

29. En el Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático<sup>14</sup> se afirma que el sistema climático mundial se está calentando y que lo está haciendo principalmente a causa de las emisiones de gases de efecto invernadero provocadas por las actividades humanas. Los informes del Grupo Intergubernamental y otros estudios documentan los efectos que el cambio climático tendrá, y ya está teniendo, en los elementos básicos de la vida de millones de personas de todo el mundo, con un aumento de la frecuencia de los fenómenos meteorológicos extremos, una subida del nivel del mar, sequías, una creciente escasez de agua y la propagación de enfermedades tropicales y de transmisión vectorial.

30. Cada vez está más claro que el cambio climático tendrá repercusiones en el disfrute de los derechos humanos. En 2008, el Consejo de Derechos Humanos reconoció esta realidad en el preámbulo de su resolución 7/23 sobre los derechos humanos y el cambio climático, al expresar preocupación porque el cambio climático "crea una amenaza inmediata y de gran alcance para la población y las comunidades de todo el mundo", poniendo en peligro el derecho a agua y alimentos salubres y adecuados, el derecho a la salud y el derecho a la vivienda. De igual modo, la perspectiva de los derechos humanos pone de relieve que el cambio climático tendrá efectos particularmente graves en los países y comunidades más pobres, incluidos los pueblos indígenas.

31. En su informe más reciente, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático señaló que los medios de sustento y los modos de vida de los pueblos indígenas, los pastores y los pescadores, que con frecuencia dependen de los recursos naturales, son sumamente sensibles a las políticas sobre el cambio climático, especialmente las que marginan sus conocimientos, valores y actividades<sup>15</sup>. Desde el punto de vista de los derechos humanos, está claro que los efectos proyectados del cambio climático ponen en peligro el disfrute efectivo de una variedad de derechos humanos, entre ellos el derecho a la vida, el derecho a la salud, el derecho a la alimentación, y los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios y recursos naturales.

32. Los pueblos indígenas figuran entre los primeros en sufrir las consecuencias directas del cambio climático, debido a su dependencia del medio ambiente y sus recursos y a su

<sup>14</sup> Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, Cuarto Informe de Evaluación. Disponible en [www.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/publications\\_ipcc\\_fourth\\_assessment\\_report\\_synthesis\\_report.htm](http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_fourth_assessment_report_synthesis_report.htm) (consultado el 22 de abril de 2014).

<sup>15</sup> Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Technical summary, pág. 8.

estrecha relación con estos. El cambio climático exagera las dificultades que ya afrontan las comunidades indígenas vulnerables, como la marginación política y económica, la pérdida de tierras y recursos, las violaciones de los derechos humanos, la discriminación y el desempleo. Los siguientes son algunos ejemplos de ello<sup>16</sup>:

a) En las regiones altas del Himalaya, el deshielo de los glaciares que afecta a cientos de millones de habitantes rurales que dependen de la corriente estacional de agua está provocando un aumento del agua en lo inmediato, pero una disminución a la larga, al contraerse los glaciares y disminuir la capa de nieve.

b) En la región amazónica, los efectos del cambio climático comprenden la deforestación y la fragmentación de los bosques, con el consiguiente aumento del carbono emitido a la atmósfera, lo que agrava la situación y genera nuevos cambios. Las sequías de 2005 se acompañaron de incendios en la región amazónica occidental. Es probable que esto se repita, a medida que la pluviselva es sustituida por la sabana, con un efecto enorme en los medios de sustento de los pueblos indígenas de la región.

c) Para los pueblos indígenas de la región ártica, la caza del oso polar, la morsa, la foca y el caribú, la cría del reno y la pesca y recolección no son solo fuentes de alimentos que sustentan su economía local, sino también la base de su identidad cultural y social, en consonancia con el artículo 20 de la Declaración, en que se afirma que los pueblos indígenas tienen derecho a disfrutar de sus medios de subsistencia y a dedicarse libremente a todas las actividades económicas tradicionales y de otro tipo. Otras preocupaciones que aquejan a los pueblos indígenas de esa región se refieren a los cambios en las especies y en la disponibilidad de las fuentes de alimentos tradicionales, así como a la percepción de que los pronósticos meteorológicos son ahora menos exactos, y de que los desplazamientos, en las cambiantes condiciones meteorológicas y del hielo, se han vuelto más inseguros, lo que amenaza gravemente el disfrute del derecho a la salud y el derecho a la alimentación.

d) En Finlandia, Noruega y Suecia, la lluvia y las condiciones meteorológicas más templadas en la estación invernal a menudo impiden a los renos el acceso a los líquenes, que constituyen una fuente de alimento vital. Esto ha causado una pérdida masiva de renos, que son fundamentales para la cultura, la subsistencia y la economía de las comunidades sami. Como consecuencia de ello, los criadores de reno deben alimentar a sus rebaños con forraje, lo que resulta caro y a la larga no es económicamente viable.

e) El aumento de las temperaturas, la expansión de las dunas, los vientos más fuertes y la pérdida de vegetación están teniendo efectos negativos en las prácticas tradicionales de cría de ganado vacuno y caprino de los pueblos indígenas de la cuenca del Kalahari de África, que ahora deben vivir alrededor de los pozos perforados públicos para tener acceso a agua y necesitan el apoyo del gobierno para sobrevivir.

f) En el Pacífico, la subida del nivel del mar, la acidificación del océano y el aumento de los fenómenos meteorológicos extremos tales como las sequías y los tifones están exponiendo a los pueblos indígenas a nuevos riesgos<sup>17</sup>.

g) En muchas comunidades indígenas de Asia, el cambio climático ha provocado cambios en el calendario agrícola, lo que ha repercutido en las prácticas culturales asociadas con las principales actividades del calendario agrícola.

<sup>16</sup> Climate change and indigenous peoples (2008). Documento de antecedentes de las Naciones Unidas. Disponible en [www.un.org/en/events/indigenousday/pdf/Backgrounder\\_ClimateChange\\_FINAL.pdf](http://www.un.org/en/events/indigenousday/pdf/Backgrounder_ClimateChange_FINAL.pdf) (consultado el 22 de abril de 2014).

<sup>17</sup> Comunicación de Foundation of the Peoples of the South Pacific International.

## 2. Factores ambientales y geográficos

33. La protección del medio ambiente y el fortalecimiento de los ecosistemas son elementos esenciales para aumentar la resiliencia ante los desastres<sup>18</sup>. La estrecha relación de los pueblos indígenas con sus tierras y territorios hace que sean sumamente vulnerables a los cambios y a los daños sufridos por el medio ambiente. Los pueblos indígenas viven a menudo en zonas de riesgo (por ejemplo, regiones costeras bajas o laderas escarpadas). Y su vulnerabilidad aumenta con las obras de desarrollo de infraestructura y extracción de recursos que frecuentemente tienen lugar dentro o cerca de sus tierras y territorios, aunque la comunidad misma a menudo no intervenga para nada en la creación del riesgo añadido.

34. El deterioro de los ecosistemas se debe a actividades humanas tales como la construcción de caminos, la contaminación, la recuperación de humedales y la extracción insostenible de recursos, que a menudo se traduce en un aumento del riesgo de desastres. Otras actividades, como la tala ilegal, la deforestación para la agricultura, la destrucción de manglares y la minería, así como las plantaciones y los proyectos de energía en gran escala, contribuyen a modificar las pautas climáticas, lo que puede poner en peligro la salud y el sustento de los pueblos indígenas y aumentar su exposición a los desastres. Por ejemplo, en el Perú (un país con 52 pueblos indígenas, que representan una proporción importante de la población total)<sup>19</sup>, la apertura de nuevos caminos en las laderas orientales de los Andes, hasta la selva central, con el fin de ampliar la frontera agrícola ha dado lugar a un aumento notable del número de corrimientos de tierras en la región desde los años ochenta<sup>20</sup>. En Asia Sudoriental, la destrucción de un bosque higrofitico para establecer plantaciones de palma de aceite ha aumentado el riesgo de inundaciones.

## 3. Vulnerabilidad de los medios de sustento

35. Como se señaló anteriormente, los pueblos indígenas viven a menudo en ecosistemas marginales y frágiles, como los bosques tropicales y templados, las zonas costeras bajas, las regiones montañosas altas, las llanuras de aluvión y las orillas de los ríos. Estas zonas figuran entre las más amenazadas por las incertidumbres climáticas y los fenómenos meteorológicos extremos impredecibles, que pueden tener un grave impacto en la vida de los pueblos indígenas, debido a que sus medios de sustento dependen directamente de sus ecosistemas. Como los medios de sustento se basan en la agricultura y en la biodiversidad de los recursos naturales, que son particularmente sensibles al cambio climático, los pueblos indígenas pueden tener que hacer frente a una reducción de la productividad agrícola y del acceso a alimentos y a otros materiales recolectados del entorno natural. También su economía, su organización social, su identidad y sus valores culturales y espirituales pueden verse afectados<sup>21</sup>.

36. Los pueblos indígenas de las zonas rurales pueden sufrir efectos más graves. Las poblaciones rurales tienen dificultades con las comunicaciones, problemas de acceso a las instituciones públicas y financieras y pocas oportunidades de ganarse la vida. La experiencia de la comunidad tarahumara durante la sequía que afectó a México en 2012 es un ejemplo de ello. Esta comunidad indígena, cuya única fuente de ingresos es la

<sup>18</sup> UNISDR, *How to Make Cities More Resilient: A Handbook for Local Government Leaders*. Disponible en [www.unisdr.org/files/26462\\_handbookfinalonlineversion.pdf](http://www.unisdr.org/files/26462_handbookfinalonlineversion.pdf) (consultado el 22 de abril de 2014).

<sup>19</sup> Ministerio de Cultura del Perú. *Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios*. Disponible en [bdpi.cultura.gob.pe/alcance-de-la-base-de-datos](http://bdpi.cultura.gob.pe/alcance-de-la-base-de-datos) (consultado el 22 de abril de 2014).

<sup>20</sup> UNISDR, 2009 Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction. Disponible en [www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/press/documents/UNISDR\\_insert\\_2-DR-drivers\\_pr\\_FINAL1-r.pdf](http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/press/documents/UNISDR_insert_2-DR-drivers_pr_FINAL1-r.pdf) (consultado el 22 de abril de 2014).

<sup>21</sup> Asia Indigenous Peoples Pact, *Indigenous Peoples and Climate Change Adaptation in Asia* (2012), pág. 2.

agricultura, experimentó una fuerte reducción de los rendimientos del maíz y de las cosechas de frijoles debido a la falta de agua de riego, lo que tuvo un impacto considerable en su sustento<sup>22</sup>.

37. Los indígenas punan, que viven en comunidades de cazadores-recolectores en Kalimantan oriental, en Indonesia, han seguido por generaciones el calendario lunar para planificar sus actividades agrícolas, forestales, de agricultura migratoria y de caza. Con los cambios que se están produciendo en los períodos de migración y de fructificación, el uso de los conocimientos tradicionales para su supervivencia se ha vuelto menos fiable<sup>23</sup>.

#### 4. Extracción de recursos

38. Los pueblos indígenas han vivido en sus tierras y territorios por siglos, y sin embargo en muchos casos se les niega la legítima propiedad de esas tierras y el derecho a la libre determinación. Mientras que los ingresos derivados de la explotación de los recursos naturales van a parar a regiones distintas de las que habitan los pueblos indígenas, las consecuencias negativas, incluido el aumento del riesgo de desastres, se quedan ahí<sup>24</sup>.

39. Como se señala en el "Informe de seguimiento sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones, con especial atención a las industrias extractivas" (A/HRC/21/55, párr. 15) del Mecanismo de expertos, "[e]n términos generales, una preocupación fundamental de los pueblos indígenas en relación con el desarrollo de la industria extractiva, además de la desposesión de sus tierras, territorios y recursos, han sido el desarrollo insostenible y la degradación del medio ambiente consiguientes. Tales pautas contrastan con los modelos tradicionales de desarrollo de los pueblos indígenas y se basan en la falta de reconocimiento de los derechos humanos internacionales de esos pueblos".

40. El vínculo entre las prácticas de desarrollo insostenibles y la reducción del riesgo de desastres fue señalado claramente por el Secretario General en su informe a la Asamblea General titulado "Aplicación de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres", en que se observa que "el desarrollo no puede ser sostenible si el enfoque basado en la reducción del riesgo de desastres no se integra plenamente en las inversiones y la planificación para el desarrollo", y que "[l]as inversiones para el desarrollo que no toman en consideración el riesgo de desastres contribuirán a que se acumule más riesgo" (A/68/320, párr. 69).

#### 5. Riesgos para la salud

41. La salud es un derecho humano y todos los países del mundo son ahora partes en por lo menos un tratado de derechos humanos que se refiere a los derechos relacionados con la salud. En el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por ejemplo, se afirma el derecho "al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental". En el artículo 24, párrafo 2, de la Declaración se señala que las personas indígenas tienen igual derecho a disfrutar del nivel más alto posible de salud y se pide a los Estados que adopten las medidas que sean necesarias para lograr progresivamente que este derecho se haga plenamente efectivo. Sin embargo, los pueblos indígenas sufren a menudo de exclusión, discriminación y falta de acceso a los servicios de salud, especialmente si viven en zonas alejadas donde los gobiernos no invierten en servicios sociales básicos. Por ejemplo, las mayores disparidades en materia de salud y mortalidad en América Latina y el

<sup>22</sup> UNISDR, "Indigenous people threatened by Mexico's worst drought in 70 years", 14 de agosto de 2012. Disponible en [www.unisdr.org/archive/28019](http://www.unisdr.org/archive/28019) (consultado el 22 de abril de 2014).

<sup>23</sup> Asia Indigenous Peoples Pact, *Indigenous Peoples and Climate Change Adaptation in Asia* (2012), pág. 5.

<sup>24</sup> Corinne Lennox, *Natural resource development and the rights of minorities and indigenous peoples. State of the World's Minorities and Indigenous Peoples 2012*. Minority Rights Group International.

Caribe se observan entre los pueblos indígenas y otros grupos étnicos<sup>25</sup>. Algunos pueblos indígenas, tribus y naciones tienen el derecho a la salud reconocido en un tratado. Ese derecho, que a menudo se viola, debe tomarse en consideración en toda planificación para reducir el riesgo de desastres.

42. Si los derechos a la salud de los pueblos indígenas están en peligro incluso en tiempos "normales", su vulnerabilidad aumenta en las situaciones de desastre, cuando no se abordan los riesgos que conducen a esos desastres. El acceso a los servicios de salud, que para muchas comunidades indígenas no es fácil, puede volverse todavía más difícil después de un desastre, cuando el aumento de la demanda y el daño, a menudo prevenible, sufrido por la infraestructura de transporte y las instalaciones sanitarias agravan los problemas. Otros riesgos sanitarios relacionados con los desastres que pueden afectar de manera desproporcionada a los pueblos indígenas son los brotes de enfermedades infecciosas, los aumentos de las enfermedades transmitidas por vectores y la falta de agua potable salubre y de acceso a un saneamiento adecuado. También vale la pena señalar que los sistemas de seguridad sanitaria de las comunidades indígenas están vinculados con la salud de sus bosques y ecosistemas. La menguante población de hierbas medicinales y la destrucción de sus hábitats constituyen otra fuente de creciente vulnerabilidad y riesgo para la salud.

## 6. Migración

43. En todo el mundo, los seres humanos están migrando a las zonas urbanas a un ritmo sin precedentes. Se estima que en el año 2030, 6 de cada 10 personas vivirán en una ciudad, y que en 2050 esa proporción habrá aumentado a 7 de cada 10<sup>26</sup>. Esto incluye a los pueblos indígenas de todo el mundo. En los Estados Unidos, por ejemplo, casi el 67% de las personas que se autodefinen como indios americanos o nativos de Alaska, ya sea exclusivamente o en combinación con otro grupo racial, vivían en ciudades en el año 2000<sup>27</sup>. Esta tendencia hacia la urbanización se constató por primera vez en ese grupo de población en 1970, y desde entonces el porcentaje de americanos nativos que viven en ciudades no ha dejado de crecer.

44. Las causas básicas de la migración a los centros urbanos están estrechamente vinculadas con violaciones de los derechos humanos que obligan a los pueblos indígenas a abandonar sus tierras y territorios. Entre ellas cabe mencionar la enajenación de sus tierras y territorios, consideraciones ambientales y la inseguridad causada por conflictos<sup>28</sup>. Los indígenas que viven en zonas urbanas tienen dificultades particulares para ejercer sus derechos, como el acceso a una vivienda, a agua salubre y a saneamiento. Cuando llegan a las zonas urbanas, los indígenas tienden a establecerse en asentamientos irregulares, donde están más expuestos a los daños provocados por los fenómenos meteorológicos extremos (E/C.19/2013/14). Esta grave desconexión de sus tierras, territorios y recursos también tiene un efecto desastroso en la espiritualidad de los pueblos indígenas y en su relación espiritual con la tierra.

<sup>25</sup> Organización Panamericana de la Salud, *Strategic Plan 2013-2018: Disaster Risk Reduction and Response*. Disponible en [http://www.paho.org/disasters/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=2161](http://www.paho.org/disasters/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=2161) (consultado el 22 de abril de 2014).

<sup>26</sup> Organización Mundial de la Salud, *Urban population growth*. Disponible en [www.who.int/gho/urban\\_health/situation\\_trends/urban\\_population\\_growth\\_text/en/](http://www.who.int/gho/urban_health/situation_trends/urban_population_growth_text/en/) (consultado el 22 de abril de 2014).

<sup>27</sup> Oficina del Censo de los Estados Unidos, *The American Indian and Alaska Native Population: 2010*. Disponible en [www.census.gov/prod/cen2010/briefs/c2010br-10.pdf](http://www.census.gov/prod/cen2010/briefs/c2010br-10.pdf) (consultado el 22 de abril de 2014).

<sup>28</sup> ONU-Hábitat, *Securing Land Rights for Indigenous Peoples in Cities: Policy Guide to Secure Land Rights for Indigenous Peoples in Cities* (Nairobi, 2009), pág. 14.

## **B. Falta de participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones y falta de reconocimiento de las iniciativas tomadas por las comunidades**

45. Como se observó anteriormente, los pueblos indígenas tienen el derecho de participar en la adopción de decisiones sobre los asuntos que los afectan. Por lo tanto, deberían participar activamente en las iniciativas de reducción del riesgo de desastres y de prevención y preparación a ese respecto, sobre todo si es probable que esas medidas se apliquen en sus tierras, territorios y recursos o los afecten de alguna manera. Los pueblos indígenas tienen también mucho que aportar a la reducción del riesgo de desastres y a la labor de prevención y preparación en ese ámbito, y los Estados deberían aprovechar la oportunidad para aprender sobre las prácticas indígenas que han superado la prueba del tiempo y que son fruto de una estrecha relación con el medio ambiente, e incluir esas enseñanzas en su planificación.

46. Lo ideal es que este proceso incluyente tienda puentes para la colaboración entre las comunidades indígenas y los organismos gubernamentales encargados de la reducción del riesgo de desastres, a fin de mejorar las estrategias de reducción de riesgos. En lugar de aplicar procesos impuestos desde arriba, es importante respetar la cultura de la comunidad que está en situación de riesgo; no es posible llevar a cabo una planificación eficaz para reducir el riesgo de desastres si no se hace participar a los propios interesados y si no se logra que se identifiquen con las estrategias acordadas y las hagan suyas.

47. Los pueblos indígenas deben participar plenamente, desde las fases de la planificación en adelante, si se quiere reducir el riesgo de desastres y la vulnerabilidad. La práctica de imponer soluciones centralizadas a los problemas locales (para muchos de los cuales ya existen buenas soluciones locales) puede menoscabar la capacidad de la comunidad de reducir el riesgo y salvar vidas. Los pueblos indígenas deben tener la oportunidad de desarrollar sus propias estrategias y ejercer su derecho a participar en la elaboración de las políticas nacionales e internacionales, como se propugna en la Declaración.

48. La falta de reconocimiento legal de los pueblos indígenas con derechos colectivos también aumenta su vulnerabilidad y restringe su participación. Con esa falta de reconocimiento y de protección por parte de los Estados, la seguridad de sus miembros y de sus bienes, así como la propiedad de sus tierras y sus recursos, están siempre amenazadas por proyectos de desarrollo impuestos desde fuera. Esta amenaza afecta también a los conocimientos tradicionales.

49. La comunidad internacional debe hacer participar a los pueblos indígenas en las estrategias de reducción del riesgo de desastres. Es preciso un esfuerzo adicional para asegurarse de que estas iniciativas se traduzcan en programas tangibles y sostenibles que promuevan la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos en la reducción del riesgo de desastres. La Organización Panamericana de la Salud —la oficina regional de la Organización Mundial de la Salud para las Américas— está elaborando una iniciativa modelo de colaboración con los dirigentes de las comunidades indígenas en toda América para mejorar la gestión del riesgo de desastres. Se ha distribuido un cuestionario para reunir datos de referencia, y a mediados de 2014 está previsto celebrar una consulta hemisférica sobre la participación de los pueblos indígenas en la reducción del riesgo de desastres. Se espera que de este diálogo surjan enfoques eficaces para reducir el riesgo de desastres y de otros problemas de salud pública que suscitan preocupación internacional, así como estrategias para eliminar las dificultades que obstaculizan su aplicación universal.

### C. Contribución de los pueblos indígenas a la resiliencia propia y a nivel nacional

50. Como ya se ha indicado, el artículo 31 de la Declaración establece un marco para el reconocimiento y la protección de los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas. Además, el artículo 8 j) del Convenio sobre la Diversidad Biológica dispone que cada Parte Contratante "respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica..."<sup>29</sup>.

51. Las comunidades indígenas poseen conocimientos que han resistido el paso del tiempo, y prácticas de solución de problemas que han nacido de su relación íntima con su entorno natural, por lo que son resilientes a los peligros y los desastres naturales relacionados con el clima. Este conocimiento es una práctica en evolución, que puede adaptarse en respuesta a los cambios en las circunstancias. Los conocimientos indígenas "incluyen una comprensión de las relaciones entre las sociedades indígenas y la naturaleza, que han resistido el paso del tiempo y han demostrado ser sostenibles y eficaces para limitar los efectos de los riesgos" (E/C.19/2013/14, párr. 39).

52. Así pues, los pueblos indígenas no deben ser considerados simplemente como personas vulnerables al cambio climático; también son personas integradas en un ecosistema, con amplios conocimientos de su entorno y una relación íntima con él. Las comunidades indígenas han elaborado estrategias específicas para hacer frente a las variaciones extremas de las condiciones meteorológicas, por ejemplo modificando las pautas de uso de la tierra y de asentamiento y diversificando los cultivos, a fin de reducir al mínimo el riesgo de pérdida de cosechas. Otras estrategias a ese respecto son los cambios en los períodos de caza y recolección para adaptarse a las variaciones en los períodos de migración de los animales y de fructificación de las plantas, el establecimiento de reservas de alimentos y de semillas, junto con la creación de redes de intercambio entre las comunidades, y la conservación de los bosques y las cuencas hidrográficas, incluida la rehabilitación de los ecosistemas<sup>30</sup>.

53. Sin embargo, este conocimiento ha sido ignorado indebidamente en las políticas de gestión de desastres formuladas por los Estados, a causa no solo del predominio de la mentalidad tecnocrática, sino también de la falta de relaciones entre los funcionarios en su mayoría no indígenas y la población indígena. Entre los numerosos argumentos que pueden aducirse a favor del uso de los conocimientos tradicionales en la reducción del riesgo de desastres, cuatro son particularmente convincentes:

a) Las prácticas indígenas para la reducción del riesgo de desastres y la mitigación pueden con frecuencia adaptarse a las necesidades de otras comunidades en situaciones o entornos parecidos;

b) El uso de las prácticas tradicionales de la comunidad puede estimular la participación y empoderar a la comunidad para que lidere las iniciativas de reducción del riesgo de desastres;

c) Los conocimientos y las prácticas tradicionales pueden proporcionar información valiosa sobre el contexto local a los asociados en la ejecución de los proyectos, incluidos los organismos gubernamentales que se ocupan de la reducción del riesgo de desastres;

<sup>29</sup> Artículo 8 (j): Conocimientos tradicionales, innovaciones y prácticas tradicionales. Disponible en <http://www.cbd.int/traditional/> (consultado el 22 de abril de 2014).

<sup>30</sup> Asia Indigenous Peoples Pact, *Indigenous Peoples and Climate Change Adaptation in Asia* (2012), pág. 2.

d) La difusión informal de los conocimientos tradicionales ofrece un modelo para la creación de conciencia y la educación sobre la reducción del riesgo de desastres<sup>31</sup>.

54. Los conocimientos y las prácticas tradicionales de los pueblos indígenas, antes infravalorados e ignorados, se consideran ahora contribuciones importantes y necesarias para la conservación de la biodiversidad y la reducción del riesgo de desastres. Como se destacó en el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, las relaciones culturales y espirituales de los pueblos indígenas se basan en el desarrollo sostenible y en un conocimiento milenario que se asienta en el uso, por generaciones, de prácticas agrícolas y de caza, de ordenación de las tierras, de uso sostenible del agua, y de ingeniería y arquitectura relacionadas con la agricultura que conducen a la conservación crucial de la biodiversidad, y el mantenimiento de esas relaciones debe ser una de las prioridades principales en los esfuerzos por hacer frente eficazmente a las catástrofes ambientales o alimentarias y al calentamiento global<sup>32</sup>. El reconocimiento y respeto de los derechos de los pueblos indígenas a la libre determinación, a la tierra, los territorios y los recursos y a la protección de los conocimientos tradicionales tendrá un efecto positivo en el medio ambiente<sup>33</sup> y en las iniciativas de reducción del riesgo de desastres y la labor de prevención y preparación correspondiente.

#### **IV. ¿Cómo mejorar la consulta con los pueblos indígenas y su participación en las iniciativas de reducción del riesgo de desastres naturales y de prevención y preparación a ese respecto?**

55. La participación de los pueblos indígenas, además de ser un derecho de esos pueblos, es de importancia decisiva para el éxito de las iniciativas de reducción del riesgo de desastres y de prevención y preparación a ese respecto.

##### **A. Consentimiento libre, previo e informado**

56. El Mecanismo de expertos ha subrayado la importancia central del consentimiento libre, previo e informado, señalando que "[l]os pueblos indígenas consideran que el derecho al consentimiento libre, previo e informado es una exigencia, un requisito previo y una manifestación del ejercicio de su derecho a la libre determinación, definido en la normativa internacional de derechos humanos" (A/HRC/EMRIP/2010/2, párr. 34). La Declaración contiene varias disposiciones sobre el consentimiento libre, previo e informado, y en seis de sus artículos se establecen requisitos explícitos a ese respecto (arts. 10, 11, 19, 28, párrafo 1, 29, párrafo 2, y 32). Este principio es de fundamental importancia para la participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones, y establece el marco para todas las consultas relativas a los proyectos que afectan a los pueblos indígenas, también en lo que respecta a la reducción del riesgo de desastres. La obligación de los Estados de obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas otorga a estos el derecho a determinar efectivamente el resultado de los procesos de adopción de decisiones que los

<sup>31</sup> Tomado y adaptado de UNISDR, *Indigenous Knowledge for Disaster Risk Reduction: Good Practices and Lessons Learned from Experiences in the Asia-Pacific Region* (2008). Disponible en [www.unisdr.org/we/inform/publications/3646](http://www.unisdr.org/we/inform/publications/3646) (consultado el 22 de abril de 2014).

<sup>32</sup> *State of the World's Indigenous Peoples* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta 09.VI.13), págs. 42 y 43.

<sup>33</sup> ONU-Hábitat, *Securing Land Rights for Indigenous Peoples in Cities: Policy Guide to Secure Land Rights for Indigenous Peoples in Cities* (Nairobi, 2009), pág. 21.



afectan, y no solo a participar en ellos. Ese consentimiento debe obtenerse mediante una consulta y una participación auténticas.

57. Como ha señalado el Mecanismo de expertos en repetidas ocasiones (véase, por ejemplo, A/HRC/18/42), el principio del consentimiento libre, previo e informado tiene las siguientes implicaciones:

- a) *Libre* implica la ausencia de coacción, intimidación o manipulación;
- b) *Previo* significa que el consentimiento debe obtenerse antes de realizar la actividad relacionada con la decisión e implica que los pueblos indígenas deben disponer del tiempo necesario para llevar a cabo sus propios procesos de toma de decisiones;
- c) *Informado* significa que los pueblos indígenas deben contar con toda la información relativa a la actividad en cuestión y que esta información debe ser objetiva y exacta y estar presentada de forma que los pueblos indígenas la puedan comprender;
- d) Por *consentimiento* se entiende que los pueblos indígenas manifiestan su acuerdo con la actividad a la que se refiere la decisión, lo cual puede también estar sujeto a condiciones<sup>34</sup>.

58. Un debate en curso en torno al Programa de colaboración de las Naciones Unidas para reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo (ONU-REDD) ilustra algunos de los problemas con que se tropieza al aplicar el concepto del consentimiento libre, previo e informado en el contexto de la reducción del riesgo de desastres. ONU-REDD fue concebido como un mecanismo para alcanzar resultados de desarrollo sostenible que fueran beneficiosos para los bosques y sus poblaciones y, al mismo tiempo, contribuyeran a la mitigación del cambio climático<sup>35</sup>. ONU-REDD suscribe los principios del consentimiento libre, previo e informado, y desde el comienzo se han celebrado consultas para asegurarse de que se cumplan sus objetivos. Una de esas consultas, organizada en asociación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Universidad de las Naciones Unidas, el Centro Internacional de los Pueblos Indígenas para la Investigación en las Políticas y la Educación (Fundación Tebtebba) y la secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, tuvo lugar en la ciudad de Baguio (Filipinas) en noviembre de 2008. Los principios y recomendaciones elaborados durante esta consulta, que incluyeron el llamamiento a respetar y aplicar el consentimiento libre, previo e informado, sentaron las bases para la elaboración de la orientación operacional sobre la participación de los pueblos indígenas y otras comunidades que dependen de los bosques, de ONU-REDD<sup>36</sup>. Este documento de orientación ha sido distribuido al personal de ONU-REDD, a los equipos de las Naciones Unidas en los países, y a sus homólogos de los gobiernos nacionales y la sociedad civil que participan en actividades de ONU-REDD que pueden tener repercusiones en los derechos y los medios de sustento de los pueblos indígenas u otras comunidades que dependen de los bosques. Este compromiso con el principio del consentimiento libre, previo e informado ilustra a la vez la importancia que tiene y el reto que supone el mantenimiento de ese principio en el contexto de las iniciativas de reducción del riesgo de desastres y de prevención y preparación a ese respecto.

<sup>34</sup> En el documento E/C.19/2005/3 figura una interpretación del consentimiento libre, previo e informado.

<sup>35</sup> Véase [www.un-redd.org](http://www.un-redd.org).

<sup>36</sup> Disponible en [www.un-redd.org/Portals/15/documents/events/20090309Panama/Documents/UN%20REDD%20IP%20Guidelines%2023Mar09.pdf](http://www.un-redd.org/Portals/15/documents/events/20090309Panama/Documents/UN%20REDD%20IP%20Guidelines%2023Mar09.pdf) (consultado el 22 de abril de 2014).

## **B. Colaboración entre los pueblos indígenas y los gobiernos**

59. Para tener éxito, las iniciativas de reducción del riesgo de desastres requieren los esfuerzos concertados de todos los interesados. A este respecto son esenciales las alianzas sólidas entre los pueblos indígenas y los organismos gubernamentales que trabajan en la reducción del riesgo de desastres. Sin embargo, para que esas alianzas den fruto, es preciso que se respete el derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones: los pueblos indígenas deben ser consultados y deben participar en todas las etapas de las iniciativas de reducción del riesgo de desastres.

60. El Estado de Washington en el noroeste de los Estados Unidos de América aplica un modelo singular de reducción del riesgo de desastres y de respuesta que tiene en cuenta a las 26 tribus indígenas del Estado reconocidas a nivel federal y considera que cada tribu soberana tiene una relación independiente con las demás tribus y con el Estado. El Acuerdo del Centenario<sup>37</sup> fue un acuerdo celebrado en 1989 entre las naciones tribales y el Estado de Washington para potenciar la consecución de los objetivos comunes mediante una mejor relación entre sus gobiernos soberanos. Desde el comienzo, el Acuerdo ha proporcionado un marco para las relaciones de gobierno a gobierno. La Comisión de Respuesta a las Emergencias del Estado de Washington, establecida en el marco del Acuerdo del Centenario, también reconoce la importancia de establecer asociaciones con las naciones tribales y sus comisiones tribales de respuesta a las emergencias. La Comisión estimula la creación de alianzas entre los comités locales de planificación para emergencias y las naciones tribales. Estas últimas tienen las mismas responsabilidades que los Estados en virtud de la Ley de Planificación de Emergencias y el Derecho a la Información para la Comunidad (aprobada por el Estado de Washington en 1987). Algunas tribus han establecido sus propias comisiones tribales de respuesta a las emergencias, mientras que otras han optado por celebrar acuerdos con sus comités locales de planificación para emergencias.

61. En el Canadá, los tratados incluyen una cláusula relativa a las hambrunas, a la que se dio efecto en un reciente acuerdo sobre servicios conjuntos para emergencias e incendios entre el Maskwacis Cree y Wetaskiwin. El Gobierno del Canadá ha anunciado también recientemente un nuevo enfoque de la gestión de las emergencias en las reservas indígenas destinado a fortalecer el apoyo para esta gestión prestado a las comunidades de las Primeras Naciones. Cuando la ciudad de Calgary experimentó una gran inundación en 2013, este enfoque permitió una mayor colaboración entre los gobiernos federal, provincial y de las Primeras Naciones, lo que a su vez dio lugar a rápidos trabajos de recuperación y a un aumento de la capacidad de las Primeras Naciones gracias a la formación y a la elaboración de planes de emergencia comunitarios.

## **C. Estrategias para mejorar la participación de los pueblos indígenas en la reducción del riesgo de desastres**

62. La relación entre la reducción del riesgo de desastres y la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas es una esfera de estudio relativamente nueva. No existe una fórmula única para promover la participación de todos los pueblos indígenas. En el "Informe definitivo del Estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones" (A/HRC/18/42) del Mecanismo de expertos se sugieren varias

---

<sup>37</sup> Estado de Washington, Oficina del Gobernador de Asuntos Indígenas, Centennial Accord Between the Federally Recognized Indian Tribes in Washington State and the State of Washington. Disponible en [www.goia.wa.gov/Government-to-Government/Data/CentennialAccord.htm](http://www.goia.wa.gov/Government-to-Government/Data/CentennialAccord.htm) (consultado el 22 de abril de 2014).

buenas prácticas para integrar a los pueblos indígenas en la adopción de decisiones y se subraya que su participación en el diseño de las prácticas es importante para obtener buenos resultados. Esas prácticas deben aplicarse a la reducción del riesgo de desastres. Por ejemplo, las evaluaciones participativas (tanto de las capacidades como de las vulnerabilidades) y los procesos de adopción de decisiones que combinan los conocimientos locales con métodos científicos permiten empoderar a las comunidades para que aprovechen sus propios conocimientos tradicionales y elaboren estrategias integradas que puedan institucionalizarse y tal vez incluso transferirse a otros lugares con situaciones similares.

63. Las estrategias que tienen por objeto mejorar la participación de los pueblos indígenas en el proceso de reducción del riesgo deben comenzar por entablar conversaciones con la comunidad sobre la forma de entender y definir los conceptos relacionados con la reducción del riesgo (por ejemplo, el riesgo y la vulnerabilidad). Estas definiciones pueden o no ser coherentes con las de uso común entre los profesionales del sector de los desastres, pero si no se llega a un entendimiento común sobre los conceptos esenciales, será difícil ejecutar programas, y los intentos de medir el éxito se verán frustrados.

64. Deben aprovecharse las iniciativas y plataformas regionales e internacionales que tienen en cuenta, ponen de relieve y promueven las cuestiones de los pueblos indígenas, a fin de lograr que los pueblos, las comunidades y las naciones indígenas tengan acceso a las prácticas óptimas y a las enseñanzas extraídas, y que la experiencia y los conocimientos de esas comunidades sean reconocidos por la comunidad internacional como una contribución valiosa a la reducción del riesgo de desastres.

65. La participación de los pueblos indígenas es esencial para asegurar la protección y promoción de sus derechos en las iniciativas de reducción del riesgo de desastres y de prevención y preparación en ese ámbito. Es necesario establecer un diálogo de los pueblos indígenas con sus homólogos no indígenas, para comprender y reducir los riesgos de desastres. Esto incluye los riesgos que afectan solo a los pueblos indígenas, y también aquellos que esos pueblos tienen en común con otros grupos.

## **1. Educación y creación de conciencia**

66. Un medio fundamental de reforzar la participación de los pueblos indígenas en la reducción del riesgo de desastres es la labor de educación y creación de conciencia. Los pueblos indígenas tienen el derecho de recibir información que les permita reducir sus riesgos y su vulnerabilidad y proteger sus vidas, sus bienes y sus medios de sustento.

67. La importancia de la educación como instrumento para la reducción del riesgo de desastres se reconoció en el Marco de Acción de Hyogo, en que se señaló que el uso de los conocimientos, la innovación y la educación para crear una cultura de seguridad y resiliencia en todos los niveles era una de las prioridades principales para el período 2005-2015. Como se indica en el Marco, "[l]os desastres pueden reducirse considerablemente si la población está bien informada y motivada para asumir una cultura de prevención y de resiliencia ante los desastres"<sup>38</sup>. En el caso de los pueblos indígenas, la educación sobre la reducción del riesgo de desastres debería no solo incluirse en los planes de estudios escolares sino también impartirse a través de sus propios sistemas e instituciones docentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Declaración.

---

<sup>38</sup> Marco de Acción de Hyogo, párr. 18.

## 2. Fortalecimiento de la participación de los pueblos indígenas en la elaboración de planes para la reducción del riesgo de desastres

68. La importancia de fortalecer la participación de los pueblos indígenas fue puesta de relieve en la conclusión de la 130ª Asamblea de la Unión Interparlamentaria<sup>39</sup>, en que se instó a los 164 parlamentos afiliados a que "adoptaran medidas inmediatas para revisar la legislación existente respecto de la reducción del riesgo de desastres". La Asamblea aprobó asimismo una resolución en que destacó que "todos los representantes públicos tienen la responsabilidad legal de reducir el riesgo de desastres y proteger la vida de las personas". En una reunión anterior de la Unión Interparlamentaria dedicada a los parlamentos, las minorías y los pueblos indígenas y su participación política efectiva, la Asamblea había declarado lo siguiente: "No podemos admitir que las minorías y los pueblos indígenas sean los miembros más vulnerables de nuestras sociedades y que sigan estando excluidos de la adopción de decisiones que afectan sus vidas y el futuro de nuestros países"<sup>40</sup>. Estas dos resoluciones, en que se afirma que los dirigentes gubernamentales nacionales son responsables de reducir el riesgo y no pueden excluir a los pueblos indígenas de la adopción de decisiones, son declaraciones fuertes y deberían constituir un llamamiento a la acción. Es a través de este tipo de deliberaciones, que influyen en las leyes y las políticas nacionales, que se logrará reducir los riesgos de manera duradera y sostenible.

69. Los pueblos indígenas deben participar en el fortalecimiento de la reducción del riesgo nacional a todos los niveles. Como ejemplos de esta participación cabe mencionar los siguientes:

a) El apoyo al reconocimiento legal de los derechos colectivos e intergeneracionales de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales, como base para la seguridad de sus medios de sustento, su identidad cultural y su influencia política;

b) La promoción del acceso a recursos financieros para el desarrollo de servicios básicos en los territorios indígenas;

c) La elaboración de materiales educativos e informativos en los medios adecuados sobre las causas de los riesgos de desastres y de los riesgos asociados con el cambio climático, y las medidas para reducirlos;

d) El fomento de la celebración de foros dentro de cada comunidad indígena y entre ellas, con vistas a determinar y compartir los mecanismos utilizados tradicionalmente para hacer frente a la variabilidad del clima y a los peligros naturales, y analizar su posible eficacia en los escenarios relativos al cambio climático en el futuro;

e) La promoción del acceso a la tecnología y el conocimiento científico generado por personas no indígenas;

f) La integración de la participación de todos los pueblos indígenas en los sistemas de alerta temprana regionales<sup>41</sup>.

70. A título de ejemplo, el pueblo indígena de Santa Lucía (bethechilokono) está colaborando en medida creciente con la Organización Nacional de Gestión de Emergencias

<sup>39</sup> Unión Interparlamentaria. *Towards risk-resilient development: taking into consideration demographic trends and natural constraints* (2014). Disponible en [www.ipu.org/conf-e/130/Res-2.htm](http://www.ipu.org/conf-e/130/Res-2.htm) (consultado el 22 de abril de 2014).

<sup>40</sup> Unión Interparlamentaria. *Los parlamentos, las minorías y los pueblos indígenas: participación política efectiva* (2010). Disponible en <http://www.ipu.org/splz-e/chiapas10/declaration-s.pdf> (consultado el 22 de abril de 2014).

<sup>41</sup> Marilise Turnbull, Charlotte L. Sterrett y Amy Hilleboe, *Toward Resilience: A Guide to Disaster Risk Reduction and Climate Change Adaptation* (Rugby, Reino Unido, Practical Action Publishing, 2013).

en la revisión del Plan nacional de gestión de emergencias del país. Los bethechilokono abogan por que se reúnan datos desglosados sobre la comunidad y sus riesgos, y por que el Plan tenga en cuenta las obligaciones internacionales de respetar los derechos de los pueblos indígenas al formular y aplicar los programas de rehabilitación para mitigar los efectos de los desastres naturales<sup>42</sup>. A tal fin, se propugna que se incluya a representantes seleccionados por la comunidad en todos los órganos asesores y comités locales y nacionales que se encarguen de la reducción del riesgo de desastres y la gestión de las emergencias. En Australia, los pueblos indígenas contribuyeron a la elaboración de la Estrategia nacional de gestión de emergencias para las comunidades indígenas alejadas, que tiene por objeto mejorar la resiliencia de esas comunidades<sup>43</sup>.

### 3. Participación de los pueblos indígenas en el desarrollo y la aplicación de sistemas de alerta temprana

71. El objetivo último de un sistema de alerta temprana es proporcionar información para que las personas puedan adoptar decisiones bien fundamentadas y tomar medidas que permitan evitar, o por lo menos reducir, el riesgo para sus vidas, su salud y sus bienes. El proceso de alerta efectiva en caso de desastre incluye lo siguiente: a) la identificación del riesgo o el evento (por ejemplo, el huracán, la erupción volcánica o el incendio forestal); b) la determinación de las personas vulnerables a ese riesgo; y c) la comunicación de la alerta a esas personas de modo que la entiendan, queden suficientemente convencidas y, como resultado de ello, adopten medidas eficaces para reducir al mínimo el riesgo antes del evento previsto y durante este. En el caso de los pueblos indígenas, es esencial que los sistemas de alerta temprana tengan en cuenta sus necesidades lingüísticas y culturales. En los territorios de ultramar de Francia con poblaciones indígenas (la Guyana Francesa, Nueva Caledonia, la Polinesia Francesa, Wallis y Futuna, y Mayotte), los mensajes de alerta durante los fenómenos meteorológicos extremos se difunden en los idiomas indígenas<sup>44</sup>.

72. La participación de los pueblos indígenas en el desarrollo y la aplicación de los sistemas de alerta temprana es esencial para el éxito. Su participación puede ayudar a lograr que los sistemas sean adecuados desde el punto de vista lingüístico y cultural y estén bien adaptados a las circunstancias y los riesgos específicos a los que se debe hacer frente. Además, gracias a sus conocimientos tradicionales, los pueblos indígenas tienen mucho que aportar a la elaboración y aplicación de esos sistemas. En Uganda, por ejemplo, las comunidades karamojong participan activamente en un sistema de alerta temprana para las sequías y se benefician de él. Las estrategias para difundir alertas y recomendaciones a la comunidad incluyen el uso de mensajes radiofónicos y de texto (SMS). Un componente más amplio de creación de conciencia en la comunidad comprende también obras de teatro y canciones. Mediante representaciones mensuales, los grupos de teatro sensibilizan a la comunidad sobre la importancia de escuchar los mensajes de alerta en la radio y de seguir las recomendaciones dadas por las autoridades de los distritos para evitar y reducir la pérdida de vidas y de bienes<sup>45</sup>.

<sup>42</sup> Comunicación del ALDET Centre, Santa Lucía (2014).

<sup>43</sup> Comunicación de Australia.

<sup>44</sup> Comunicación de Francia.

<sup>45</sup> UNISDR, *Africa Informs: Disaster Reduction in Africa: Special Issue on Drought 2012*. Disponible en [www.unisdr.org/we/inform/publications/26438](http://www.unisdr.org/we/inform/publications/26438) (consultado el 22 de abril de 2014).

## Anexo

### **Opinión N° 7 (2014) del Mecanismo de expertos: promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas en las iniciativas de reducción del riesgo de desastres**

#### **A. Consideraciones generales**

1. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas proporciona el marco legal para la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas en las iniciativas de reducción del riesgo de desastres y de prevención y preparación a ese respecto. En particular, en el artículo 29 se preconiza "la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos". La reducción del riesgo que los peligros naturales plantean para las tierras, los territorios y los medios de sustento de los pueblos indígenas puede considerarse una contribución al ejercicio de otros derechos de esos pueblos, como el derecho a la vida, a la salud y a la alimentación. Para que las iniciativas de reducción del riesgo de desastres tengan realmente un impacto positivo en los derechos de los pueblos indígenas, es esencial que estos participen en ellas de manera plena y efectiva. Además, las iniciativas de reducción del riesgo de desastres deben respetar el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, sus derechos relacionados con las tierras, los territorios y los recursos, y su derecho a participar en la adopción de decisiones.

2. Un peligro natural no es, en sí mismo, un desastre. El hecho de que se convierta o no en un desastre depende de la exposición de la comunidad, de su vulnerabilidad y de su resiliencia, todo lo cual puede modificarse mediante la acción humana (incluida la del Estado). Por lo tanto, el hecho de que los gobiernos y otros interesados no adopten medidas preventivas razonables para reducir la exposición y la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia, así como para lograr una mitigación efectiva, es una cuestión de derechos humanos.

3. Los consejos que se ofrecen a continuación tienen por objeto promover y proteger los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de las iniciativas de reducción del riesgo de desastres y de prevención y preparación al respecto.

#### **B. Consejos destinados a los Estados**

4. Los Estados deben aprovechar toda oportunidad de obtener aportaciones de los pueblos indígenas en el desarrollo y la aplicación de las iniciativas de reducción del riesgo de desastres, a fin de conseguir su participación plena y efectiva y la inclusión específica de sus conocimientos y de sus necesidades y circunstancias particulares. Los Estados, y especialmente los organismos encargados del desarrollo nacional, deben esforzarse por recabar la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas, colaborando con ellos en las estrategias nacionales de reducción del riesgo de desastres.

5. Las políticas nacionales deben integrar las perspectivas indígenas que reflejan el cambio del clima en el contexto de la reducción del riesgo de desastres, a fin de ofrecer un marco estratégico para la acción que empodere a los pueblos indígenas para aumentar su resiliencia y al mismo tiempo respete su derecho a la libre determinación con respecto a sus

tierras, territorios y recursos naturales, su derecho a participar en la adopción de decisiones y su derecho a proteger los conocimientos de su cultura.

6. La labor de gestión del riesgo de desastres debe ampliarse de modo que abarque a los numerosos pueblos indígenas y otros grupos vulnerables que están en situación de riesgo<sup>46</sup>. Los Estados deben adoptar medidas, en cooperación con los pueblos indígenas, para promover el uso sostenible de las tierras y garantizar la seguridad de los recursos hídricos.

7. La labor de concepción y aplicación de los sistemas de alerta temprana debe llevarse a cabo con la participación de los pueblos indígenas, a fin de asegurarse de que los sistemas sean adecuados desde el punto de vista lingüístico y cultural.

8. Los Estados deben estudiar los posibles efectos del desarrollo de infraestructura y de las políticas y actividades de extracción de recursos sobre los derechos de los pueblos indígenas en general, y sobre su vulnerabilidad ante los desastres, en particular.

9. Los Estados deben adoptar medidas para promover la participación de los pueblos indígenas en los foros regionales e internacionales sobre la reducción del riesgo de desastres, incluido el marco mundial para la reducción del riesgo de desastres después de 2015 (MAH2).

10. Deben mantenerse, en todas las regiones del mundo, las relaciones y asociaciones previstas en los tratados entre los organismos públicos encargados de la reducción del riesgo de desastres y los pueblos indígenas, a fin de desarrollar estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y local que reflejen las voces de los pueblos indígenas.

11. Debe mejorarse la reunión de datos sobre la reducción del riesgo de desastres y su desglose, con el fin de generar un cuadro más claro de la vulnerabilidad de los pueblos indígenas ante los desastres.

12. Los Estados deben consultar con los pueblos indígenas y procurar obtener su consentimiento libre, previo e informado cuando apliquen medidas de reducción del riesgo de desastres que puedan afectar a sus tierras, territorios y recursos naturales.

13. Es importante que los Estados formulen y apliquen políticas de extracción de recursos que comprendan la medición y reducción del riesgo. Esto puede incluir la prohibición de las obras de extracción de recursos cuando exista la posibilidad de que conduzcan a un aumento del riesgo de desastres.

14. Como se indica en el Marco de Acción de Hyogo, los Estados deben "[p]roporcionar información clara sobre los riesgos de desastre y las distintas formas de protección, en particular a los ciudadanos de las zonas de alto riesgo, para motivar a la población y permitirle tomar medidas para reducir los riesgos y aumentar su resiliencia"<sup>47</sup>. Esta recomendación es particularmente pertinente en el caso de los pueblos indígenas. El Marco de Acción de Hyogo también establece que la información debe incorporar los conocimientos indígenas y adaptarse a los distintos tipos de destinatarios, teniendo en cuenta los factores culturales y sociales.

### C. Consejos destinados a los pueblos indígenas

15. Los pueblos indígenas deben conseguir una mayor participación en las iniciativas de reducción del riesgo de desastres a nivel local, nacional e internacional. Al abogar por esa

<sup>46</sup> UNISDR, *2011 Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*. Disponible en [www.unisdr.org/we/inform/publications/19846](http://www.unisdr.org/we/inform/publications/19846) (consultado el 22 de abril de 2014).

<sup>47</sup> Marco de Acción de Hyogo, párr. 18.

mayor participación, los pueblos indígenas deben basarse en las disposiciones pertinentes de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, como las referentes al derecho a la libre determinación, los derechos relacionados con las tierras, los territorios y los recursos, el derecho a participar en la adopción de decisiones, y el respeto y la protección de los conocimientos tradicionales.

16. Los pueblos indígenas deben elaborar a nivel comunitario, con la participación de toda la comunidad, planes y estrategias de reducción del riesgo y de preparación que incluyan planes de contingencia viables para proteger las vidas, los medios de sustento y la infraestructura de importancia vital.

17. Los pueblos indígenas deben difundir y promover los elementos de esos planes y estrategias, que representan una perspectiva indígena, a fin de darlos a conocer mejor a nivel nacional y mundial.

18. Los pueblos indígenas deben considerar la posibilidad de invertir en formar a jóvenes en las nuevas tecnologías que se utilizan en las actuales aplicaciones cartográficas del Sistema de Información Geográfica y para la alerta temprana, lo que puede incluir la capacitación, por sus mayores, sobre la forma de adaptar los conocimientos tradicionales en este contexto contemporáneo.

19. Los conocimientos, los valores y las culturas indígenas tradicionales son, de por sí, importantes instrumentos de reducción del riesgo y deben incorporarse en las estrategias de reducción del riesgo de desastres nacionales e internacionales, de conformidad con lo señalado en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Los conocimientos indígenas deben valorarse y darse a conocer ampliamente entre las distintas comunidades de pueblos indígenas y entre los Estados y las instituciones internacionales.

#### **D. Consejos destinados a las entidades que se ocupan de la reducción del riesgo de desastres a nivel mundial y regional**

20. Los organismos y organizaciones internacionales que se ocupan de la reducción del riesgo de desastres deben intercambiar sus buenas prácticas y experiencias en el trabajo con los pueblos indígenas a nivel regional e internacional.

21. A medida que los pueblos indígenas vayan adoptando medidas para gestionar y reducir el riesgo de desastres, necesitarán información sobre los principios y conceptos comunes en un lenguaje que sea fácil de comprender y que sea culturalmente adecuado.

22. En todas las iniciativas de reducción del riesgo de desastres deberán adoptarse medidas para asegurar la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas y el reconocimiento y la promoción de sus derechos, como el derecho a la libre determinación, los derechos relacionados con las tierras, los territorios y los recursos, el derecho a participar en la adopción de decisiones, y el respeto y la protección de los conocimientos tradicionales, de conformidad con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Esas iniciativas deben reconocer la participación de los pueblos indígenas como un elemento diferente de la participación de las organizaciones de la sociedad civil.

23. El MAH2 debe seguir poniendo de relieve la inclusión de las perspectivas indígenas y de los conocimientos tradicionales sobre la reducción del riesgo, especialmente en las cuestiones relacionadas con el cambio climático, y propugnar la incorporación de un enfoque basado en los derechos humanos en las políticas y los programas de reducción del riesgo de desastres, como se recomienda en el informe de la cuarta sesión de la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres.



24. Deben colmarse las lagunas existentes en el Marco de Acción de Hyogo con respecto a algunos elementos de los derechos humanos, como la discriminación y las desigualdades; los derechos económicos y sociales en general; los derechos a la alimentación, la vivienda, la salud y la propiedad; y la necesidad de una participación plena y efectiva de los pueblos indígenas.

25. Las organizaciones internacionales y regionales deben esforzarse por identificar los espacios y las oportunidades adecuados para promover un diálogo productivo que refleje y aproveche las posibles sinergias entre la reducción del riesgo de desastres, los derechos humanos y las cuestiones indígenas.

26. Las organizaciones internacionales y regionales, en cooperación con los pueblos indígenas, deben elaborar programas de capacitación en la reducción del riesgo de desastres que refuercen la participación de los pueblos indígenas en la reducción del riesgo y mejoren su resiliencia ante los desastres.

27. Las organizaciones internacionales pueden desempeñar un papel crucial en la promoción de un diálogo entre los pueblos indígenas y los Estados sobre la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de las estrategias de reducción del riesgo de desastres.

---