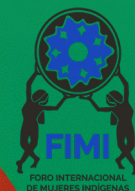


Guía para la Recomendación General N° 39 del CEDAW sobre los derechos de las Mujeres y Niñas Indígenas



25
AÑOS



Indigenous Peoples
Rights International
Championing Indigenous Peoples Rights

Contenido

Prefacio	4
I. Introducción	6
II. ¿Por qué es importante la RG39?	9
III. CEDAW: el marco para la aplicación de la RG39	13
A. La Convención, el Protocolo Facultativo y las Recomendaciones Generales	14
1. Visión general de la Convención	14
2. Los fundamentos del Protocolo Facultativo	18
3. Visión general de las Recomendaciones Generales del CEDAW	18
B. Mecanismos/Procedimientos	19
1. Informes	20
2. Comunicaciones	23
a) ¿Quiénes pueden presentar una comunicación?	24
b) ¿Cuáles son los requisitos para presentar una comunicación?	24
c) ¿Cuál es el proceso?	26
d) ¿Es posible intervenir como no parte en los procedimientos relacionados con una comunicación?	26
e) ¿Pueden solicitarse "medidas provisionales"?	27
f) Comunicaciones previas sobre Mujeres o Niñas Indígenas	28
i) Kell contra Canadá	28
ii) Matson y otros contra Canadá	29
iii) María Elena Carbajal Cepeda y otros contra Perú	32
3. Procedimiento de investigación	35
a) ¿Para qué sirve el procedimiento de investigación?	35
b) ¿Cuál es el proceso?	35
c) ¿Quién puede presentarse?	35
d) ¿Qué debe incluirse?	36
e) Investigación sobre la violencia contra las Mujeres y Niñas Indígenas en Canadá	37

IV. ¿Qué dice la RG39?	39
A. Introducción	40
B. Objetivos	43
C. Marco jurídico aplicable	44
D. Obligaciones generales en virtud de los artículos 1 y 2	46
1. Igualdad, no discriminación y formas cruzadas de discriminación	46
2. Acceso a la justicia y sistemas jurídicos indígenas	49
E. Dimensiones específicas de los derechos de las Mujeres y Niñas Indígenas	51
1. Violencia de género contra las Mujeres y Niñas Indígenas	52
2. Derecho a la participación efectiva en la vida política y pública	53
3. Derecho a la educación	55
4. Derecho al trabajo	55
5. Derecho a la salud	56
6. Derecho a la cultura	57
7. Derechos a la tierra, los territorios y los recursos naturales	58
8. Derechos a la alimentación, al agua y a las semillas	59
9. Derecho a un medio ambiente limpio, sano y sostenible	60

Prefacio

La adopción de la Recomendación General N° 39 (RG39) por parte del Comité de la CEDAW supone un paso histórico y transformador en el reconocimiento de los derechos de las Mujeres y Niñas Indígenas. Por primera vez, un instrumento internacional de derechos humanos reconoce ampliamente sus identidades, historias y experiencias diferenciadas, así como la discriminación sistémica a la que se enfrentan no solo como mujeres, sino también como Pueblos Indígenas. Este hito es el resultado de muchos años de incansables esfuerzos, defensa y compromiso estratégico por parte de generaciones de Mujeres Indígenas, mayores, jóvenes, poseedores de conocimientos y defensores de derechos de base a escala local, nacional e internacional. Sus voces persistentes y su acción colectiva fueron decisivas para situar esta realidad particular en la agenda mundial de los derechos humanos.

Como Mujeres Indígenas, mantenemos una conexión profunda y duradera con nuestras tierras, culturas y comunidades. Sin embargo, en todo el mundo, nuestros derechos siguen viéndose socavados por el legado colonial, la desigualdad estructural, la violencia de género y la negación de nuestros derechos colectivos. La RG39 afirma que estas realidades no deben seguir ignorándose. Proporciona un marco poderoso para que los Estados cumplan sus obligaciones de respetar, proteger y hacer realidad los derechos individuales y colectivos de las Mujeres y Niñas Indígenas de una forma arraigada en nuestras identidades, sistemas de conocimiento y realidades vividas. Dicha resolución es más que un marco jurídico: es una declaración política y cultural de la dignidad, la resistencia y el liderazgo de las Mujeres Indígenas. Reclama un cambio sistémico y reafirma el carácter holístico de nuestros derechos en todas las esferas de la vida.

Es vital que los Pueblos Indígenas, en particular las Mujeres y Niñas Indígenas, sean conscientes de la importancia de la RG39 y de cómo utilizarla. La presente guía pretende volverla accesible y práctica, de modo que pueda servir como herramienta estratégica para exigir responsabilidad a los Gobiernos, influir en las políticas públicas y hacer valer nuestros derechos. Animamos a las Comunidades y Organizaciones Indígenas a interpretar y adaptar esta guía de forma que refleje sus contextos, lenguas y sistemas consuetudinarios específicos, para que se convierta en un instrumento vivo basado en las realidades de cada lugar.

Y lo que es más importante: la RG39 ofrece la oportunidad de reforzar nuestra unidad y nuestro poder colectivo. Mediante el uso conjunto de esta herramienta en todos los territorios, regiones y movimientos, podemos profundizar la solidaridad entre las Mujeres

Indígenas y amplificar nuestras voces en la lucha global por la justicia, la igualdad y la autodeterminación. Al hacerlo, no solo protegemos nuestros derechos individuales y colectivos, sino que ayudamos a forjar un futuro que honre la dignidad y las contribuciones de las Mujeres Indígenas de todo el mundo. A través de esta guía, el Foro Internacional de Mujeres Indígenas (FIMI) y el Indigenous Peoples Rights International (IPRI) reafirman su compromiso con la amplia difusión y la implementación efectiva de la RG39, como parte del Plan Global de Implementación. Seguiremos trabajando con las Mujeres Indígenas y sus organizaciones para garantizar que esta herramienta llegue a las comunidades, sirva de base para la acción e impulse un cambio transformador. La adopción de la RG39 es un hito, pero no el final. Nuestra tarea común consiste ahora en garantizar su plena aplicación, de modo que sus principios se reflejen en las políticas, las leyes, las instituciones y la vida cotidiana.

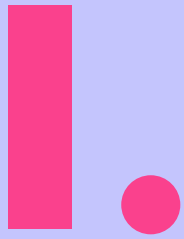
Que esta Guía para la Recomendación General N° 39 del CEDAW sobre los derechos de las Mujeres y Niñas Indígenas nos acompañe en nuestra lucha por la igualdad, sea un recurso para la resistencia y se transforme en un testimonio de la fuerza y el liderazgo de las Mujeres Indígenas.



Joan Carling
Directora Ejecutiva, IPRI



Teresa Zapeta
Directora Ejecutiva, FIMI



Introducción



I. Introducción

Esta Guía ha sido elaborada por *Indigenous Peoples Rights International* (IPRI) en colaboración con el Foro Internacional de Mujeres Indígenas (FIMI). Se refiere a la Recomendación General N° 39 (RG39) del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) sobre los derechos de las Mujeres y Niñas Indígenas. El CEDAW es uno de los diez órganos de tratados de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Los órganos de tratados son comités de expertos independientes que supervisan el cumplimiento de los principales tratados de derechos humanos de la ONU.¹

El CEDAW está compuesta por 23 expertos en derechos de la mujer de todo el mundo, elegidos por los Estados partes de la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979 ("la Convención"). En la actualidad, 189 Estados partes han ratificado la Convención,² mientras que 114 lo hicieron con el Protocolo Facultativo de la Convención de 1999 ("el PF").³ Este último permite la presentación de denuncias internacionales (conocidas como "comunicaciones") en relación con violaciones de la Convención, incluidas las que puedan interpretarse mediante el uso de la RG39. También prevé el acceso al "procedimiento de investigación", que puede utilizarse cuando los Estados partes lo hayan aceptado y el CEDAW reciba "información fiable que indique violaciones graves o sistemáticas" de la Convención (este procedimiento y el de comunicaciones se tratan en la **Sección III**).

Adoptada en octubre de 2022, la RG39 es un instrumento importante que pretende abordar las experiencias específicas de las Mujeres y Niñas Indígenas y las diversas formas de discriminación a las que se enfrentan, así como las intersecciones o conexiones entre los derechos de los Pueblos Indígenas y los derechos de las mujeres, individuales y colectivos (véase la **Sección II**).⁴ Un jurista indígena explica que "para las Mujeres Indígenas, la cuestión clave es buscar un marco de derechos humanos que no solo promueva simultáneamente los derechos individuales y colectivos, sino que también aborde explícitamente las violaciones

¹ <https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/cedaw>.

² https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&clang=_en.

³ https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8-b&chapter=4&clang=_en.

⁴ Véase, p. ej., L. Cahier, *Indigenous Women at the United Nations: Exploring Their Creative Claims and Critical Perspectives on International Human Rights Law* in A. Beltrán y Puga & R. Celorio (eds.), *BUILDING BRIDGES. PERSPECTIVAS CONTEMPORÁNEAS SOBRE GÉNERO, SEXUALIDAD Y DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS* (Ed. U. del Rosario 2024), p. 177, https://www.academia.edu/download/118573925/building_bridges_web_aai3042t.pdf#page=198.

de los derechos humanos de las Mujeres Indígenas por razones de género de una forma que no ignore las prácticas y efectos continuados del colonialismo”.⁵

Además de las violaciones de sus derechos colectivos, las Mujeres y Niñas Indígenas sufren discriminación y otros graves problemas debido a su género, por ser parte de Pueblos Indígenas y quizá también por otros motivos⁶ (por ejemplo, por ser menores de edad o por su situación económica).⁷ Esta “intersección” de diferentes formas de discriminación, así como los impactos diferenciales sobre las Mujeres y Niñas Indígenas, se explican en la RG39. Esta resolución también subraya el papel de las Mujeres y Niñas Indígenas como líderes y agentes activos dentro y fuera de sus comunidades –no como víctimas pasivas–, observando también que a menudo corren el riesgo de sufrir graves daños debido a su defensa de los Derechos Humanos de los Pueblos y Mujeres Indígenas (7, 43).

Teniendo esto en cuenta, esta Guía explica las normas y procedimientos utilizados por el CEDAW y el papel de la RG39 en relación con ambas situaciones (**Secciones III y IV**). Su objetivo es hacer que el CEDAW y la RG39 sean más accesibles para los Pueblos, las Mujeres y las Niñas Indígenas, y facilitar el compromiso en apoyo de sus derechos, tanto en el ámbito nacional como internacional. Aunque la RG39 es un producto del CEDAW, es importante destacar que fue promovida por los Pueblos Indígenas y las mujeres y sus organizaciones, y que se desarrolló tras una consulta sustancial con ellos. Puede ser (y ha sido) utilizado por otros órganos internacionales y nacionales de derechos humanos, tribunales nacionales u otros mecanismos para abordar los Derechos Humanos individuales y colectivos de las Mujeres y Niñas Indígenas.⁸ Por lo tanto, es relevante más allá del CEDAW.

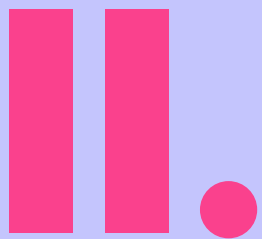
Esperamos que esta Guía contribuya a esta incidencia, así como al respeto de los derechos de los Pueblos Indígenas en general. También les recomendamos encarecidamente que lean y consulten el texto original de la RG39 si se dirigen al CEDAW o a otros organismos, y no el texto resumido aquí. **Para facilitar esta consulta, las referencias a la RG39 en el texto o en las notas a pie de página** irán seguidas del número de apartado.

⁵ I. Knoblock y R. Kuokkanen, *Decolonizing Feminism in the North: A Conversation with Rauna Kuokkanen*, 23 NORDIC J. FEMINIST & GENDER RESEARCH 275 (2015), p. 277.

⁶ Véase, p. ej., *Ramírez Escobar y otros c. Guatemala*, Corte IDH, Ser C N° 351 (2018) (en el que se determinó que la discriminación era interseccional como producto de numerosos factores que interactuaban entre sí y se afectaban mutuamente).

⁷ Véase, p. ej., FIMI, *Estudio global sobre la situación de las mujeres y las niñas indígenas* (2020), <https://perma.cc/Y6S2-EAEC>.

⁸ Véase, p. ej., Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Pueblos Indígenas Tagaeri y Taromenane c. Ecuador*, Ser C N° 537 (2024) (citando repetidamente la RG39, p. ej., 362, 369, 383, 401, 429–30, 468).



¿Por qué es importante la RG39?



II. ¿Por qué es importante la RG39?

La RG39 se analizará en detalle en la Sección IV. La presente sección simplemente enumera y resume algunas de las principales razones por las que la RG39 es relevante.

- ❁ Las Mujeres y Niñas Indígenas constituyen más de la mitad de la población indígena mundial (normalmente, al menos el 51%). Dado que los derechos individuales y colectivos son mutuamente interdependientes y no excluyentes, es difícil hablar de la realización de la autodeterminación cuando sigue prevaleciendo el menoscabo o la negación de los derechos de más de una mitad de las personas que abarcan dicho universo poblacional.⁹
- ❁ La RG39 se refiere a las garantías internacionales contra la discriminación y a favor de la igualdad. Se trata de garantías fundamentales en el sistema internacional de derechos humanos. Son transversales a todos los demás derechos y constituyen obligaciones inmediatas. La RG39 explica que “la discriminación contra las Mujeres y las Niñas Indígenas y sus efectos deben entenderse en su dimensión tanto individual como colectiva” (17).
- ❁ Se trata de la articulación más completa de los Derechos Humanos individuales y colectivos de las Mujeres y Niñas Indígenas elaborada hasta la fecha por un órgano de tratados de la ONU. Aunque el CEDAW ya se ha referido anteriormente a algunos de esos derechos,¹⁰ al igual que otros órganos de tratados,¹¹ la RG39 es el primer marco detallado que se desarrolló.
- ❁ Dado que las Recomendaciones Generales rara vez se revisan o sustituyen, es probable que el CEDAW utilice la RG39 durante décadas para informar su trabajo (al igual que otros órganos de tratados, procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos y autoridades nacionales). Esta consideración se verá muy reforzada si los Pueblos Indígenas también promueven y utilizan la RG39, tanto ante el CEDAW como en otros foros.

⁹ Véase, p. ej., R. Kuokkanen, *Self-Determination and Indigenous Women's Rights at the Intersection of International Human Rights*, 34 HUMAN RIGHTS Q. 225 (2012).

¹⁰ Véase, p. ej., IPRI, *Jurisprudencia del CEDAW sobre mujeres y niñas indígenas, 2017-2024* (2024), <https://iprights.org/index.php/en/component/content/article/cedaw-jurisprudence-on-indigenous-women-and-girls-2017-2024-compiled-and-edited-by-fergus-mackay?catid=9&Itemid=102>.

¹¹ Véanse, p. ej., *Mclvor y Grismer c. Canadá*, Comunicación 2020/2010 y *L.N.P c. Argentina*, Comunicación N° 1610/2007 (en el Comité de Derechos Humanos); *Leo c. Australia*, Comunicación N° 17/2013, párr. 7.6 (en el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad); CERD, *Recomendación General núm. 25 sobre las dimensiones de la discriminación racial relacionadas con el género* (2000), párr. 2-3; *Rosendo Cantú y otros c. México*, Corte IDH, Ser C N° 216 (2010) (una sentencia de la Corte Interamericana); y, en términos más generales, IWGIA, *Implementing UN Recommendations on Indigenous Women: Understanding barriers and enablers* (2022), <https://iwgia.org/en/resources/publications/4840-implementing-un-recommendations-indigenous-women.html>.

- ❁ El artículo 44 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas ("DNUDPI") establece: "Todos los derechos y las libertades reconocidos en la presente Declaración se garantizan por igual al hombre y a la mujer indígenas". Los "derechos y necesidades especiales" de las Mujeres y Niñas Indígenas también se subrayan en los artículos 21 y 22 de la DNUDPI. En general, entonces, se puede considerar que la RG39 ilumina lo que se requiere para implementar la garantía de la DNUDPI, al tiempo que conecta firmemente esos derechos con los derechos y obligaciones contenidos en la Convención, un tratado jurídicamente vinculante.¹² Lo mismo ocurre con respecto a los artículos 21 y 22 de la DNUDPI, más los relativos a las medidas que deben adoptarse, "conjuntamente con los pueblos indígenas, para asegurar que las mujeres y los niños indígenas gocen de protección y garantías plenas contra todas las formas de violencia y discriminación".
- ❁ La conclusión anterior está respaldada por el texto de la RG39, que establece que la DNUDPI es "un marco autorizado para interpretar las obligaciones de los Estados partes y las obligaciones básicas en virtud de la Convención...", y es muy relevante para las garantías contra la discriminación (13).¹³ En consecuencia, la DNUDPI debe leerse junto con la RG39 y es de "importancia fundamental" para comprender los derechos de las Mujeres y Niñas Indígenas en virtud de la Convención.¹⁴
- ❁ Como ilustra lo anterior, la RG39 reconoce que las Mujeres y Niñas Indígenas también integran sus comunidades y pueblos, y que sus derechos individuales como mujeres y sus derechos colectivos como Pueblos Indígenas están interconectados (19, 22 y 56).¹⁵ Las violaciones de los derechos colectivos también afectan negativamente –a veces también de forma desproporcionada, es decir, más y/o de diferentes maneras– a las Mujeres y Niñas Indígenas. Hasta cierto punto, por lo tanto, la RG39 también aborda los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas. Por ejemplo, cuando afirma que la "falta de protección de los derechos a la libre determinación, la seguridad colectiva de la tenencia de las tierras y los recursos ancestrales y la participación y el consentimiento efectivos de las mujeres indígenas en todos los asuntos que las afectan constituye una discriminación contra ellas y sus comunidades" (18). Esto es

¹² En consonancia con la RG39, el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del Consejo de Derechos Humanos confirma que la DNUDPI es "una elaboración contextualizada de los principios generales de derechos humanos" y que las normas que contiene "conectan con las obligaciones existentes de los Estados en virtud del derecho internacional de los derechos humanos...". A/HRC/EMRIP/2023/3, párr. 8

¹³ Véase también *M. E. V., S. E. V. y B. I. V. c. Finlandia*, Comunicación N° 172/2022, párr. 9.12 (donde el Comité de los Derechos del Niño decidió que "leerá el Convenio a la luz de la interpretación evolutiva de los derechos de los pueblos indígenas, en particular, [la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas], como marco autorizado para interpretar las obligaciones de los Estados partes en virtud de la Convención relativas a los derechos de los pueblos indígenas...").

¹⁴ 16, allí afirma que la "prohibición de la discriminación que figura en los artículos 1 y 2 de la Convención se aplica a todos los derechos de las mujeres y las niñas indígenas en virtud de la Convención, incluyendo, por extensión, los establecidos en [la DNUDPI], lo cual es de importancia fundamental para la interpretación de la Convención en el contexto actual".

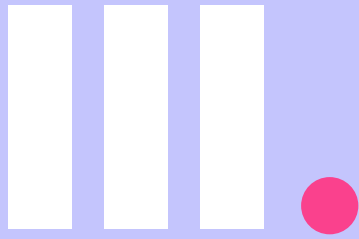
¹⁵ Véase también, A/HRC/50/26, párr. 50 (donde el Relator Especial explica que "los derechos individuales y colectivos interactúan juntos; son mutuamente interdependientes y no excluyentes").

importante, ya que no separa a las Mujeres y Niñas Indígenas de sus comunidades y pueblos, al tiempo que reconoce que la discriminación y la igualdad requieren medidas, tanto internas como externas.

- ❁ Técnicamente, la RG39 no es vinculante para los Estados partes de la Convención. No obstante, sí identifica y explica con autoridad sus obligaciones jurídicamente vinculantes, y los derechos legales que corresponden a las Mujeres y Niñas Indígenas. En palabras de la RG39: "proporciona orientación a los Estados partes sobre las medidas legislativas, políticas y otras medidas pertinentes para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones en relación con los derechos de las mujeres y las niñas indígenas en virtud de la Convención..." (1). El CEDAW es el organismo autorizado para interpretar y supervisar el cumplimiento de la Convención. Por lo tanto, la RG39 deviene un instrumento relevante y persuasivo en relación con la comprensión de las obligaciones legales de los Estados partes, tanto en lo que se refiere a las obligaciones derivadas de los derechos garantizados por la Convención como a su conexión con los derechos de la DNUDPI.¹⁶
- ❁ Dependiendo de si su país ha ratificado solo la CEDAW o ha ratificado la CEDAW junto con el PF, el CEDAW ofrece distintos procedimientos en los que se puede utilizar la RG39 para buscar la protección de los derechos individuales y colectivos de las Mujeres y Niñas Indígenas y, por extensión, los derechos de los Pueblos Indígenas.
- ❁ Para los Pueblos Indígenas de algunos países (especialmente en Asia), el procedimiento del PF es la *única opción disponible* para presentar una *denuncia internacional formal* sobre violaciones de los derechos de las Mujeres Indígenas o de los Pueblos Indígenas. En otros, es una de dos opciones.

¹⁶ Véase, p. ej., R. Celorio, *The Rights of Indigenous Women and Girls: General Recommendation 39 of the CEDAW Committee*, 27 ASIL INSIGHTS 1, p. 5 (RG39 es "una interpretación autorizada del contenido de las obligaciones del CEDAW y su aplicabilidad a las mujeres y niñas indígenas"), https://www.asil.org/sites/default/files/ASIL_Insights_2023_V27_I11.pdf.





CEDAW: el marco para la aplicación de la RG39



III. CEDAW: el marco para la aplicación de la RG39

Esta sección explica la Convención y el PF, además de los mecanismos/procedimientos relacionados que establecen. También esboza la función y el papel de las Recomendaciones Generales, como la RG39. Si es la primera vez que se trabaja con el CEDAW, sería útil buscar el asesoramiento y la ayuda de otros Pueblos Indígenas u organizaciones de la sociedad civil que tengan experiencia en la materia. Además de las organizaciones centradas en las Mujeres Indígenas, que son un recurso inestimable, la ONG International Women's Rights Action Watch interactúa de manera estrecha con el CEDAW y, probablemente, sea un recurso útil (<https://cedaw.iwraw-ap.org/>). Si su interés concierne a Niñas Indígenas y puede plantear cuestiones en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño, una consulta con la ONG *Child Rights Connect* puede ser útil, ya que trabaja en estrecha colaboración con el Comité de los Derechos del Niño (<https://childrightsconnect.org/un-treaty-bodies/>).

A. La Convención, el Protocolo Facultativo y las Recomendaciones Generales

1. Visión general de la Convención¹⁷

Esta sección explica brevemente aspectos clave de la Convención, que, como ya se ha señalado, es un tratado jurídicamente vinculante.¹⁸ La Parte I de la Convención (artículos 1 a 6) trata principalmente de las medidas de aplicación que los Estados partes deben adoptar. A continuación, se señalan algunos de los puntos principales. Las partes II-IV se refieren a derechos específicos y acciones concretas necesarias para evitar la discriminación y lograr la igualdad. La Parte V establece el CEDAW y describe, a grandes rasgos, su mandato (su autoridad) y su funcionamiento; mientras que la Parte VI se refiere a las normas relativas a la ratificación de la Convención, la resolución de disputas y otras consideraciones técnicas.

¹⁷ For the text of the Convention see <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>. See also <https://blogs.lse.ac.uk/vaw/int/cedaw/> (containing an overview of the Convention, English only).

¹⁸ Para un análisis más exhaustivo del contenido de la Convención, véase E. Dictaan-Bang-oo y H. Tugendhat, *Realizing Indigenous Women's Rights: A Handbook on the CEDAW* (Asia Indigenous Women's Network/Tebtebba 2013); y *CEDAW-based Legal Review: A Brief Guide* (ONU Mujeres, 2019). Véase también, *Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/17 (2017) (a nivel regional).

En la Parte I, el **artículo 1 de la Convención** ofrece una definición de la “discriminación contra la mujer”. Define la expresión como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”. Esto puede desglosarse en los siguientes elementos:

- ❁ cualquier distinción, exclusión o restricción
- ❁ por razón de sexo
- ❁ que tiene el efecto o propósito (“efecto” significa que no tiene que ser deliberado o intencionado; refiere solo al resultado)
- ❁ de perjudicar o anular (en otras palabras, dañar o invalidar)
- ❁ el reconocimiento, disfrute o ejercicio por parte de las mujeres (“reconocimiento” hace referencia, generalmente, a la legislación y/o la política)
- ❁ sobre la base de la igualdad de hombres y mujeres (entre otras cosas, comparando a los hombres con las mujeres)
- ❁ de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de cualquier otro tipo (básicamente, todo lo que pueda calificarse de derecho humano o libertad fundamental, incluido lo reconocido en la legislación nacional).

Nótese que, en algunos lugares, la RG39 identifica específicamente que ciertos actos u omisiones (hacer algo prohibido o no hacer algo que se requiere) son discriminatorios hacia las Mujeres y Niñas Indígenas y, por lo tanto, coherentes con la definición anterior. Por ejemplo, señala un “conjunto de derechos”, incluidos los derechos al territorio, al Consentimiento Libre Previo e Informado (CLPI) y a la libre determinación, que sientan “las bases para una comprensión holística de los derechos individuales y colectivos de las mujeres indígenas”; y afirma que la violación de “cualquiera de estos y otros derechos conexos constituye una discriminación contra las mujeres y las niñas indígenas”(6).¹⁹ Por lo tanto, en general, todo lo que pueda atribuirse al Estado y de lo que pueda decirse que perjudica o invalida cualquiera del conjunto de derechos identificados en la RG39 puede presumirse que es discriminación a efectos del artículo 1.²⁰ Recordemos también que la RG39 explica que los derechos

¹⁹ Véase también 18 y 11: (“Una de las causas fundamentales de la discriminación contra las mujeres y las niñas indígenas es la falta de una aplicación efectiva de sus derechos a la libre determinación y la autonomía y las garantías conexas, que se manifiesta, entre otras cosas, en el continuo despojo de sus tierras, territorios y recursos naturales”).

²⁰ Véase, p. ej., 34 y 37 (en los que se explica, respectivamente, que “[l]a violencia de género contra las mujeres y las niñas indígenas constituye una forma de discriminación en virtud del artículo 1 de la Convención”, y que “[e]l desplazamiento forzado es una de las principales formas de violencia que afecta a las mujeres y las niñas indígenas...”); y CEDAW,

reconocidos en la DNUDPI “son pertinentes a las mujeres indígenas, tanto como miembros de sus pueblos y comunidades como en su calidad de personas y, en última instancia, en relación con las garantías contra la discriminación que figuran en la propia Convención (13). Por lo tanto, es probable que la violación de los derechos de la DNUDPI también sea discriminatoria en virtud del artículo 1 cuando afecte a las Mujeres y Niñas Indígenas.

El **artículo 2** es la principal cláusula de aplicación, que exige que los Estados partes adopten, enmienden o deroguen políticas, leyes y prácticas para eliminar la discriminación contra la mujer y lograr la igualdad de hecho. La RG39 explica que para “garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 1 y 2 y otras disposiciones pertinentes de la Convención, las medidas, la legislación y las políticas del Estado deben reflejar y respetar la identidad multifacética de las mujeres y las niñas indígenas” (3). Además, la prohibición de discriminación en virtud de los artículos 1 y 2 de la Convención “debe aplicarse estrictamente para garantizar los derechos de las mujeres y niñas indígenas (...) a la libre determinación y al acceso a sus tierras, territorios y recursos, cultura y medio ambiente, y a la integridad de los mismos” (6). En esa frase, el término “estrictamente” eleva la naturaleza de la obligación (otras palabras alternativas son rigurosamente, exactamente, precisamente o sin desviación).

El **artículo 4** se refiere a las “medidas especiales de carácter temporal”, que generalmente tratan de corregir las desigualdades mediante disposiciones específicas que dan preferencia a un grupo o categoría de personas y cuyo objetivo es acelerar la igualdad (de forma verificable).²¹ El apartado 2 del artículo 4 explica que las medidas especiales no se considerarán discriminatorias (lo mismo se aplica a la protección del embarazo y la maternidad en la Convención). Dado que los Pueblos Indígenas a menudo se encuentran en el extremo más bajo de la mayoría de los índices sociales y económicos –a pesar de los defectos inherentes a estas mediciones cuando se aplican a los Pueblos Indígenas²², y esto es a menudo aún más pronunciado para las mujeres y niñas indígenas–, las medidas especiales pueden estar justificadas en diversas situaciones. Cualquier disposición de este tipo debe desarrollarse con la participación efectiva de los Pueblos Indígenas, así como adaptarse estrechamente a sus derechos y necesidades.²³ Al igual que el CEDAW, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) ha advertido que las medidas especiales “no deben confundirse con los derechos específicos” de los Pueblos Indígenas; estos últimos “son

Observación general núm. 28 sobre las obligaciones fundamentales de los Estados partes en virtud del artículo 2, párr. 19: (“La discriminación contra la mujer por motivos de sexo y género comprende [...] la violencia contra la mujer, la violencia basada en el género, es decir, la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o la violencia que afecta a la mujer de manera desproporcionada).

²¹ Véase, p. ej., la *Recomendación general n° 25 sobre el apartado 1 del artículo 4 (medidas especiales de carácter temporal)* (2004).

²² Véase, p. ej., J. Waldmüller et. al., *Remaking the Sustainable Development Goals: Relational Indigenous Epistemologies*, 41 *POLICY AND SOCIETY* 471 (2022), p. 480: (la “infraestructura de medición hace visibles y, por lo tanto, solo es representativa de determinadas cosmovisiones. [...] [E]ste enfoque [en el mejor de los casos] ignora y [en el peor] oprime las cosmovisiones de las comunidades indígenas...”).

²³ Véase, p. ej., CEDAW/C/CAN/CO/10, párrs. 17–8.

derechos permanentes, reconocidos como tales en los instrumentos de derechos humanos”, mientras que las disposiciones especiales son temporales y están diseñadas, únicamente, para corregir desigualdades documentadas a través de acciones específicas.²⁴

Las **partes II-IV** de la Convención contienen un conjunto de derechos a los que se aplican los requisitos de no discriminación/igualdad. Entre ellos se incluyen: el derecho al voto y los derechos de participación política; los derechos a la salud, la educación y el trabajo; los derechos culturales; los derechos con respecto a la herencia, la nacionalidad y la identidad indígena (incluida su aplicación a los hijos de los matrimonios); el acceso a la justicia y a recursos efectivos; la protección contra la violencia de género; y la protección específica para las mujeres rurales (donde el CEDAW a veces se refería a las Mujeres y Niñas Indígenas antes de la RG39).²⁵ La RG39 contextualiza –aunque no completamente– estos derechos y garantías para la situación de las Mujeres y Niñas Indígenas, explicando también las obligaciones correspondientes de los Estados partes. Como se ha comentado anteriormente, también integra la DNUDPI, convirtiéndola en un aspecto fundamental de la comprensión de estos derechos y obligaciones; y reconoce la importancia interrelacionada de asegurar y proteger los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas.²⁶ Por ejemplo, explica que el “derecho internacional exige a los Estados que delimiten, demarquen, otorguen títulos y garanticen la seguridad de los títulos de propiedad de los territorios de los Pueblos Indígenas para evitar la discriminación contra las mujeres y las niñas indígenas” (56).

Las **partes V y VI de la Convención** son, en gran medida, disposiciones administrativas relativas, por ejemplo, al establecimiento y funcionamiento del CEDAW (artículos 17, 19–21), su procedimiento de presentación de informes (artículo 18), las condiciones en las que los Estados pueden ratificar, enmendar o abandonar la Convención (artículos 22, 24–28) y cómo resolver las disputas sobre la Convención (artículo 29). El artículo 23 es digno de mención: principalmente porque establece que nada de lo dispuesto en la Convención “afectará a las disposiciones que sean más conducentes a la consecución de la igualdad entre hombres y mujeres y que puedan estar contenidas: (a) en la legislación de un Estado parte; o (b) en cualquier otro convenio, tratado o acuerdo internacional en vigor para dicho Estado”. Esto significa que el CEDAW aplicará la norma más estricta, ya sea de la Convención, la legislación nacional u otra convención, tratado o acuerdo. En principio, esto debería incluir interpretaciones de otros convenios, por ejemplo, por otros órganos de tratados o los mecanismos regionales, y tal vez también los tratados o acuerdos celebrados entre los Pueblos Indígenas y los Estados (por ejemplo, DNUDPI, artículo 37).

²⁴ CERD, *Recomendación general N° 32 sobre el significado y el alcance de las medidas especiales* (2009), párr. 15; y CEDAW, *Recomendación general N° 25 sobre el párrafo 1 del artículo 4 (medidas especiales de carácter temporal)* (2004), párr. 19: (“el establecimiento de condiciones generales para garantizar los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de la mujer y de la niña, encaminadas a asegurar para ellas una vida digna y no discriminatoria, no pueden denominarse medidas especiales de carácter temporal”).

²⁵ Véase, p. ej., *Recomendación general n.º 34 sobre los derechos de las mujeres rurales*, CEDAW/C/GC/34 (2016).

²⁶ Véase, p. ej., 34 (ilustra estas interconexiones).

2. Los fundamentos del Protocolo Facultativo

El PF es, simplemente, un mecanismo que permite a los Estados partes aceptar el procedimiento de comunicaciones (para aceptar la presentación de denuncias) y, a menos que se decida lo contrario, el procedimiento de investigación (ambos se describen con más detalle en las subsecciones B 2 y 3 a continuación). También establece en términos generales cómo utilizar estos procedimientos. Por ejemplo, el artículo 2 define quién puede presentar comunicaciones; los artículos 3 y 4 describen los requisitos de admisibilidad; el artículo 5 trata de las “medidas provisionales” que pueden ser “necesarias para evitar posibles daños irreparables” a la(s) víctima(s); los artículos 6 y 7 regulan cómo se examinarán las comunicaciones; los artículos 8-10 se refieren al procedimiento de investigación; y el artículo 18 trata de cómo el CEDAW puede dar seguimiento a cualquier decisión adoptada sobre una comunicación o en el marco del procedimiento de investigación.

Por ahora, un punto clave es verificar y tener presente la fecha en que el PF “entró en vigor” para cada país, ya que por lo general no es admisible –aunque hay excepciones (véase más adelante)– presentar comunicaciones en relación con supuestas violaciones ocurridas antes de esa fecha. La fecha de entrada en vigor es la fecha de depósito del instrumento de ratificación del PF más tres (3) meses (PF, artículo 16).²⁷ La misma consideración se aplica también a la Convención cuando se presenta una comunicación en el marco del PF. Se considera que la Convención entró en vigor, para un Estado parte en particular, 30 días después de la fecha de depósito del instrumento de ratificación de la Convención (artículo 27).

3. Visión general de las recomendaciones generales del CEDAW

La numeración de la RG39 indica que existen al menos otras 38 recomendaciones generales que han sido adoptadas por el CEDAW.²⁸ En marzo de 2025, hay 40 recomendaciones generales, la más reciente adoptada en octubre de 2024; y el CEDAW está trabajando ahora en la número 41.²⁹ En cierta medida, la RG39 se basa en estas otras recomendaciones generales, a las que hace referencia e incorpora, algunas de las cuales son pertinentes en función de la cuestión o cuestiones de que se trate. Al igual que la RG39, las demás recomendaciones generales explican un aspecto de la Convención, ya sea un artículo o

²⁷ Para las fechas del instrumento de depósito de la ratificación, véase https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8-b&chapter=4&clang=_en. NB. “Ratificación, Adhesión, Sucesión” en esta lista significan lo mismo en la práctica y no deben diferenciarse a efectos de identificar la fecha de entrada en vigor.

²⁸ Véase, p. ej., R. Vijayarasa, *Three Decades of CEDAW Committee General Recommendations: A Roadmap for Domestication, Reporting and Stronger Accountability for Women’s Rights*, 25 MAX PLANCK YEARBOOK OF U.N. LAW ONLINE 797-826 (2022).

²⁹ https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=3&DocTypeID=11.

artículos específicos, o un tema concreto. Algunos de ellos ofrecen más detalles sobre su tema que los que figuran en la RG39, y también deberán consultarse cuando sea pertinente o necesario. Son especialmente útiles en la medida en que no solo explican el derecho o derechos, sino que –como se expone más adelante– también delimitan las obligaciones correspondientes y sus aspectos, a menudo con cierto detalle.

Hay que tener en cuenta que solo el CEDAW puede decidir redactar y adoptar una recomendación general. Normalmente, un miembro solicitará la aprobación colectiva del CEDAW para hacerlo. Sin embargo, es factible plantear con un miembro la posibilidad de desarrollar una recomendación general, directa o indirectamente. Por ejemplo, la referida a los derechos de las Mujeres y Niñas Indígenas fue propuesta específicamente en varios foros por Mujeres Indígenas, por el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU y por Victoria Tauli-Corpuz en un informe de 2015 que fue publicado en su calidad de Relatora Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas ("REPI").³⁰ Este documento también constituye una importante información de fondo y se cita en varios apartados de la RG39, al igual que un útil informe de 2022 redactado por la Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer ("REVM").³¹

B. Mecanismos/Procedimientos

La Convención y el PF prevén tres mecanismos o procedimientos principales que pueden ser utilizados por los Pueblos Indígenas para poner de manifiesto sus preocupaciones sobre los Derechos Humanos individuales y colectivos de las Mujeres y Niñas Indígenas, tal y como se explica en la RG39. A continuación, se describen con más detalle: 1) el procedimiento de notificación, 2) el procedimiento de comunicación, y 3) el procedimiento de investigación. El primero está disponible en relación con cualquier Estado parte de la Convención (1), mientras que los dos últimos requieren la ratificación adicional del PF (2) y la aceptación

³⁰ <https://docs.un.org/A/HRC/30/41>, párr. 82 (donde también se afirma, en el párr. 81, que «los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas deberían prestar mayor atención al nexo existente entre derechos individuales y derechos colectivos, así como a las repercusiones de tal nexo en las mujeres y niñas indígenas, y también a la manera en que las formas concomitantes de discriminación y vulnerabilidad afectan a las violaciones de los derechos humanos»). Véase también, REPI, *Las mujeres indígenas y el desarrollo, la aplicación, la preservación y la transmisión de los conocimientos científicos y técnicos*, A/HRC/51/28 (2022), <https://docs.un.org/A/HRC/51/28>.

³¹ *Violencia contra las mujeres y niñas indígenas*, A/HRC/50/26 (2022), <https://docs.un.org/A/HRC/50/26>



del procedimiento de investigación (en realidad, la decisión de no optar por no participar en el procedimiento) (3).

1. Informes

En virtud del artículo 18 de la Convención, los Estados partes se comprometen a presentar un informe inicial en el plazo de un año tras la entrada en vigor y, a partir de entonces, cada cuatro años o cuando lo solicite el CEDAW. Sin embargo, hay un retraso importante en el examen de los documentos, y los Estados partes también suelen retrasarse en la presentación de sus informes periódicos. Esto significa que, a menudo, un Estado parte no se revisa cada cuatro años. Cuando esto ocurre, los Estados pueden presentar "informes consolidados" (por ejemplo, el tercer y el cuarto informe juntos en un solo informe). Estos documentos periódicos ("informe del Estado parte") explican los avances y los retos en la aplicación de la Convención en el ámbito nacional. Lo que incluye la aplicación en la legislación, la política y la práctica con el objetivo de eliminar la discriminación y garantizar el pleno ejercicio y disfrute de los derechos garantizados por la Convención.

Por lo general, el primer paso consiste en que el CEDAW se reúna y adopte una "lista de cuestiones previas a la presentación de informes", que tiene lugar en un "grupo de trabajo previo a la sesión". Los Pueblos/Mujeres y Niñas Indígenas podrán hacer una presentación verbal durante la reunión del grupo de trabajo previo a la sesión. A continuación, el Estado presenta su informe, que puede ser una respuesta a la lista de cuestiones previas a la presentación de informes o un documento aparte (dependiendo de si el Estado ha aceptado el procedimiento simplificado de presentación). Ya sea en el grupo de trabajo anterior a la sesión o cuando se presente el informe del Estado parte, los Pueblos Indígenas y sus organizaciones pueden enviar sus propios informes escritos ("el informe alternativo") comentando o proporcionando información alternativa o adicional a la contenida en el documento del Estado parte. Estos informes están a disposición del público en el sitio web del CEDAW, que también enumera qué Estados partes serán examinados y en qué periodo de sesiones (los periodos se muestran, generalmente, con un año de antelación; es decir, entre tres y cuatro periodos de sesiones).³² Consultar otros informes alternativos también puede ser útil a la hora de redactar uno.

A continuación, se examina el informe del Estado parte y cualquier otra información recibida por el CEDAW. Esto tiene lugar durante una sesión específica del CEDAW: normalmente durante una sesión de tarde y otra de mañana. Esto se denomina "diálogo interactivo" y se produce entre los miembros del CEDAW y los de la delegación del Estado. Aunque cualquier miembro del CEDAW puede participar, el diálogo interactivo está dirigido por un miembro que ha sido designado "relator del país". Si se pretende informar o influenciar

³² https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/SessionsList.aspx?Treaty=CEDAW.

a un miembro, el relator del país suele ser una persona clave a la que identificar y con la que reunirse, si es posible. Los Pueblos Indígenas no pueden intervenir durante el diálogo interactivo, solo observar.

Este proceso da lugar a un documento denominado “observaciones finales” (“COBs”, por sus siglas en inglés). Las COBs son un conjunto de conclusiones basadas en la información de que dispone el CEDAW y las correspondientes recomendaciones que tratan de abordar cualquier preocupación detectada.³³ Por ejemplo, en el examen de Chile realizado por el CEDAW en octubre de 2024, se adoptó la siguiente conclusión (este formato se utiliza para todos los Estados):

“El Comité elogia al Estado parte por sus esfuerzos para preservar las lenguas y culturas indígenas a través de iniciativas educativas, así como el Programa de Becas de Capacitación y Especialización para Técnicos y Profesionales Indígenas, que ofrece becas universitarias a estudiantes indígenas. Sin embargo, le sigue preocupando que las mujeres indígenas se enfrenten a formas interseccionales de discriminación, odio racial, violencia de género, pobreza y marginación. También observa con preocupación que: (a) El Estado parte sigue siendo uno de los pocos países de América Latina donde los pueblos indígenas no están reconocidos en la Constitución, y los esfuerzos por abordar esta cuestión en el proyecto de constitución de 2022 fueron rechazados por referéndum; b) Las comunidades indígenas, incluidas las mujeres indígenas, carecen de títulos legales y se enfrentan a desalojos forzosos de tierras que tradicionalmente han ocupado o utilizado.

La recomendación correspondiente reza así:

En relación con su recomendación general núm. 39 (2022), relativa a los derechos de las mujeres y las niñas indígenas, y recordando sus observaciones finales anteriores ... el Comité insta al Estado parte a que: a) Reconozca plenamente a los Pueblos Indígenas en la Constitución y agilice la creación de un ministerio para los Pueblos Indígenas y refuerce el diálogo con las mujeres indígenas para garantizar su plena participación en la toma de decisiones a todos los niveles; b) Refuerce las medidas para reconocer formalmente la tenencia y propiedad colectiva e individual de la tierra de las mujeres indígenas, elimine las normas y costumbres discriminatorias que limitan su acceso a la propiedad de la tierra y garantice su consentimiento libre, previo e informado, el reparto equitativo de los beneficios y su participación significativa en los procesos de adopción de decisiones en relación con el uso de los recursos naturales y las tierras que tradicionalmente ocupan o utilizan.³⁴

³³ Para recopilaciones del CEDAW y otras observaciones finales, véase, por ejemplo: https://www.iprights.org/images/articles/resources/2023/A%20Compilation%20of%20UN%20Treaty%20Body%20Jurisprudence/COs_UNtreatyBody-Jurisprudence_english.pdf.

³⁴ CEDAW/C/CHL/CO/8, párr. 45-6.

En la actualidad, las COBs del CEDAW suelen incluir una sección titulada "Mujeres indígenas". También se refieren a las Mujeres y Niñas Indígenas bajo otros epígrafes (por ejemplo, educación o salud). Estas secciones sobre las Mujeres Indígenas a menudo comienzan haciendo referencia a la RG39, como se ha mencionado anteriormente, incluso si el contenido de la recomendación carece de muchos detalles al respecto. Aunque puede ser mejor tener una recitación más completa del contenido de la RG39, al menos, esto llama la atención del Estado parte y de otros sobre el texto completo de la RG39. Por otro lado, existe el peligro de que se convierta en algo meramente retórico si solo se menciona como parte del preámbulo de una recomendación específica. Además, aunque puede ser útil un análisis en profundidad de las COBs del CEDAW y su coherencia con la RG39, el CEDAW estará más en sintonía con la RG39 y los asuntos y preocupaciones de las Mujeres Indígenas cuando los Pueblos y Mujeres Indígenas participen activamente con ella presentando informes alternativos o haciendo presentaciones orales; especialmente cuando estos hagan referencia directa a aspectos específicos de la RG39.

No existe un formato fijo para un informe alternativo. Las consideraciones clave a tener en cuenta son:

- ✿ conocer y respetar la fecha límite presentación (especificada en el sitio web para cada sesión);
- ✿ ser amable con el lector escribiendo de forma clara y concisa en una lengua oficial de la ONU (debe estar en una de las lenguas oficiales y la ONU no traducirá informes alternativos). Es recomendable utilizar títulos/subtítulos e incluir un resumen ejecutivo y un índice. El resumen debe contener los puntos principales del informe alternativo y no debe tener más de tres páginas;
- ✿ incluir información sobre quién presenta el informe, ya sea en una introducción de pocos párrafos o en un anexo con referencias cruzadas en la introducción, explicando también cómo se ha elaborado el informe; por ejemplo, si ha sido el resultado de consultas. Es útil considerar la posibilidad de presentar propuestas conjuntas en las que participen más de una organización, comunidad o persona, ya que suelen ser más potentes;
- ✿ intentar basarse en hechos, en lugar de presentar opiniones;
- ✿ al hacer afirmaciones de hecho o declaraciones contradictorias en el informe del Estado parte, deber proporcionarse una referencia a las pruebas que las respalden;
- ✿ no emplear un lenguaje insultante. Por ejemplo, no decir que el Estado miente, sino que lo que dice el Estado "es difícil de entender a la luz de las pruebas disponibles" o que "se contradice con otras fuentes o con los propios documentos o declaraciones del Estado";

- ✿ plantear preguntas que los miembros del CEDAW puedan formular al Estado durante el diálogo interactivo; y
- ✿ si es posible, incluir las recomendaciones en un lenguaje que pueda convertirse fácilmente en las observaciones finales.
- ✿ la ONG *International Women's Rights Action Watch* tiene una serie de guías útiles para realizar informes ante el CEDAW, ya sea sobre derechos específicos o temas concretos: https://www.iwraw-ap.org/search-resources/?_sft_resource_type=shadow-report-guideline.

✿ **El sistema de nomenclatura de documentos de la ONU** muestra qué tipo de resultado de los órganos de tratados contiene un documento. Por ejemplo, en CEDAW/C/CHL/CO/8: "CEDAW" se refiere al órgano del tratado, "CHL" es el país (Chile), "CO" se refiere a las observaciones finales adoptadas en virtud del procedimiento de presentación de informes, y "8" se refiere al número del informe periódico correspondiente (el octavo). En el caso de las comunicaciones, se indicará el nombre del caso, por ejemplo, Matson y otros c. Canadá, y el número de documento, CEDAW/C/81/D/68/2014, que incluye: el número de la sesión del CEDAW en la que se adoptó ("81"), "D" de decisión (en lugar de "CO"), y el número de registro y el año de la comunicación: "N.º 68 de 2014". Para el procedimiento de investigación, el número de documento incluye OP.8 antes del acrónimo del país implicado: lo que hace referencia al OP (protocolo facultativo en inglés), Artículo 8: por ejemplo, CEDAW/C/OP.8/CAN/1.

2. Comunicaciones

Cuando un Estado ratifica el PF, acepta, de conformidad con el **artículo 1 del PF**, que el CEDAW –en realidad, el grupo de trabajo del CEDAW sobre comunicaciones, al menos inicialmente– pueda recibir y examinar las comunicaciones presentadas de conformidad con el artículo 2 del PF.³⁵ Las comunicaciones –que figuran en la práctica de seis de los

³⁵ <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cedaw/individual-communications>.



órganos creados en virtud de tratados– son quejas formales. Se presentan contra un Estado parte concreto, por una persona o personas concretas; se basan en hechos específicos, alegan que el Estado ha violado la Convención y solicitan una decisión al respecto por parte del CEDAW. Si usted presenta una comunicación, es importante que se asesore, ya que se trata de un proceso más técnico que los procedimientos de información e investigación. Además, si se hace así, es importante incluir la RG39 y la DNU DPI en los argumentos que se presenten al CEDAW. Se trata de garantizar que la Comisión esté debidamente informada tanto de los derechos individuales como de los colectivos, del nexo entre ambos y de las características específicas de las Mujeres y Niñas Indígenas afectadas, incluida la discriminación interseccional.

a) ¿Quiénes pueden presentar una comunicación? El PF, en el **artículo 2**, establece que las comunicaciones “podrán ser presentadas por personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción de un Estado parte y que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado parte de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención, o en nombre de esas personas o grupos de personas”. Los que presentan la solicitud se llaman “el autor o los autores”. Cuando se presente una comunicación en nombre de terceros, la persona u organización que lo haga deberá exhibir pruebas de que la(s) persona(s) en cuestión dio o dieron su consentimiento, a menos que “pueda justificarse que actúa(n) en su nombre sin dicho consentimiento” (por ejemplo, si la persona ha desaparecido).

El CEDAW dispone de un formulario de presentación en línea para redactar y enviar comunicaciones, así como de un formulario descargable si no se puede utilizar el formulario en línea.³⁶ En este último caso, la dirección de correo electrónico para presentarlo es: petitions@ohchr.org.

b) ¿Cuáles son los requisitos para presentar una comunicación? El PF, en el **artículo 3**, exige que las comunicaciones se presenten por escrito y establece que no pueden ser anónimas (sin embargo, quienes las presenten directamente o en nombre de otros, pueden solicitar que no se revele su identidad al Estado). El **artículo 4 del PF** contiene los principales requisitos que deben cumplirse (los “requisitos de admisibilidad”) para que el CEDAW admita una comunicación y decida si ha habido violaciones. Esta última instancia se denomina fase de méritos. La mejor manera de entender estos requisitos es leyendo las decisiones del CEDAW, la mayoría de las cuales tienen una sección sobre admisibilidad. En resumen, los requisitos son:

³⁶ <https://www.ohchr.org/en/documents/tools-and-resources/form-and-guidance-submitting-individual-communication-treaty-bodies>. También hay una nota orientativa disponible en cuatro idiomas: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/Guidance-note-for-complaints-form-E.docx>.

- ❁ que se hayan agotado todos los recursos internos disponibles, a menos que su aplicación se prolongue injustificadamente o no sea probable que se obtenga una reparación efectiva (4(1)) (normalmente, esto significa recursos judiciales);
- ❁ el mismo asunto no puede haber sido examinado previamente por el CEDAW o estar pendiente o haber sido examinado antes por otro procedimiento internacional (por lo general, esto significa por uno de los mecanismos regionales u otro órgano de tratado) (4(2)(a));
- ❁ la comunicación no puede ser incompatible con las disposiciones de la Convención (4(2)(b)) (por ejemplo, que no se refiera a la discriminación de mujeres o niñas);
- ❁ la comunicación no puede ser manifiestamente infundada o estar motivada de manera insuficiente (4(2)(c)) (esto se da, por ejemplo, cuando los hechos y/o pruebas no indican posibles infracciones o no se han presentado pruebas suficientes);
- ❁ no puede abusarse del derecho a presentar una comunicación (4(2)(d)) (por caso, utilizando un lenguaje inapropiado); y
- ❁ los hechos en los que se basa la comunicación deben haber ocurrido antes de la entrada en vigor del PF para el Estado parte en cuestión, a menos que esos hechos hayan continuado después de esa fecha (4(2)(e)).

Determinar si se han agotado los recursos internos o si es aplicable una excepción a la regla en virtud del PF (artículo 4 (1)) suele ser la parte más complicada del procedimiento de comunicaciones. En caso de duda, es importante consultar a un abogado nacional, preferiblemente uno que también esté familiarizado con los procesos de quejas internacionales, porque una comunicación puede ser rechazada por el CEDAW si no se cumple esta condición. También suele ser una característica clave de la respuesta del Estado parte a una comunicación que normalmente debe ser comentada por el autor o autores. Si hay una decisión final del más alto tribunal nacional, se puede afirmar que se han agotado los recursos. Sin embargo, a menudo el proceso judicial no hace más que retrasarse. La cuestión que se plantea entonces es si ese retraso puede considerarse "irrazonable". Esto solo puede evaluarse en el contexto del caso concreto y su complejidad, e implica considerar si el autor o autores son culpables, al menos en parte, del retraso.

El requisito de que las soluciones sean efectivas también es pertinente en algunos casos. Por ejemplo, si se buscara la restitución de tierras, los recursos internos serían ineficaces si solo permitieran la indemnización por las tierras perdidas, no su devolución. En algunos casos, los recursos internos simplemente no están disponibles –no existen– en relación con algunos derechos de los Pueblos Indígenas; por ejemplo, cuando estos no están reconocidos como colectivos y no pueden solicitar protección para sus derechos colectivos. Por último, pero no por ello menos importante, si se litiga un caso en el ámbito nacional, también es

importante considerar qué mecanismos internacionales pueden estar disponibles en el supuesto de que el litigio no proteja el derecho o derechos en cuestión, y asegurarse de que las cuestiones de admisibilidad internacional pertinentes se aborden como parte del litigio nacional. Esto puede ahorrar mucho tiempo a largo plazo, y aumentar la probabilidad de que el organismo internacional admita una comunicación.

c) ¿Cuál es el proceso? Los **artículos 6 y 7 del PF**, junto con los métodos de trabajo más detallados del Grupo de Trabajo sobre Comunicaciones ("GTC"), establecen el procedimiento por el que el CEDAW examina las comunicaciones y toma decisiones al respecto.³⁷ Esto implica la transmisión confidencial de la información de la comunicación al Estado, que puede presentar observaciones en un plazo de seis meses sobre su admisibilidad y/o fondo (artículo 6). Normalmente, los autores tienen la oportunidad de comentar las observaciones facilitadas por el Estado. A veces, se aplicará lo mismo si el CEDAW decide que el Estado debe comentar las presentaciones adicionales del autor o autores (se enviarán al Estado de cualquier manera). Por último, y teniendo en cuenta toda la información disponible que se le haya facilitado (7(1)), el CEDAW examinará la comunicación en una reunión a puerta cerrada (7(2)). A continuación, adoptará una decisión (conocida como "dictamen") que se transmitirá a las partes (7(3)). El Estado dispone de seis meses a partir de la fecha en que se le notificó la decisión, para presentar un informe escrito al CEDAW sobre las medidas que ha adoptado para cumplir la decisión y sus recomendaciones (7(4)). Por último, en el **artículo 11**, el **PF** exige que los Estados partes garanticen que las personas que presenten comunicaciones "no sean objeto de malos tratos o intimidación como consecuencia" de hacerlo.³⁸

d) ¿Es posible intervenir como no parte en los procedimientos relacionados con una comunicación? Sí. Esto se llama intervención de terceros ("IT"). El CEDAW ha adoptado directrices útiles en relación con esto, que explican que puede ser solicitada por el GTC del CEDAW o presentada a petición de un tercero interesado, siempre que el autor o autores y el GTC den su consentimiento.³⁹ Generalmente, una IT es permitida por el GTC porque una comunicación plantea cuestiones jurídicas importantes o nuevas, y el CEDAW está interesado en opiniones diferentes o expertas sobre esas cuestiones. Téngase en cuenta que la IT no puede impugnar ni centrarse en los hechos o alegaciones específicas planteadas por las partes en la comunicación. Abordan cuestiones jurídicas más generales o de otro tipo. Por ejemplo, una comunicación puede plantear cuestiones relativas al daño individual y colectivo sufrido en casos de violencia de género contra Mujeres Indígenas. Para ayudarle a tomar una decisión, el CEDAW puede aceptar o solicitar una IT para obtener información o jurisprudencia sobre este tema, incluyendo, por ejemplo, lo relacionado con las Mujeres Indígenas como defensoras de los derechos humanos.

³⁷ Los métodos de trabajo del Grupo de Trabajo del CEDAW sobre comunicaciones pueden consultarse en: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CEDAW/WorkingMethods.docx>.

³⁸ Los presidentes de los órganos creados en virtud de tratados aprobaron las *Directrices contra la intimidación o las represalias* en 2015, <http://undocs.org/HRI/MC/2015/6>.

³⁹ <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/cedaw/2022-09-14/CEDAW-Guidelines-TPIs.doc>.

Una IT es la principal forma en que los Pueblos Indígenas pueden destacar la RG39 y cuestiones relacionadas en casos pendientes ante el CEDAW sin ser autores de la propia comunicación.⁴⁰ Esto parece ser particularmente importante para ayudar al CEDAW a entender la DNUDPI, incluyendo cómo deben interpretarse y aplicarse los artículos 21, 22 y, especialmente, el 44. Esto también es importante, citando a la ex-REPI, para ayudar al CEDAW a comprender “el nexo entre los derechos individuales y colectivos, así como la interseccionalidad entre las diferentes formas de desigualdad y discriminación” desde una perspectiva indígena.⁴¹ Una IT también puede ser discutida y coordinada entre las organizaciones indígenas antes de la presentación de una comunicación (suponiendo que el CEDAW acepte la solicitud posterior, de presentar la IT). La decisión sobre la comunicación presentada contra Perú, que se analiza más adelante, probablemente se habría beneficiado de tales aportaciones.

e) ¿Pueden solicitarse “medidas provisionales”? Sí. El **artículo 5(1)** del PF permite al autor o autores solicitar medidas provisionales “que puedan ser necesarias para evitar posibles daños irreparables a la víctima o víctimas de la supuesta violación” (se trata de medidas de protección temporales). Pueden solicitarse en cualquier momento tras la presentación de la comunicación y antes de una decisión final sobre la cuestión de fondo. El CEDAW adoptó dichas medidas provisionales el 2 de octubre de 2023 en un caso de violencia contra una lideresa indígena en México. Dichas medidas buscan prevenir nuevos actos de violencia que pongan en riesgo la vida e integridad de las personas, así como la de su familia y su comunidad. Estas disposiciones son como las medidas cautelares adoptadas en los sistemas regionales.⁴²

⁴⁰ Los casos pendientes figuran en el sitio web: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/cedaw/cedaw-pending-cases.xlsx>.

⁴¹ A/HRC/30/41, párr. 76.

⁴² Véase, p. ej., CIDH, Res.3/2023, *Pascuala López López y su unidad familiar respecto de México*, 26 de enero de 2023, https://www.oea.org/en/ciachr/decisions/mc/2023/res_3-23_mc_892-22_mx_en.pdf.



f) Comunicaciones previas sobre Mujeres o Niñas Indígenas.⁴³ Lamentablemente, hasta la fecha, el CEDAW solo ha adoptado tres decisiones sobre comunicaciones relativas a Mujeres Indígenas, todas ellas presentadas antes de la adopción de la RG39. La más reciente, decidida en octubre de 2024, no abordó adecuadamente los derechos colectivos planteados ni se centró suficientemente en el hecho de que la mayoría de las mujeres afectadas eran Mujeres Indígenas. No obstante, aunque se presentó un año antes de que se adoptara la RG39, la decisión del CEDAW hace referencia a ella en cuatro ocasiones.⁴⁴ Se desconoce si una IT pudo haber llamado efectivamente la atención del CEDAW sobre estas cuestiones colectivas en ese caso, pero parece más probable que no. Como se resume a continuación, los dos primeros casos se referían a situaciones en Canadá y el último a la esterilización forzada en Perú.⁴⁵

i) Kell contra Canadá, Comunicación 19/2008.⁴⁶

En esta comunicación, la autora es una Mujer Indígena que regresó a su comunidad tras cursar estudios universitarios. Solicitó una vivienda a través de un programa especial para personas indígenas y consiguió una casa. Por consejo de la oficina de vivienda, fue inscrita como copropietaria de la vivienda junto con su pareja no indígena (apartado 2.2). Sufrió violencia doméstica durante los tres años siguientes, y más de una vez se vio obligada a vivir en un refugio para mujeres maltratadas. Sin su conocimiento, su pareja retiró su nombre del título de propiedad de la vivienda y la desahució en 1995, después de que ella consiguiera un trabajo sin su permiso (2-5-2.6). Reclamó sin éxito la devolución de su casa, así como daños y perjuicios por malos tratos físicos y psíquicos en el sistema judicial, primero contra su expareja y luego contra su patrimonio tras la muerte de esta (2.6-2.12). En la comunicación alegó que Canadá (es decir, las autoridades de vivienda provinciales e indígenas) violó el artículo 1 de la Convención debido a la discriminación de que fue objeto por razón de su sexo, estado civil y patrimonio cultural (es decir, su condición de persona indígena) (3.1). También alegó que Canadá había violado subsecciones de los artículos 2, 14, 15 y 16 (3.2-3.6).

En cuanto a la admisibilidad, el CEDAW determinó que la comunicación no se encontraba ante otro procedimiento internacional pertinente y que, aunque no se hubieran agotado los recursos internos, era poco probable que la aplicación de dichos

⁴³ Para una importante recopilación de jurisprudencia del CEDAW basada en comunicaciones, véase R. de Silva de Alwis, *Compendium of Cases Under the Optional Protocol to the Convention on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW). Submission of Complaints Case Summaries of the CEDAW Committee Decisions* (Facultad de Derecho de la Universidad de Pensilvania, abril de 2024), <https://www.law.upenn.edu/live/files/13041-compendium-of-cases-under-the-cedaws-optional>.

⁴⁴ CEDAW/C/89/D/170/2021, párr. 3.1.

⁴⁵ Véase también 'IACHR Files Case Concerning Peru with IA Court on Sterilization without Consent', 18 de agosto de 2023, https://www.oas.org/en/iachr/jsForm/?File=/en/iachr/media_center/preleases/2023/186.asp.

⁴⁶ CEDAW/C/51/D/19/2008.

recursos fuera efectiva (7.2-7.4). También observó que la autora era “objeto de violencia doméstica por parte de su pareja maltratadora; que pertenece a una comunidad indígena; y que la vivienda en cuestión estaba destinada a la comunidad indígena, a pesar de lo cual la Autoridad de Vivienda aconsejó a la autora que incluyera a su pareja como su cónyuge y solicitara una unidad familiar, negándole así el derecho exclusivo...” (7.4). Además, a pesar de su obligación de proteger a las mujeres, Canadá no lo ha hecho ni siquiera a través de los procedimientos judiciales en los que se han presentado determinadas denuncias de discriminación por razón de sexo. La autora se había visto obligada a buscar un alojamiento alternativo por miedo a sufrir daños físicos, lesiones graves o la muerte, y porque la habían desalojado de la propiedad y del terreno, y había sufrido dificultades financieras y emocionales (7.4). Por estas razones y a efectos de la admisibilidad, el CEDAW consideró que las alegaciones de la autora habían sido suficientemente fundamentadas en relación con los requisitos del PF, artículo 4(2)(c) (7.4).

Pasando al fondo de la cuestión, el CEDAW reconoció en primer lugar que existía discriminación de conformidad con el artículo 1 de la Convención porque “la autora ha establecido una distinción basada en el hecho de ser una mujer indígena víctima de violencia doméstica (...) y que dicha violencia tuvo el efecto de menoscabar el ejercicio de sus derechos de propiedad” (10.2). En este caso, determinó que la autora sufrió “un acto de discriminación interseccional”, que los Estados partes deben reconocer y prohibir legalmente (10.2). Observando que el artículo 2 (e) de la Convención exige que los Estados partes adopten medidas para eliminar la discriminación contra la mujer, explicó que la autora es una Mujer Indígena, que se encuentra en una posición vulnerable, y que el Estado está obligado a garantizar la eliminación efectiva de esta discriminación interseccional (10.3).

En segundo lugar, tras constatar violaciones de otras disposiciones, el CEDAW recomendó que Canadá proporcionara a la autora una vivienda igual a la que había perdido y una indemnización monetaria por los daños sufridos. En términos más generales, recomendó que Canadá contratara y formara “a más mujeres indígenas para que presten asistencia jurídica a las mujeres de sus comunidades, incluso en materia de violencia doméstica y derechos de propiedad [y] [r]evisara su sistema de asistencia jurídica para garantizar que las mujeres indígenas víctimas de violencia doméstica tengan un acceso efectivo a la justicia» (11).

ii) *Matson y otros contra Canadá, Comunicación 68/2014*⁴⁷

Se trata de una decisión larga, complicada e importante que se adoptó mientras el CEDAW debatía y aprobaba la RG39. El autor de esta comunicación es un hombre

⁴⁷ CEDAW/C/81/D/68/2014.

miembro de la nación Squamish. La presentó en su propio nombre y en nombre de sus hijos, ambos menores en el momento de la presentación. Afirma que las leyes canadienses que exigen la obtención del "estatus" de "indígena", que da acceso a derechos y beneficios legales (por ejemplo, el derecho a vivir en territorio indígena), discriminan "a las mujeres indígenas y a sus descendientes, negándoles el estatus de indígena, el derecho a determinar su identidad indígena y su derecho fundamental a pertenecer a un grupo indígena" (párr. 2.1). El "estatus" incluye "la capacidad de transmitirlo a los hijos, así como un sentimiento de aceptación dentro de las comunidades indígenas" (2.2). Alega que esto viola los artículos 1, 2 y 3 de la Convención. Aunque la ley que negaba el estatus a las Mujeres Indígenas que se casaban con hombres no indígenas había sido derogada anteriormente, otras enmiendas a esa ley –la *Indian Act*– permitían a las personas con un solo progenitor con estatus transmitirlo a sus hijos, siempre que ambos progenitores de ese hijo también tuvieran estatus (2.4).⁴⁸ La ley se modificó de nuevo en 2011 a raíz de una orden judicial, por la que los nietos de las mujeres "que habían perdido el estatus por casarse con alguien sin estatus recuperaban su derecho al estatus, siempre que hubieran nacido después de 1951" (2.5). Sin embargo, esto solo confería una forma limitada de estatus, sobre todo en términos de transmisión a los descendientes. Estas restricciones no se aplicaban a quienes obtenían el estatus a través de la línea masculina. Este plan volvió a modificarse en 2019 en respuesta a otra orden judicial, pero la discriminación por razón de género seguía sin abordarse plenamente.

En consecuencia, se negó a miles de indígenas y a sus hijos el estatus y el derecho a determinar su propia identidad. Entre ellos, se encontraba el autor, cuya abuela obtuvo tardíamente el estatus en virtud de la *Indian Act* modificada, a pesar de que se había

⁴⁸ Véase también *Lovelace c. Canadá*, Comm. 24/1977, CCPR/C/OP/1 (1979) (en la que se concluye que la *Indian Act* viola los derechos garantizados por el artículo 27 del PIDCP porque a la Sra. Lovelace se le negó el derecho a vivir en las tierras de su reserva por haberse casado con un hombre no indígena).



casado con un hombre no indígena en 1927. Pudo pasar el estatus al padre del autor, pero no a él hasta que la ley se modificó de nuevo en 2011. Posteriormente obtuvo con éxito el estatus de indígena; pero a sus hijos, nacidos de una mujer no indígena, se les denegó debido al procedimiento limitado previsto en las enmiendas de 2011. Las modificaciones de 2019 permitieron a sus hijos obtener el derecho, pero no se les permitió transmitirlo a ningún futuro hijo suyo, a menos que el otro progenitor también tuviera el estatus. No hubiera ocurrido lo mismo si él/ellos hubieran trazado su estatus desde un abuelo indígena, en lugar de hacerlo matrilinealmente desde su abuela.

El autor no tuvo éxito cuando intentó corregir esta situación ante los órganos administrativos y judiciales canadienses. A continuación, presentó una denuncia ante el CEDAW, afirmando que por ser "de ascendencia indígena matrilineal, y no patrilineal", se le había negado su condición e identidad indígenas, situación que también afecta a sus hijos y que tiene "un impacto en su aceptación cultural dentro de la Nación Squamish. [Así pues] (...), la *Indian Act* constituye una violación del derecho fundamental (...) a pertenecer a una comunidad o nación indígena, de acuerdo con sus tradiciones y costumbres" (párr. 3.2). Además, alegó que esta situación también implica una violación del derecho de los Pueblos Indígenas a participar en la toma de decisiones en la medida en que las revisiones de la *Indian Act* no fueron objeto de consultas significativas; y además, porque los tribunales nacionales no habían protegido sus derechos ni los de sus hijos.

Tras decidir que la comunicación era admisible en virtud de los requisitos del PF (17.1-17.8), el CEDAW examinó a continuación el fondo de la cuestión, comenzando por la definición de discriminación del artículo 1. En primer lugar, concluyó que, a pesar de las enmiendas previas a la Ley Indígena, dicha norma siguió perpetuando "un trato diferenciado de los descendientes de mujeres indígenas anteriormente privados de sus derechos, lo que constituye una discriminación transgeneracional, que entra dentro del ámbito y el significado del artículo 1 de la Convención" (18.3).

En segundo lugar, citando el artículo 9 de la DNUDPI, el CEDAW decidió que los Pueblos Indígenas "tienen el derecho fundamental a ser reconocidos como tales", y reafirmó que "los pueblos y las personas indígenas tienen derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena, de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de que se trate" (18.4). El CEDAW concluyó que esto también es esencial para evitar la asimilación forzosa (como se aborda en el artículo 8 de la DNUDPI) (id). En resumen, explicó que "los criterios desiguales [empleados en la legislación canadiense] por los que se permite a hombres y mujeres (...) transmitir su identidad indígena a sus descendientes, son un elemento precisamente contrario a este derecho fundamental a la autoidentificación" (id).

En tercer lugar, el CEDAW evaluó la *Indian Act* en relación con los artículos 2 y 3 de la Convención, observando que –debido a la supresión de la condición de su antepasado materno– el autor "no podrá transmitir libremente su estatus indígena,

ni su identidad indígena, a sus hijos y, en consecuencia, sus hijos a su vez no podrán transmitir libremente su estatus a sus propios hijos" (18.10). Así pues, y en violación de los artículos 2 y 3, "las consecuencias de la denegación del estatus de indígena al antepasado materno del autor aún no han sido plenamente reparadas, siendo precisamente la fuente de la actual discriminación a la que se enfrentan el autor y sus hijos" (id). En cuarto lugar, el CEDAW sostuvo que "el hecho de no consultar a los pueblos indígenas y a las mujeres indígenas siempre que sus derechos puedan verse afectados constituye una forma de discriminación" (18.11).⁴⁹

Por último, el organismo recomendó que Canadá reconociera al autor y a sus hijos como Personas Indígenas "con plena capacidad jurídica, sin condición alguna, para transmitir su estatus e identidad indígenas a sus descendientes" (20(a)). En términos más generales, también recomendó que Canadá modificara sus leyes, tras celebrar consultas informadas con los Pueblos Indígenas, para resolver plenamente la adversa "desigualdad histórica de género en la *Indian Act* y para consagrar el criterio fundamental de la autoidentificación, incluyendo (...) la adopción de todas las demás medidas necesarias para proporcionar el registro a todos los descendientes matrilineales en igualdad de condiciones con los descendientes patrilineales", y que asignara recursos suficientes para aplicar estas enmiendas (20(b)).

iii) *María Elena Carbajal Cepeda y otros contra Perú, Comunicación N° 170/2021*⁵⁰

Esta comunicación fue presentada por cuatro mujeres, en su mayoría indígenas, que alegaron violaciones de los artículos 2, 3, 12, 14 y 24 de la Convención. Se refiere a la esterilización forzada sistemática en el marco de una política nacional de control de la natalidad vigente en Perú entre 1995 y 2001. Perú ratificó el PF en 2001. De acuerdo con esta política, "más de 300.000 mujeres (...) la mayoría de ellas indígenas, fueron esterilizadas sin su consentimiento.... En menor medida, hombres, en su mayoría indígenas, también habrían sido sometidos a vasectomías" (párr. 2.2). Si bien Perú había iniciado algún tipo de investigación sobre algunos de estos actos, estas no llegaron a ninguna conclusión significativa y ese fue también el caso de las autoras. Todas ellas buscaron reparación en múltiples procedimientos nacionales, sin éxito, a pesar de que Perú reconoció de diversas maneras que la esterilización forzada era una grave violación de los derechos humanos (3.5-3.6, 7.1-7.8). Las autoras alegaron que estas violaciones incluían no solo la vulneración de su derecho individual a dar su consentimiento de forma adaptada a su idioma y costumbres, sino que también les causaron daños físicos y emocionales, y perturbaron gravemente su vida personal y

⁴⁹ En referencia a la decisión del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU en el caso *Ågren y otros contra Suecia* (CERD/C/102/D/54/2013), una nota al pie sin numerar en la misma página explica que "la obligación de obtener el consentimiento libre, previo e informado ha sido calificada como un principio general del derecho internacional."

⁵⁰ CEDAW/C/89/D/170/2021 (traducción no oficial).

familiar (3.4). También afectaron a su estatus en sus comunidades porque sus culturas consideran la esterilidad un “castigo” (3.3).

El CEDAW examinó, en primer lugar, si la comunicación cumplía los criterios de admisibilidad del artículo 4 del PF. Decidió que, aunque los hechos ocurrieron en su mayoría antes de la entrada en vigor del PF para Perú, las consecuencias continuaban, incluida la falta de investigación y reparación (7.2). A continuación, evaluó el requisito del agotamiento de los recursos internos y la alegación del Estado de que existían recursos disponibles que no habían sido invocados por los autores (7.3). Observando que ellos habían utilizado varios recursos, el CEDAW explicó que “ninguna víctima está obligada a recurrir a múltiples recursos para haber agotado los recursos internos” y que las autoras no supieron, durante varios años, que habían sido esterilizadas o incluso que se trataba de un delito (7.4). Luego se refirió a la RG39 (párr. 26 y 30), explicando que la “justiciabilidad, disponibilidad, accesibilidad y suministro de recursos a las víctimas, entre otros, son componentes necesarios para asegurar el acceso a la justicia con una perspectiva de género interseccional e intercultural” (id.). Asimismo, para las Mujeres Indígenas, “la lejanía de sus territorios, el analfabetismo y la falta de conocimiento sobre las leyes y recursos judiciales existentes, constituyen un obstáculo en el acceso a la justicia” (id.). Las demoras en los procedimientos penales entablados por los autores también se consideraron irrazonables y, por lo tanto, se aplicó la excepción al requisito de agotamiento de los recursos internos previsto en el párrafo 1 del artículo 4 del PF (7.5-7.6). A continuación, el CEDAW desestimó la alegación de Perú de que la comunicación era inadmisibles por falta de fundamentación (PF, 4(2)(c)) porque, según argumentó Perú, el programa de control de la natalidad “estaba dirigido a la población en general” (7.7). El CEDAW respondió que el 93% de los afectados eran mujeres, la gran mayoría Mujeres Indígenas, y que esta era una cuestión que debía decidirse en cuanto al fondo (7.7).

En este sentido, el CEDAW, en primer lugar, examinó los argumentos presentados por las partes, señalando diversos factores, como el impacto desproporcionado sobre las Mujeres Indígenas; que la esterilización forzada es discriminatoria contra la mujer y una forma grave de violencia de género; el carácter interseccional de la discriminación; los mayores riesgos médicos de la esterilización para las mujeres en comparación con los hombres; y el contexto en el que las autoras fueron esterilizadas: “a saber, por personal médico no cualificado y en condiciones sanitarias inadecuadas, lo que constituye una forma de discriminación por razón de sexo” (8.2-8.3).

En segundo lugar, destacó que la esterilización forzada es una grave violación de los derechos humanos que puede alcanzar el nivel de crimen contra la humanidad (8.3, 8.9). Los intentos de abordar estas cuestiones en el ámbito nacional fueron ineficaces (8.4), entre otras cosas porque el Estado había hecho caso omiso de una orden judicial sobre

reparaciones (8.6). Por lo tanto, el organismo concluyó que a las autoras se les habían denegado recursos efectivos y reparación (8.5). Explicó, entonces, que el programa de reparaciones ordenado por la Corte Nacional no había sido ejecutado, que Perú no proporcionó información sobre “el impacto que las medidas implementadas han tenido en mejorar el proyecto de vida de las autoras, y tampoco indica en qué medida las autoras se han podido beneficiar de una reparación integral, incluido el impacto colectivo que tiene para una mujer indígena y rural, el haber sido esterilizada” (8.6).

En tercer lugar, el CEDAW volvió a destacar los retrasos inadecuados e injustificados en los procesos penales y aludió a los impactos diferenciados sobre las Mujeres y Niñas Indígenas. Haciendo referencia a la RG39 (4), explicó que para facilitar el acceso a la justicia, los Estados están obligados a “adoptar medidas apropiadas a fin de modificar o abolir no solamente leyes y reglamentaciones, sino también costumbres y prácticas” que discriminan a las Mujeres Indígenas; y que “las medidas para prevenir y combatir la discriminación contra mujeres y niñas indígenas deben integrar además una perspectiva de género interseccional que considere la multitud de factores que se combinan para exacerbar de un trato desigual” (8.7).

Por último, el organismo recomendó a Perú que proporcionara una indemnización y apoyo psicológico a las autoras y a sus familiares, y que acelerara las investigaciones (9(a)). Sin embargo, aunque la reparación del daño cultural causado a las mujeres podría estar implícita en este requisito general de indemnización, habría sido mucho mejor especificarlo, incluso en su aspecto colectivo. En términos más generales, el CEDAW también recomendó a Perú que concluyera las investigaciones sobre el programa de esterilización forzada, elaborara y aplicara un programa integral de reparación y modificara el marco jurídico para garantizar que puede llevar a cabo investigaciones diligentes y proporcionar reparaciones (9(b)). De nuevo, aunque podría estar implícito, es importante que se especifique y desarrolle la necesidad de “reparación integral, incluyendo el impacto colectivo” sobre las Mujeres Indígenas (identificado en el párrafo 8.6). Es decepcionante que esto no se haya hecho, aún más teniendo en cuenta la historia y las motivaciones detrás de la esterilización forzada de Mujeres y Niñas Indígenas, la clasificación del CEDAW de esto como una forma grave de violencia de género (51), y el impacto abrumadoramente desproporcionado sobre las Mujeres (y hombres) Indígenas en Perú,⁵¹ que podría ser visto como dirigido e intencional.⁵²

⁵¹ Véase también CERD, *Recomendación general núm. 25 sobre las dimensiones de la discriminación racial relacionadas con el género* (2000), párr. 2: (“Ciertas formas de discriminación racial pueden estar dirigidas contra las mujeres específicamente a causa de su género, como [...] la esterilización forzada de las mujeres indígenas”); y CERD, *Recomendación general núm. 37 sobre la discriminación racial en el disfrute del derecho a la salud* (2024), párr. 32: (“Las esterilizaciones forzadas constituyen una violación en virtud de la ICERD a la autonomía reproductiva, el acceso a la información, la integridad personal y la privacidad, y a estar libre de violencia y discriminación racial y de género”).

⁵² Véase, p. ej., Ñ. Carranza Ko, *Making the Case for Genocide, the Forced Sterilization of Indigenous Peoples of Peru*, 14 GENOCIDE STUDIES & PREVENTION: AN INT’L J. 90 (2020), <https://digitalcommons.usf.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1740&context=gsp>.

3. Procedimiento de investigación

El procedimiento de investigación previsto en el PF permite al CEDAW examinar denuncias de patrones de violaciones, así como casos graves de violaciones; incluso, en algunas oportunidades, mediante visitas *in situ*. Una diferencia importante con respecto al procedimiento de comunicaciones es que el procedimiento de investigación no tiene por qué referirse a personas concretas e identificadas, sino que puede referirse a patrones de violaciones. Al igual que en el caso anterior, debe determinarse la fecha de entrada en vigor de la Convención y del PF.⁵³ El artículo 10 del PF establece que los Estados parte pueden renunciar específicamente al procedimiento de investigación (art. 10(1)), siempre que lo hagan en el momento de convertirse en parte (también pueden revocarlo posteriormente) (art. 10(2)).⁵⁴

a) ¿Para qué sirve el procedimiento de investigación? Cuando un Estado parte no opta por la exclusión, el artículo 8 permite la presentación de información al CEDAW que indique “violaciones graves o sistemáticas por un Estado parte de los derechos enunciados en la Convención” (art. 8(1)). Cuando se recibe dicha información, se transmite al Estado parte para que formule sus observaciones.

b) ¿Cuál es el proceso? Junto con cualquier otra información fiable que reciba, el CEDAW podrá designar a uno o varios de sus miembros para “que realice una investigación y presente con carácter urgente un informe al Comité. Cuando se justifique y con el consentimiento del Estado Parte, la investigación podrá incluir una visita a su territorio” (art. 8.2). A continuación, las conclusiones y posibles recomendaciones se transmiten al Estado, que dispone de seis meses para presentar sus observaciones (art. 8, apartados 3 y 4). El artículo 9 establece que se podrá solicitar al Estado que incluya información sobre la aplicación de las recomendaciones formuladas, en su siguiente informe como Estado parte (art. 9.1); o tras la expiración del plazo de seis meses (art. 8.4). La mayoría de estos informes, así como los informes de seguimiento,⁵⁵ están disponibles en el sitio web del CEDAW.⁵⁶

c) ¿Quién puede presentarse? Siempre que el Estado en cuestión sea parte del PF y no haya optado por no participar, los Pueblos Indígenas, las comunidades, sus organizaciones y otros pueden presentar información solicitando el inicio del procedimiento de investigación.

⁵³ CEDAW/C/OP.8/CAN/1, párr. 88-92.

⁵⁴ La mayoría de los Estados parte no han optado por la exclusión. Véase https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8-b&chapter=4&clang=_en.

⁵⁵ Véase, p. ej., *Respuesta de Canadá a la Presidencia del Grupo de Trabajo sobre Investigaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, CEDAW/C/OP.8/CAN/3/Add.1, 23 de enero de 2024.

⁵⁶ https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=3&DocTypeCategoryID=7.

La OACNUDH aconseja que se envíe por correo electrónico a ohchr-cedaw@un.org, especificando que se refiere al "procedimiento de investigación".

d) ¿Qué debe incluirse? La presentación no debe superar las 7.000 palabras (excluidos los anexos), debe estar redactada en una de las lenguas oficiales de la ONU y debe incluir lo siguiente:

- El nombre del Estado parte que presuntamente es responsable de violar los derechos contemplados en la Convención;
- Información sobre la(s) persona(s) y/u organización(es) que realiza(n) la presentación; es decir, nombre, dirección postal, número de teléfono y dirección de correo electrónico. Pueden solicitar el anonimato;
- Una descripción de los hechos, una indicación de las supuestas violaciones de derechos específicos en virtud de la Convención y una explicación de hasta qué punto la violación de estos derechos por parte del Estado parte es "grave o sistemática";
- Es recomendable ser sucinto y evitar el lenguaje agresivo; el envío debería estar mecanografiado, pero si está escrito a mano, debe ser legible;
- Debe contener datos de apoyo u otras pruebas, incluso en anexos con referencias cruzadas, que deben estar numerados consecutivamente e indexados por orden cronológico: la información no puede basarse exclusivamente en noticias aparecidas en los medios de comunicación.



e) Investigación sobre la violencia contra las Mujeres y Niñas Indígenas en Canadá

Hasta la fecha, el procedimiento de investigación sólo se ha invocado e iniciado una vez en relación con Mujeres y Niñas Indígenas, concretamente en Canadá. Se inició en 2011, refiere a la situación de las Mujeres Indígenas asesinadas y desaparecidas,⁵⁷ y dio lugar a un informe de 2015 que se publicó tras una visita *in situ*.⁵⁸ Se centra, especialmente, en el elevado número de Mujeres Indígenas que son víctimas de violencia en comparación con las mujeres no indígenas (al menos entre cinco y diez veces superior según algunas estimaciones); y en la prolongada incapacidad de Canadá para tomar medidas correctivas eficaces.⁵⁹ Aunque se adoptó antes que la RG39, cabe destacar que este extenso informe considera que "los Estados partes tienen la obligación especial de garantizar que los pueblos indígenas tengan derecho, sin discriminación, a disfrutar de todos los derechos humanos, como se afirma en [la DNUDPI]".⁶⁰

En su informe, el CEDAW constató una serie de violaciones, entre otras cosas porque Canadá no había adoptado medidas correctivas adecuadas y no había tenido en cuenta la situación específica de las Mujeres Indígenas a la hora de pensar en la necesidad de adoptar medidas urgentes.⁶¹ También concluyó que las violaciones eran "graves" a efectos del procedimiento de investigación porque, entre otras cosas, la generalizada "violencia de género inhibe gravemente la capacidad de las mujeres indígenas y sus hijos para disfrutar de sus derechos y libertades".⁶² Decidió que no era necesario considerar también si estas violaciones eran sistemáticas, además de graves. En informes sobre otros países, ha explicado que la discriminación "sistemática" implica un "patrón significativo y persistente" de violaciones que se producen debido a leyes, políticas o prácticas que afectan de forma desproporcionada a las mujeres, independientemente de si la discriminación era intencionada o simplemente el resultado de un estado de situación precedente.⁶³ Concluyó

⁵⁷ Véase también CIDH, *Missing and Murdered Indigenous Women in British Columbia, Canada*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 30/14 (2014).

⁵⁸ *Informe de la investigación relativa al Canadá*, CEDAW/C/OP.8/CAN/1, 30 de marzo de 2015, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2FC%2FOP.8%2FCAN%2F2&Lang=en.

⁵⁹ R. Shinde, *No More Stolen Sisters: Jurisdictional Barriers to Justice for Missing and Murdered Indigenous Women*, 3 GEORGETOWN J. GENDER & LAW (2020), p. 1 ("... la tasa de asesinatos de estas mujeres indígenas es [al menos] diez veces superior a la tasa media nacional de asesinatos", y "cuando las mujeres indígenas son víctimas de delitos violentos, el 88 por ciento de los agresores son no indígenas").

⁶⁰ CEDAW/C/OP.8/CAN/1, párr. 200.

⁶¹ CEDAW/C/OP.8/CAN/1, párr. 210 (el CEDAW "constata que el Estado parte no ha fortalecido su respuesta institucional en consonancia con las vulnerabilidades identificadas y la gravedad de la situación a fin de proporcionar a las mujeres aborígenes protección y recursos efectivos, teniendo en cuenta su posición de desventaja").

⁶² CEDAW/C/OP.8/CAN/1, párr. 214 (en el que también se afirma que "las medidas adoptadas para proteger a las mujeres aborígenes de las desapariciones y los asesinatos han sido insuficientes e inadecuadas, que las deficiencias del sistema de justicia y de aplicación de la ley han dado lugar a la impunidad y que no se ha hecho ningún esfuerzo por lograr una indemnización o reparación significativa. La Comisión observa que la prolongada incapacidad del Estado parte para adoptar medidas eficaces para proteger a las mujeres aborígenes, a pesar de que era claramente necesaria una respuesta coordinada, sigue teniendo repercusiones y graves consecuencias...").

⁶³ Véase, p. ej., CEDAW/C/OP.8/PHL/1, párr. 48.

su informe adoptando amplias recomendaciones: entre ellas, abordar las condiciones socioeconómicas; tomar medidas para superar el legado del periodo colonial y eliminar la discriminación contra las Mujeres Indígenas; y establecer una investigación pública nacional sobre los casos de Mujeres y Niñas Indígenas desaparecidas y asesinadas, para –a partir de ahí– elaborar un plan de acción.⁶⁴

La RG39 debería ayudar, en gran medida, a identificar cuestiones clave que podrían ser la base para solicitar al CEDAW que inicie un procedimiento de investigación, así como proporcionar tanto directrices generales como principios específicos para llevar a cabo un procedimiento de investigación centrado en las Mujeres y Niñas Indígenas. Numerosas situaciones en todo el mundo contienen violaciones graves o sistemáticas, muchas de las cuales parecen adecuadas para el procedimiento de investigación en caso de que los Pueblos Indígenas deseen invocarlo. Por ejemplo, la penalización de los partos en casa asistidos por un médico tradicional afecta de forma desproporcionada a las Mujeres Indígenas en algunos países, más aún cuando el acceso a un hospital es limitado y las pruebas indican un aumento de las tasas de complicaciones no tratadas o peores para las madres y los bebés. Esto probablemente ilustraría violaciones sistemáticas y graves de la Convención. Del mismo modo, cuando la esterilización forzosa o el encarcelamiento afectan desproporcionadamente a las Mujeres Indígenas.⁶⁵ De manera similar, cuando se demuestra que el desplazamiento de las tierras tradicionales autorizado o tolerado por el Estado tiene efectos mayores, graves y desproporcionados; por ejemplo, privando a las mujeres de los recursos que tradicionalmente poseen o utilizan. El hecho de que un determinado Pueblo Indígena sea matrilineal también puede plantear diversas cuestiones que podrían requerir atención en el marco de este procedimiento, si el daño está vinculado a violaciones conexas.

⁶⁴ CEDAW/C/OP.8/CAN/1, párr. 217.

⁶⁵ A/HRC/54/31/Add.2, párr. 42 ("Las mujeres indígenas representan alrededor del 50% de las mujeres encarceladas a nivel federal en Canadá, a pesar de que constituyen menos del 4% de la población del país"); y A/HRC/50/26, párr. 55 ("La tasa desproporcionadamente alta de encarcelamiento de mujeres indígenas en comparación con sus homólogas no indígenas, como en Australia, Canadá y Costa Rica, es un reflejo de la discriminación estructural y de las barreras para acceder a procesos judiciales justos y eficaces...").

IV.

IV. ¿Qué dice la RG39?



IV. ¿Qué dice la RG39?

Tras haber examinado el CEDAW y cómo la defensa de los Derechos Humanos individuales y colectivos de las Mujeres y Niñas Indígenas pueden plantearse ante el organismo, esta sección examina el contenido de la RG39. Esta puede considerarse una especie de manual, aunque no completo, para que los Pueblos y las Mujeres y Niñas Indígenas se comprometan con el CEDAW y sus diversos mecanismos, así como con las autoridades nacionales competentes. En el ámbito nacional, la mayoría de las constituciones nacionales prohíben la discriminación por motivos de sexo y raza/etnia en la sección sobre derechos fundamentales. A menudo, la legislación y el derecho administrativo se encargan de su aplicación. En algunos casos, el CEDAW puede incorporarse a la legislación, a veces a través de la constitución, sola o junto con otros tratados internacionales de derechos humanos. Por lo tanto, como interpretación autorizada de la Convención, la RG39 debería ser de interés para jueces, abogados, responsables políticos e instituciones nacionales de derechos humanos, por citar algunos actores. Esto incluye a las autoridades indígenas, jurídicas, políticas o de otro tipo. También puede constituir una prueba, ante los tribunales nacionales, de las obligaciones de un Estado en virtud del Derecho nacional y/o internacional, incluidos los derechos constitucionales.

La RG39 se divide como sigue:

- una introducción (1-7);
 - una explicación de sus objetivos (8-12);
 - una descripción del marco jurídico aplicable (13-15);
 - un análisis de las obligaciones jurídicas generales de los Estados parte en virtud de los artículos 1 y 2 (16-33); y
 - una sección sobre obligaciones jurídicas específicas, desglosadas por temas y correspondientes a determinados artículos de la Convención (34-61).
- La mayoría de estas secciones concluyen con una serie de recomendaciones.

A. Introducción

La introducción comienza explicando que la RG39 asesora a los Estados partes sobre cómo garantizar el cumplimiento de sus obligaciones relativas a los derechos de las Mujeres y Niñas Indígenas en virtud de la Convención, y señala que se aplica cuando se encuentran

tanto dentro como fuera de sus territorios (1). También recuerda que el CEDAW ha “determinado sistemáticamente los patrones de discriminación a los que se enfrentan” las Mujeres y Niñas Indígenas, así como diversos factores que agravan dicha discriminación, y que esta es perpetrada tanto por agentes estatales como no estatales (2). A menudo es “interseccional”: esto significa que se basa en múltiples motivos, como “sexo, el género, el origen, la condición o identidad, la raza, el origen étnico, la discapacidad, edad, el idioma, la situación socioeconómica, y el estado serológico respecto del VIH/sida” (2).⁶⁶ Esta discriminación interseccional, que es estructural⁶⁷, debe considerarse junto con las perspectivas y experiencias de las Mujeres Indígenas y su “vínculo y [...] relación inextricable con sus pueblos, tierras, territorios, recursos naturales y cultura” (3). En consecuencia, para cumplir con la Convención, “las medidas, la legislación y las políticas del Estado deben reflejar y respetar la identidad multifacética de las mujeres y las niñas indígenas”: como mínimo, como mujeres y como Mujeres Indígenas; como individuos y como miembros de pueblos y comunidades indígenas que tienen derechos colectivos (3).

Para prevenir y abordar la discriminación contra las Mujeres y Niñas Indígenas, el texto explica que las acciones del Estado deben integrar una perspectiva de género, una perspectiva interseccional, una perspectiva de las Mujeres y Niñas Indígenas, una perspectiva intercultural, y una perspectiva multidisciplinar (4). Estos términos o conceptos se definen del siguiente modo:

- ❁ una “perspectiva de género” tiene en cuenta “las normas discriminatorias, las prácticas sociales nocivas, los estereotipos y el trato inferior que han afectado históricamente a las mujeres y las niñas indígenas, y que siguen afectándolas en el presente”; y
- ❁ una “perspectiva interseccional”⁶⁸ requiere que los Estados consideren “la multitud de factores que se combinan para aumentar la exposición y exacerbar las consecuencias para las mujeres y las niñas indígenas de un trato desigual y arbitrario” basado en diversos factores (4).
- ❁ una “perspectiva de Mujeres y Niñas Indígenas” implica “la diferencia entre sus experiencias, realidades y necesidades en el ámbito de la protección de los derechos humanos y las

⁶⁶ Citando el artículo 2 de la DNUDPI: “Los pueblos y los individuos indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular la fundada en su origen o identidad indígenas”.

⁶⁷ Explicando también que la discriminación interseccional “es estructural, está arraigada en las constituciones, leyes y políticas, así como en los programas, acciones y servicios gubernamentales”.

⁶⁸ Véase también CERD, *Recomendación General nº 25 sobre las dimensiones de la discriminación racial relacionadas con el género* (2000).



de los hombres indígenas, en función de sus diferencias de sexo y género". También incluye "considerar la condición de las niñas indígenas como mujeres en desarrollo, lo que requiere intervenciones que sean adecuadas a su edad, desarrollo y condición;"

- una "perspectiva intercultural" implica considerar "la diversidad de los Pueblos Indígenas, incluyendo sus culturas, idiomas, creencias y valores, y la apreciación y el valor social de esa diversidad"; y
- una "perspectiva multidisciplinaria" requiere prestar atención a la identidad polifacética de las Mujeres y Niñas Indígenas y a " cómo el derecho, la salud, la educación, la cultura, la espiritualidad, la antropología, la economía, la ciencia y el trabajo, entre otros aspectos, han configurado y siguen configurando la experiencia social de las mujeres y las niñas indígenas, y promueven la discriminación contra ellas" (5).

A continuación, el CEDAW identifica una serie de derechos que deben "aplicarse estrictamente" para cumplir los artículos 1 y 2 de la Convención. Este conjunto de derechos "constituye la base para una comprensión integral de los derechos individuales y colectivos de las mujeres indígenas", y confirma también que la violación de estos derechos o de otros relacionados constituye discriminación contra las Mujeres y Niñas Indígenas (6). Estos derechos incluyen: la autodeterminación; el acceso a sus tierras, territorios y recursos y la integridad de los mismos;⁶⁹ a la cultura y al medio ambiente; la participación efectiva y en pie de igualdad en la toma de decisiones; y "a la consulta, en sus propias instituciones representativas y por medio de estas, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que las afecten"(6).⁷⁰

La introducción concluye alertando a los Estados partes sobre la necesidad de considerar también "el difícil contexto en el que las mujeres y las niñas indígenas ejercen y defienden sus derechos humanos" (7). Esto incluye amenazas y diferentes impactos relacionados con el cambio climático, la degradación medioambiental, la pérdida de biodiversidad y las industrias extractivas. También señala la obligación de "luchar contra los efectos del colonialismo, el racismo, las políticas de asimilación, el sexismo, la pobreza, los conflictos armados, la militarización, el desplazamiento forzado y la pérdida de territorios, la violencia

⁶⁹ Véase también *Lars-Anders Ågren y otros c. Suecia*, CERD, Comunicación N° 54/2013, párr. 6.7 (el desconocimiento de los derechos territoriales indígenas y "de su derecho a ofrecer un consentimiento libre, previo e informado [...] constituye una forma de discriminación...").

⁷⁰ Véase también CDESC, *Observación General 21 sobre el derecho de toda persona a participar en la vida cultural*, E/C.12/GC/21 (2009), párr. 55(e) (identifica las siguientes "obligaciones básicas aplicables con efecto inmediato": la participación de los pueblos indígenas "en la elaboración y aplicación de leyes y políticas que los afecten. [...] Los Estados partes deben obtener su consentimiento previo, libre e informado cuando esté en peligro la preservación de sus recursos culturales, especialmente los relacionados con su forma de vida y expresión cultural").

sexual como instrumento de guerra y otros alarmantes abusos de los derechos humanos que con frecuencia se cometen contra las mujeres y las niñas indígenas y sus comunidades" (7).

B. Objetivos

La sección sobre objetivos se refiere a las razones que motivaron al CEDAW a redactar la RG39 y su alcance previsto. Tiene varios puntos clave. En primer lugar, hace referencia al principio de autoidentificación para "determinar la situación de los titulares de derechos como mujeres y niñas indígenas" (8).⁷¹ En segundo término, explica que la violencia de género, incluida la "violencia psicológica, física, sexual, económica, espiritual, política y ambiental", contra las Mujeres y Niñas Indígenas se produce en múltiples lugares. Corren un riesgo desproporcionado de sufrir diversos tipos de violaciones graves de los derechos humanos, como violaciones y acoso sexual, homicidios y feminicidios, desapariciones y secuestros, trata de personas y formas contemporáneas de esclavitud (9). En tercer lugar, destaca la necesidad de recopilar datos desglosados "para evaluar ampliamente la situación de las mujeres y las niñas indígenas, así como las formas de discriminación y violencia de género a las que se enfrentan" (10). El CEDAW también subraya que los Pueblos Indígenas "deben tener control sobre los procesos de recopilación de datos en sus comunidades, y sobre cómo se almacenan, interpretan, utilizan y comparten esos datos" (10).

Por último, el organismo analiza algunas de las causas profundas de la discriminación contra las Mujeres y Niñas Indígenas, incluidas las políticas asimilacionistas pasadas y presentes. Estas causas profundas incluyen "la falta de una aplicación efectiva de sus derechos a la libre determinación y la autonomía y las garantías conexas, que se manifiesta, entre otras

⁷¹ Citando UNDRIP, arts. 9 y 33. Véase también el caso *Matson contra Canadá*.



cosas, en el continuo despojo de sus tierras, territorios y recursos naturales" (11).⁷² Esto último está en parte relacionado con la falta de reconocimiento legal de sus derechos, "amplias lagunas en la aplicación de las leyes existentes para proteger sus derechos colectivos" y diversas violaciones debidas a la falta de participación y consentimiento efectivos de los Pueblos Indígenas (11).

Citando el artículo 8 de la DNUDPI, el CEDAW explica que las políticas asimilacionistas pasadas y presentes, y otras violaciones a gran escala de los derechos humanos, pueden equivaler a genocidio o genocidio cultural, incluyendo este último "el desplazamiento de los Pueblos Indígenas de sus territorios en nombre del desarrollo" (12). A continuación, destaca que los Estados partes también deben prestar atención a las Mujeres y Niñas Indígenas que viven en zonas urbanas, así como abordar y reparar las consecuencias de las injusticias históricas "como parte del proceso de garantizar la justicia, la reconciliación y la construcción de sociedades libres de discriminación y violencia de género contra las mujeres y las niñas indígenas" (12).

C. Marco jurídico aplicable

Esta sección proporciona información sobre los estándares legales que el CEDAW considera relevantes para comprender los derechos de las Mujeres y Niñas Indígenas. Observa que, aunque todos los principales instrumentos de derechos humanos son pertinentes, dichos estándares son principalmente la Convención, las demás recomendaciones generales del CEDAW y las normas internacionales sobre los derechos de los Pueblos Indígenas (13).⁷³ Destaca que la DNUDPI es especialmente importante. Como ya se ha señalado, se trata de "marco autorizado para interpretar las obligaciones de los Estados partes y las obligaciones básicas en virtud de la Convención" (13). Todos los derechos reconocidos allí "son pertinentes a las mujeres indígenas, tanto como miembros de sus pueblos y comunidades como en su calidad de personas y, en última instancia, en relación con las garantías contra la discriminación que figuran en la propia Convención" (13). Recordemos que los derechos de la DNUDPI son "las normas mínimas para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas del mundo" (DNUDPI, art. 43). Por lo tanto, es totalmente apropiado que la RG39 se base en la DNUDPI para interpretar las obligaciones de los Estados partes en virtud de la Convención.⁷⁴

⁷² Explicando también que el CEDAW "tiene una amplia comprensión del derecho de las mujeres y las niñas indígenas a la libre determinación, incluida su capacidad de tomar decisiones autónomas, libres e informadas sobre sus planes de vida y su salud".

⁷³ Citando especialmente CERD, Recomendación General N° 23 sobre Pueblos Indígenas, paras. 3-6, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCERD%2FGEC%2F7495&Lang=en (todos los idiomas).

⁷⁴ Véase también *Enfoques diferenciados con respecto a ciertos grupos de personas privadas de libertad*, Corte Inte-

Dado que la RG39 también se refiere a las Niñas Indígenas, el CEDAW destaca la relevancia de la Observación General N° 11 sobre los derechos del niño indígena, adoptada por Comisión sobre los Derechos del Niño en 2009.⁷⁵ Señala que “los Estados partes tienen la obligación de proteger a las niñas indígenas de todas las formas de discriminación”(14).⁷⁶ También hace referencia a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y las resoluciones adoptadas por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW) de la ONU relacionadas con las Mujeres Indígenas (15).⁷⁷

Aunque no se nombran específicamente en esta sección, los artículos 21, 22 y 44 de la DNUDPI merecen ser mencionados. Esto no quiere decir que la DNUDPI en su conjunto no sea relevante; lo es y la RG39 dice explícitamente que todos los derechos de la DNUDPI son importantes en relación con las garantías de la Convención y, más concretamente, para comprender la naturaleza de la discriminación. En principio, esto significa que el CEDAW, aunque sin decirlo directamente, está siguiendo la práctica del CERD en la medida en que este enfoque trata las violaciones de los derechos de los Pueblos Indígenas por sí mismas, como una forma de discriminación y sin requerir necesariamente la comparación con otras.⁷⁸ La DNUDPI, en su artículo 21 reconoce el derecho, “sin discriminación”, a la mejora de las condiciones económicas y sociales de los Pueblos Indígenas, enfatizando que se prestará particular atención “a los derechos y necesidades especiales de las mujeres, los jóvenes y los niños indígenas”. Esto recuerda la necesidad de disponer de datos desglosados, es decir, separados para ilustrar la situación de las Mujeres y Niñas Indígenas. Su participación efectiva también es necesaria para evaluar cuáles pueden ser estas necesidades especiales, así como los tipos de atención específica que pueden requerir los derechos de las Mujeres y Niñas Indígenas, entre otras cosas, en “la educación, el empleo, la formación profesional y el reciclaje, la vivienda, el saneamiento, la salud y la seguridad social”. El artículo 22 aborda este punto de forma más general: añade de forma relevante que los Estados deben adoptar medidas, “junto con los pueblos indígenas, para asegurar que las mujeres y los niños indígenas gocen de plena protección y garantías contra todas las formas de violencia y discriminación”. Todas estas cuestiones se desarrollan en cierta medida en la RG39.

americana de Derechos Humanos, Ser A No. 29 (2022), párr. 285 (donde se explica que la Corte Interamericana utiliza la DNUDPI para interpretar la CADH precisamente porque representa “normas mínimas internacionales aplicables a la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas”).

⁷⁵ https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2FGC%-2F11&Lang=en.

⁷⁶ Esto requiere, entre otras cosas, acciones que estén “adaptadas a sus mejores intereses y necesidades, y la adaptación de los procedimientos y servicios gubernamentales a la edad, el desarrollo, la evolución de las capacidades y la condición de las niñas indígenas”.

⁷⁷ Véase, p. ej., <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/mandated-areas1/indigenous-women/indigenous-women-and-the-commission-on-the-status-of-women.html#:~:text=The%20Commission%20also%20recognizes%20that,and%20environmental%20conservation%20and%20management>.

⁷⁸ Para un análisis detallado, véase M. Åhrén, *Indigeness as a Protected Ground of Discrimination*, 68 SCANDINAVIAN STUDIES IN LAW 67 (2022), <https://scandinavianlaw.se/pdf/68-3.pdf>.

El artículo 44 tiene un alcance mayor, ya que exige que los derechos y libertades reconocidos en la DNUDPI “se garanticen por igual a hombres y mujeres indígenas”. Con respecto a las Mujeres y Niñas Indígenas, el artículo 44 extiende las normas de no discriminación e igualdad a todos y cada uno de los derechos reconocidos en la DNUDPI. Como se ha señalado anteriormente, la RG39, aunque no es exhaustiva, puede considerarse parte de la elaboración de lo que esto significa en términos de los derechos de la Convención. Sin embargo, hacer lo mismo con respecto a todos los derechos de la DNUDPI no resultaría sencillo, y requiere una reflexión considerable para articular, y mucho más implementar, lo que esta garantía de igualdad puede significar en la práctica. Esto no quiere decir que ciertas formas de aplicar el artículo 44 sean desconocidas; no lo son. No obstante, lo que dicho artículo requiere en la práctica –teniendo en cuenta la diversidad de los Pueblos Indígenas– y con respecto a los diversos derechos de la DNUDPI, es un proceso más amplio y a más largo plazo que solo se aborda parcialmente en la RG39, aunque sus principios generales sean útiles para orientar diversos debates dentro de ese proceso. No se trata solo de debates internos en los que participan Pueblos Indígenas, mujeres y hombres. La ex-REPI explica que los Estados también “deben encontrar la manera de lograr un delicado equilibrio entre la protección de las mujeres indígenas y el respeto a la libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas. Para encontrar tal equilibrio resulta fundamental la participación y consulta de las mujeres y niñas indígenas”.⁷⁹

D. Obligaciones generales en virtud de los artículos 1 y 2

Esta sección se divide en dos subsecciones: una sobre las normas de igualdad y no discriminación y las formas interrelacionadas de discriminación, y la otra sobre el acceso a la justicia en los sistemas jurídicos estatales e indígenas. Cada una de ellas concluye con una serie de recomendaciones. En cuanto a las normas de igualdad y no discriminación, la RG39 destaca que la discriminación contra las Mujeres y Niñas Indígenas no solo “se perpetúa por los estereotipos de género, pero también por formas de racismo alimentadas por el colonialismo y la militarización”, y que estas y otras causas subyacentes de discriminación se reflejan directa e indirectamente en leyes, políticas y prácticas (20).

1. Igualdad, no discriminación y formas cruzadas de discriminación

Esta subsección informa sobre la aplicación de los artículos 1 y 2 de la Convención. Comienza reafirmando que la prohibición de la discriminación “se aplica a todos los derechos de las mujeres y las niñas indígenas en virtud de la Convención, incluyendo, por extensión, los establecidos en la [DNUDPI], lo cual es de importancia fundamental para la interpretación

⁷⁹ A/HRC/30/41, párr. 75.

de la Convención en el contexto actual" (16). La referencia a la centralidad de la DNUDPI reafirma, entre otras cosas, que la discriminación contra las Mujeres y Niñas Indígenas y sus efectos "deben entenderse tanto en su dimensión individual como colectiva". Asimismo explica cómo debe considerarse la discriminación teniendo en cuenta que las violaciones de los derechos colectivos también afectan a las Mujeres y Niñas Indígenas y, a menudo, de forma diferente a los hombres indígenas (17).⁸⁰ Por ejemplo, la ex-REPI explica que "la apropiación de tierras no es neutral desde el punto de vista del género y los derechos de las mujeres indígenas interactúan con las violaciones de los derechos colectivos a la tierra".⁸¹ Entre otras cosas, "los efectos secundarios de las violaciones de los derechos sobre la tierra, como la pérdida de medios de subsistencia y la mala salud, suelen afectar de forma desproporcionada a las mujeres en su papel de cuidadoras y guardianas del entorno local".⁸²

La RG39 explica algunos aspectos de estas dimensiones individuales y colectivas. Empezando por la dimensión individual, detalla que "la discriminación contra las mujeres y las niñas indígenas adopta formas interseccionales y es llevada a cabo por actores estatales y no estatales..." (17). Además, la discriminación y la violencia de género "amenazan la autonomía individual, la libertad y seguridad personales, la privacidad y la integridad de todas las mujeres y las niñas indígenas, y también pueden perjudicar al colectivo y su bienestar" (17). Estas violaciones individuales pueden referirse a la discriminación en el matrimonio y las relaciones familiares, incluida la custodia de los hijos, y a sus consecuencias económicas. En ocasiones, las Mujeres Indígenas también "carecen de capacidad jurídica para celebrar contratos y administrar bienes independientemente de su marido o tutor masculino" (21). Del mismo modo pueden enfrentarse a otros problemas a la hora de "poseer, mantener, controlar, heredar y administrar tierras", a lo que debe añadirse que las leyes de herencia también suelen discriminar a las Mujeres Indígenas en los sistemas jurídicos estatales e indígenas (21).⁸³ Como ilustran las decisiones del CEDAW comentadas anteriormente, muchas leyes siguen discriminando a las Mujeres y Niñas Indígenas en lo que respecta a "la transmisión de su nacionalidad y condición indígena a sus hijos cuando contraen matrimonio con personas no indígenas", lo que puede dar lugar a "discriminación transgeneracional y asimilación forzada".⁸⁴ También destacan las formas interrelacionadas de discriminación que afectan a las Mujeres Indígenas con discapacidad (21-2, 29, 36, 47).

⁸⁰ Véase, p. ej., el párrafo 20, en el que se examinan las diferentes formas en que las Mujeres y Niñas Indígenas pueden verse afectadas por garantías inadecuadas o inexistentes de los derechos a las tierras y los recursos.

⁸¹ A/HRC/30/41, párr. 16.

⁸² Id. véase también CERD, *Recomendación general n° 37 sobre la discriminación racial en el disfrute del derecho a la salud*, párr. 51(h) y (i) (articulando la obligación de respetar, establece que los Estados deben abstenerse de "imponer restricciones a los derechos permanentes de los pueblos indígenas que pongan en peligro su libre determinación, sus medios de vida tradicionales y sus derechos culturales...").

⁸³ Citando el artículo 15 de la Convención.

⁸⁴ Citando el artículo 9 de la Convención y observando también que "los Estados deben garantizar que las mujeres y niñas indígenas puedan adquirir, cambiar, conservar o renunciar a su nacionalidad y/o condición indígena, transferirla a sus hijos y cónyuge, y tener acceso a información sobre estos derechos, como parte de la garantía de sus derechos a la libre determinación y autoidentificación".

Pasando a la dimensión colectiva, la RG39 se centra, en primer lugar, en cómo la discriminación y la violencia de género afectan “al tejido social de las comunidades y los Pueblos Indígenas (...) y tienen un efecto perjudicial para la continuidad y la preservación de los conocimientos, culturas, puntos de vista, identidades y tradiciones de los Pueblos Indígenas” (18).⁸⁵ Asimismo, establece claramente que la “falta de protección de los derechos a la libre determinación, la seguridad colectiva de la tenencia de las tierras y los recursos ancestrales y la participación y el consentimiento efectivos de las mujeres indígenas en todos los asuntos que las afectan constituye una discriminación contra ellas y sus comunidades” (18). La falta de títulos legales sobre las tierras y territorios “aumenta su vulnerabilidad a las incursiones ilegales y a la ejecución de proyectos de desarrollo sin su consentimiento libre, previo e informado por parte de actores estatales y no estatales”, lo que afecta a menudo de forma desproporcionada a las Mujeres y Niñas Indígenas (20). Explica que estos derechos están garantizados para ellas “como miembros de sus pueblos y comunidades por [la DNUDPI] y las normas conexas del derecho internacional” (22).⁸⁶ Nótese, en este contexto, la observación de la Relatora Especial cuando afirma que “la falta de reconocimiento de los derechos generales de los pueblos indígenas a la libre determinación y a los derechos sobre la tierra puede facilitar la perpetración de actos de violencia de género contra las mujeres y las niñas indígenas”.⁸⁷

Teniendo en cuenta que los derechos colectivos son indispensables “para la existencia, el bienestar y el desarrollo integral de los pueblos indígenas, incluidas las mujeres y las niñas indígenas”, la RG39 explica que “los derechos individuales de las mujeres y las niñas indígenas nunca deben ser descuidados o vulnerados en la búsqueda de intereses colectivos o de grupo, ya que el respeto de ambas dimensiones de sus derechos humanos es esencial” (19). Esto puede verse como una priorización de los derechos individuales sobre los colectivos, pero probablemente sea una visión demasiado restrictiva. En lugar de dar prioridad a una sobre la otra, explica que ambas dimensiones son esenciales, lo que sugiere que las dos pueden tener que considerarse juntas y/o equilibrarse entre sí cuando emerge un conflicto. Todos los sistemas jurídicos emplean estos métodos, y este equilibrio no viola necesariamente los derechos como tales. La ex-REPI explica que este proceso también puede requerir “reconceptualizar las cuestiones relativas a los derechos a fin de que incluyan el nexo entre los derechos individuales y los colectivos, así como la concomitancia

⁸⁵ En la Recomendación General N° 19, párr. 7, el CEDAW advierte que “la violencia de género que menoscaba o anula el disfrute por la mujer de los derechos humanos y las libertades fundamentales” es discriminación en el sentido del artículo 1 de la Convención.

⁸⁶ Refiriéndose a “los derechos de las mujeres indígenas a la tierra y la propiedad colectiva, los recursos naturales, el agua, las semillas, los bosques y la pesca en virtud del artículo 14 de la Convención”, y señalando también una serie de “obstáculos clave” para el disfrute de estos derechos.

⁸⁷ A/HRC/50/26, párr. 71 (explicando también, en el párr. 72, que “prevenir esa violencia y responder a ella permitirá a las mujeres y niñas indígenas participar más plenamente y en pie de igualdad en la promoción de los derechos colectivos de libre determinación”). Véase también A/HRC/39/17 (relativo a las características distintivas de los ataques contra los Pueblos Indígenas que defienden sus derechos y los impactos colectivos e individuales).

entre las diferentes formas de desigualdad y discriminación".⁸⁸ Además, concluye que esto forma parte de la búsqueda del equilibrio adecuado entre la protección de las Mujeres Indígenas y el respeto de la libre determinación y la autonomía de los Pueblos Indígenas. Al igual que en el debate sobre el artículo 44 de la DNUDPI, esto significa que, si bien algunos principios generales son evidentes, otros tendrán que resolverse caso por caso y teniendo en cuenta diversos factores.

La subsección concluye con nueve recomendaciones. Tanto estas como las demás de la RG39 deben leerse junto con el análisis que las precede (resumido más arriba). Las recomendaciones de esta subsección se refieren a la adopción o modificación de leyes, políticas y programas para eliminar la discriminación, incluso por parte del sector privado, y para fomentar la igualdad, aun en el matrimonio y en las relaciones económicas (23 (a-d), y (g)). Los Estados también deben adoptar medidas eficaces "para reconocer y proteger legalmente las tierras, los territorios, los recursos naturales, la propiedad intelectual, los conocimientos científicos, técnicos e indígenas, la información genética y el patrimonio cultural de los Pueblos Indígenas, y adopten medidas para garantizar plenamente el respeto de sus derechos al [CLPI]", incluidos los derechos de las Mujeres y Niñas Indígenas a la tierra, el agua y otros recursos naturales, y a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible (23 (e) y (h)). Los Estados también deben poner en marcha medidas "para eliminar y prevenir todas las políticas de asimilación forzada y otros patrones de negación" de los derechos culturales y de otro tipo de los Pueblos Indígenas, e investigar y reparar los daños por "políticas de asimilación pasadas y presentes, y las prácticas que comprometen significativamente la identidad cultural indígena..." (23(i)).

2. Acceso a la justicia y sistemas jurídicos indígenas⁸⁹

Esta subsección comienza reafirmando que los Pueblos Indígenas "deben tener un acceso a la justicia que esté garantizado tanto por los Estados como por sus propios sistemas consuetudinarios y jurídicos indígenas", y observa que esto también requiere prestar atención a la discriminación que afecta a las Mujeres y Niñas Indígenas (24).⁹⁰ Recuerda que la DNUDPI

⁸⁸ A/HRC/30/41, párr. 75-6.

⁸⁹ Véase también A/HRC/53/31, párr. 38-9 (donde el Relator Especial de la ONU sobre la independencia de los magistrados y abogados decide dedicar un estudio a los derechos de los pueblos indígenas en los sistemas jurídicos estatales e indígenas, incluyendo el impacto sobre los derechos de las Mujeres y Niñas Indígenas).

⁹⁰ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha subrayado que el respeto de los sistemas jurídicos indígenas es "una manifestación del derecho a la libre determinación" y que "debe reconocerse como un derecho humano de carácter colectivo, sin que ello implique que el Estado pueda eximirse de prestar a los pueblos indígenas los servicios del sistema oficial de justicia". *Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/17 (2017), párr. 172-3. El CERD ha determinado que "la libre determinación está vinculada a la realización efectiva de los derechos de los pueblos indígenas, específicamente su derecho a mantener y desarrollar sus propias instituciones políticas, judiciales, culturales, sociales y económicas." *Yaku Pérez Guartambel c. Ecuador*, CERD/C/106/D/61/2017, párr. 4.6.

reconoce el derecho de los Pueblos Indígenas a mantener y fortalecer sus instituciones jurídicas y culturales propias, y a promover, desarrollar y mantener sus sistemas jurídicos, “de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos”.⁹¹ Con respecto a esto último, el CEDAW explica que la Convención y, presumiblemente, también su interpretación en la RG39, es “una referencia importante para los sistemas de justicia, tanto indígena como no indígena, a la hora de abordar los casos relacionados con la discriminación contra las mujeres y las niñas indígenas” (25). Las Mujeres y las Niñas Indígenas deben tener acceso a la justicia y a recursos que se ajusten a las normas internacionales⁹², así como a las diversas perspectivas antes mencionadas (por ejemplo, una perspectiva de género, interseccional y de las Mujeres y las Niñas Indígenas, como se define en los párrafos 4 y 5) (párr. 26). Esto afecta tanto a los sistemas de justicia estatales como a los indígenas.

La RG39 también recita algunas de las barreras a las que se enfrentan las Mujeres y Niñas Indígenas tanto en el sistema de justicia estatal como en el indígena. En el primero, estas incluyen el racismo, la discriminación racial estructural y sistémica, otras formas de marginación, la falta de servicios de interpretación, y la falta de procedimientos culturalmente apropiados que tengan en cuenta las tradiciones y prácticas indígenas (30). Los funcionarios de justicia también carecen de formación sobre los derechos de los Pueblos Indígenas y de las Mujeres y Niñas Indígenas en sus dimensiones individual y colectiva. Los sistemas indígenas suelen estar dominados por los hombres y discriminan a las mujeres y las niñas (31). También se destacan los altos niveles de presencia de las Mujeres y Niñas Indígenas en el sistema de justicia penal de los Estados, señalando que las Mujeres Indígenas también tienden a estar “excesivamente representadas en las cárceles, se ven afectadas por la detención preventiva arbitraria y se enfrentan a la discriminación, a la violencia de género, al trato inhumano y a formas de tortura...” (32).⁹³ Las recomendaciones corresponden a estas cuestiones y otras relacionadas (33).

⁹¹ DNU DPI, arts. 5 y 34. En el art. 35, también establece que “los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las responsabilidades de los individuos para con sus comunidades” y esto no debe interpretarse como limitado a las responsabilidades de los miembros únicamente.

⁹² Algunas de ellas se explican en 27-8 (por ejemplo, explicando, en 27, que “es fundamental que se respeten las diferentes concepciones de la justicia y los procesos que tienen los sistemas indígenas y no indígenas, y que se escuche a los Pueblos Indígenas y se colabore activamente con ellos”).

⁹³ Véase también *Enfoques Diferenciados con respecto a Ciertos Grupos de Personas Detenidas*, IACTHR, Ser A No 29 (2022) (relativo a las normas de derechos humanos aplicadas, entre otros, a los Pueblos Indígenas); y Subcomité para la Prevención de la Tortura, CAT/C/50/2, párr. 81-94 (afirmando, en el párr. 93, que “[p]ara muchos indígenas, el encarcelamiento constituye un trato cruel, inhumano y degradante e incluso una forma de tortura”); y A/HRC/50/26, párr. 55 (“[l]a tasa desproporcionadamente alta de encarcelamiento de mujeres indígenas en comparación con sus homólogas no indígenas, como en Australia, Canadá y Costa Rica, es un reflejo de la discriminación estructural y de las barreras para acceder a procesos judiciales justos y eficaces...”).

E. Dimensiones específicas de los derechos de las Mujeres y Niñas Indígenas

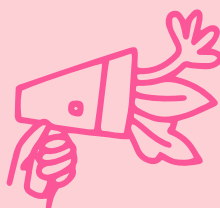
Esta sección de la RG39 se refiere a diversos aspectos de los derechos de las Mujeres y Niñas Indígenas. También enumera los artículos de la Convención que el CEDAW considera relevantes para esos tópicos. Como en el caso anterior, cada subsección concluye con una serie de recomendaciones. Estos aspectos y artículos concretos son los siguientes (que se comentan sucesivamente a continuación):

1



Prevención y protección contra la violencia de género contra las Mujeres y Niñas Indígenas (Convención, arts. 3, 5, 6, 10(c), 11, 12, 14 y 16) (34-42)

2



Derecho a la participación efectiva en la vida política y pública (arts. 7, 8 y 14) (43-6)

3



Derecho a la educación (arts. 5 y 10) (47-8)

4



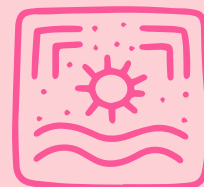
Derecho al trabajo (arts. 11 y 14) (49-50)

5



Derecho a la salud (arts. 10 y 12) (51-2)

6



Derecho a la cultura (arts. 3, 5, 13 y 14) (53-5)

7



Derechos a la tierra, los territorios y los recursos naturales (arts. 13 y 14) (56-7)

8



Derecho a la alimentación, al agua y a las semillas (arts. 12 y 14) (58-9)

9



Derecho a un medio ambiente limpio, sano y sostenible (arts. 12 y 14) (60-1)



1. Violencia de género contra las Mujeres y Niñas Indígenas⁹⁴

Esta larga sección comienza recordando que la violencia de género es “una forma de discriminación en virtud del artículo 1 de la Convención y, por lo tanto, afecta a todas las obligaciones contraídas en virtud de la Convención”, incluido el requisito del artículo 2 de que los Estados “deben adoptar medidas sin demora para prevenir y eliminar todas las formas de violencia de género contra las mujeres y las niñas indígenas” (34).⁹⁵ La violencia de género se da en todos los espacios y esferas de la interacción humana. Además, la violencia espiritual “se ejerce con frecuencia contra las mujeres y las niñas indígenas, dañando la identidad colectiva de sus comunidades y su conexión con su vida espiritual, su cultura, sus territorios, su medio ambiente y sus recursos naturales” (36). Esto puede tener repercusiones mayores en la medida en que también “socava el tejido colectivo espiritual, cultural y social de los Pueblos Indígenas y sus comunidades, y causa un daño colectivo y a veces intergeneracional” (40).

La RG39 reconoce que, aunque hay pocos datos verificados en el mundo, las pruebas existentes apoyan la opinión de que la violencia de género afecta de manera desproporcionada a las Mujeres y Niñas Indígenas (35). Esto pone de manifiesto la necesidad de que los Estados recopilen datos, en colaboración con las organizaciones y comunidades indígenas, para comprender mejor el alcance del problema; y de que los Estados aborden eficazmente la discriminación, los estereotipos y la legitimación social de la violencia de género contra las mujeres y las niñas indígenas” (presumiblemente, la misma obligación se aplica a las autoridades indígenas) (35). Dado que la violencia de género contra las Mujeres y las Niñas Indígenas es muy poco denunciada, “los agresores suelen gozar de impunidad debido al acceso extremadamente limitado de las mujeres y las niñas indígenas a la justicia, así como a sistemas de justicia penal sesgados o defectuosos” (38).⁹⁶ Los Estados partes y los sistemas de justicia indígena tienen “la obligación de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y castigar a los autores, y para ofrecer reparaciones a las mujeres y las niñas indígenas que son víctimas de la violencia de género” (39). Esto se extiende a todos los niveles del Estado –legislativo, ejecutivo y judicial, regional, nacional y local, y servicios privatizados– y requiere la formulación de leyes y políticas públicas, programas y mecanismos de supervisión para eliminar la violencia de género contra las Mujeres y Niñas Indígenas en todas sus formas, así como servicios para abordar y aliviar sus efectos nocivos (41).

⁹⁴ Véase también la Recomendación general núm. 35 sobre la violencia de género contra la mujer, que actualiza la recomendación general núm. 19. (2017), https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2FC%2FGC%2F35&Lang=en.

⁹⁵ Recordando el requisito análogo de la DNUDPI, art. 22.

⁹⁶ Véase, p. ej., *Missing and Murdered Indigenous Women in British Columbia, Canada*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 30/14 (2014), p. 12; K. Cripps, *Indigenous women and intimate partner homicide in Australia: confronting the impunity of policing failures*, 35 CURRENT ISSUES IN CRIMINAL JUSTICE 293 (2023); y S. Crane-Murdoch, “On Indian Land, Criminals Can Get Away with Almost Anything”, *The Atlantic*, 22 de febrero de 2013.

Es importante destacar que, dada su prevalencia en algunas partes del mundo, la RG39 define el “desplazamiento forzado” como una forma importante de violencia que afecta a las Mujeres y Niñas Indígenas. Entre otras cosas, rompe “su conexión con sus tierras, territorios y recursos naturales, y dañando permanentemente sus planes de vida y sus comunidades” (37). Otras formas de violencia son la grave degradación del medio ambiente, incluidos los efectos previsibles del cambio climático; las formas contemporáneas de esclavitud; la persecución de las mujeres solteras de edad avanzada como brujas; la estigmatización de las mujeres casadas que no pueden tener hijos; y la trata de personas resultante de “la militarización de los territorios indígenas por parte de los ejércitos nacionales, el crimen organizado, las operaciones mineras y madereras, y los cárteles de la droga, así como la expansión de las bases militares en tierras y territorios indígenas” (37).

La subsección concluye con nueve recomendaciones, algunas de ellas dirigidas a las autoridades indígenas y a los sistemas de justicia (42(c)). Los Estados deben adoptar o enmendar y aplicar leyes para prevenir, prohibir y proporcionar reparación por la violencia de género, teniendo en cuenta las características y necesidades específicas de las Mujeres y Niñas Indígenas, y “sancionar y erradicar todas las formas de violencia de género (...) incluida la violencia ambiental, espiritual, política, estructural, institucional y cultural, así como la violencia atribuible a las industrias extractivas” (42(a), (b) y (d)). Deben proporcionar servicios de apoyo y acceso a asistencia jurídica y otros recursos para acceder al sistema legal (42(e) y (f)). Estas obligaciones se aplican y aumentan para las mujeres privadas de libertad y en situaciones de conflicto armado, e incluyen la prohibición de dañar la tierra, los recursos naturales y el medio ambiente de acuerdo con los derechos humanos internacionales y el derecho humanitario (42(g) y (h)). Por último, junto con los Pueblos Indígenas, los Estados deben recopilar “sistemáticamente datos desglosados y [emprender] estudios (...) para evaluar la magnitud, la gravedad y las causas fundamentales de la violencia de género contra las mujeres y las niñas indígenas, en particular la violencia y la explotación sexuales, para que sirvan de base de las medidas de prevención y respuesta a este tipo de violencia” (42(i)).



2. Derecho a la participación efectiva en la vida política y pública⁹⁷

De conformidad con el artículo 7 de la Convención, las Mujeres y Niñas Indígenas tienen derecho a participar en la toma de decisiones a todos los niveles: “dentro de sus comunidades, así como con las autoridades ancestrales y otras autoridades; [en] los procesos de consentimiento y consulta sobre las actividades económicas que llevan a cabo los actores estatales y privados en los territorios indígenas; los puestos de servicio público y de adopción de decisiones a nivel local, nacional, regional e internacional; y su labor como defensoras de los derechos humanos” (43). La RG39

⁹⁷ Cf. DNU DPI, arts. 18, 19 y 32.

enumera varios obstáculos para el ejercicio y disfrute de este derecho en condiciones de igualdad, y señala que son especialmente graves en los conflictos armados y en los procesos de justicia transicional (44). A continuación, aborda con cierto detalle la situación de las mujeres indígenas defensoras de los derechos humanos, observando que corren especial peligro cuando defienden los derechos territoriales de sus Pueblos Indígenas y se oponen a la ejecución de proyectos de desarrollo no deseados (45).⁹⁸ Destaca que los Estados partes “deben adoptar medidas inmediatas que tengan en cuenta el género para reconocer, apoyar y proteger públicamente la vida, la libertad, la seguridad y la libre determinación de las mujeres y las niñas indígenas que son defensoras de los derechos humanos...” (45). También deben “garantizar unas condiciones seguras y un entorno propicio para su labor de defensa libre de discriminación, racismo, asesinatos, acoso y violencia” (45).

Esta sección contiene largas recomendaciones centradas en los derechos de participación, una de las cuales cita a la DNUDPI: artículos 18, 19, 32.1 y 44 (46(a)). Los Estados deben establecer mecanismos, incluida la legislación, para impedir que los partidos políticos, los sindicatos y otras entidades discriminen a las Mujeres y Niñas Indígenas (46(b) y (e)). También deben “prevenir, investigar y sancionar toda forma de violencia política contra las mujeres indígenas políticas, candidatas, defensoras de los derechos humanos y activistas a nivel nacional, local y comunitario, y reconozcan y respeten las formas ancestrales de organización y la elección de representantes” (46(d)). Los Estados igualmente deben garantizar y crear “espacios para que las mujeres y las niñas indígenas participen como autoridades decisorias y actores en las iniciativas de consolidación de la paz y los procesos de justicia transicional” (46(g)). Deben adoptar medidas eficaces para «reconocer, apoyar y proteger la vida, la integridad y el trabajo de las mujeres indígenas defensoras de los derechos humanos, y garantizar que puedan realizar sus actividades en entornos seguros, propicios e inclusivos” (46(h)). Y lo que es más importante, también recomienda que los Estados partes:

Garanticen que las actividades económicas, incluyendo las relacionadas con la tala, el desarrollo, la inversión, el turismo, las actividades extractivas, la minería, los programas de mitigación y adaptación al clima, y los proyectos de conservación solo se realicen en los territorios indígenas y las zonas protegidas con la participación efectiva de las mujeres indígenas, respetando plenamente su derecho al consentimiento libre, previo e informado y llevando a cabo procesos de consulta adecuados. Es fundamental que estas actividades económicas no afecten adversamente a los derechos humanos, incluidos los de las mujeres y las niñas indígenas (46(f)).

⁹⁸ Explicando también que las Mujeres y Niñas Indígenas defensoras de los derechos humanos “son objeto de asesinatos, amenazas y acoso, detenciones arbitrarias, formas de tortura, y de la criminalización, estigmatización y descrédito de su trabajo”



3. Derecho a la educación

Esta sección recita varias de las barreras a las que se enfrentan las Mujeres y Niñas Indígenas en la educación. Observa que la violencia de género y la discriminación en la educación son “especialmente graves cuando se aplican políticas de asimilación forzada en las escuelas”(47).⁹⁹ Algunas barreras importantes son “la falta de instalaciones educativas diseñadas, establecidas o controladas por los Pueblos Indígenas; la pobreza; los estereotipos de género discriminatorios y la marginación; la escasa pertinencia cultural de los programas educativos; la enseñanza únicamente en el idioma dominante; y la escasez de educación sexual” (47). Asimismo, enumera diversos factores que pueden limitar el acceso de las Niñas Indígenas a la educación. Algunas de estas cuestiones también se plantean en relación con el derecho al trabajo, que se analiza a continuación (49).¹⁰⁰

Las recomendaciones señalan consideraciones clave para garantizar que las Mujeres y Niñas Indígenas disfruten plenamente del derecho a la educación. Esto incluye el apoyo a los Pueblos Indígenas para realizar los derechos garantizados en la DNUDPI (artículos 14 y 15), corrigiendo “los estereotipos discriminatorios relacionados con el origen, la historia, la cultura indígenas, y las experiencias de las mujeres y las niñas indígenas”; creando becas educativas específicas; reconociendo el conocimiento científico indígena y otros conocimientos, y proporcionando ciertos tipos de apoyo para permitir que las Mujeres y Niñas Indígenas participen más plenamente en la educación (48(a)). Otras recomendaciones abarcan la garantía de que la educación sea inclusiva, accesible y asequible, y la promoción de planes de estudio, con la participación de las Mujeres y Niñas Indígenas, que reflejen la educación, las lenguas, las culturas, la historia, los sistemas de conocimiento y las metodologías indígenas, que deberían extenderse a todas las escuelas (48(b) y (c)).¹⁰¹



4. Derecho al trabajo

Esta sección enumera ciertos retos en el empleo –formal, informal y tradicional– que socavan la autonomía económica de las Mujeres Indígenas. Entre ellos, figuran los bajos salarios y las condiciones de trabajo inseguras. En algunos casos, esto puede equivaler a trabajos forzados y formas de esclavitud (49). En el lugar de trabajo existen estereotipos de género discriminatorios, prejuicios raciales y formas

⁹⁹ Por ejemplo, “a menudo tienen que recorrer grandes distancias para ir a la escuela y corren el riesgo de sufrir violencia de género en el camino y al llegar a la escuela”.

¹⁰⁰ Afirmando que los “Estados deben crear igualdad de oportunidades para que las mujeres y las niñas indígenas obtengan acceso a la enseñanza y la formación necesarias para aumentar sus perspectivas de empleo y facilitar su transición de la economía informal a la formal”.

¹⁰¹ Véase también el artículo 55(d).

de violencia y acoso por razón de género (por ejemplo, la prohibición de que las Mujeres Indígenas lleven sus ropas o utilicen sus idiomas). Los Estados también deben garantizar que los Pueblos Indígenas y las Mujeres Indígenas puedan seguir ejerciendo y beneficiándose de sus ocupaciones, sin discriminación. Esto incluye las ocupaciones tradicionales, que a menudo requieren la protección simultánea de la tierra y otros derechos.¹⁰² Así se reconoce en una de las recomendaciones (50(a)(iv)).¹⁰³ Las demás se refieren a garantizar condiciones de trabajo equitativas, seguras, justas y favorables, y la seguridad de los ingresos; prevenir, entre otras cosas, la discriminación, el racismo, los estereotipos y la violencia de género contra las Mujeres Indígenas en el lugar de trabajo, y mejorar el acceso a la formación vocacional y profesional, en particular en los campos de los que los Pueblos Indígenas han sido históricamente excluidos (50(a), (b) y (c)).



5. Derecho a la salud

En esta sección se examinan diversos impedimentos para que las Mujeres y Niñas Indígenas disfruten en pie de igualdad del derecho a la salud. Esto incluye el acceso limitado a servicios sanitarios adecuados y la discriminación racial y de género en los sistemas sanitarios (51). Esta discriminación también es perpetrada por los profesionales de la salud, que a menudo son “insensibles a las realidades, la cultura y los puntos de vista de las mujeres indígenas, a menudo no hablan los idiomas indígenas y rara vez ofrecen servicios que respeten su dignidad, privacidad, consentimiento informado y autonomía reproductiva” (51). La violencia de género, incluidas las prácticas coercitivas como las esterilizaciones involuntarias o la contracepción forzosa, también aparecen. Asimismo, señala que las “parteras indígenas suelen ser criminalizadas, y los sistemas de salud no indígenas suelen no valorar los conocimientos técnicos” (51). Las recomendaciones corresponden estrechamente a estos y algunos otros puntos. Incluyen garantizar que “los servicios e instalaciones de salud de calidad estén disponibles y sean accesibles, asequibles, culturalmente apropiados y aceptables para las mujeres y niñas indígenas”; y el “reconocimiento de los sistemas de salud, conocimientos ancestrales, prácticas, ciencias y tecnologías indígenas”, lo cual comprende prevenir y castigar su criminalización (52(a) y (d)).

¹⁰² Véase también OIT, *Solicitud directa (CEACR)*, publicada en la 113.ª reunión de la CIT (2025) sobre el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) – Indonesia (“promover y garantizar el acceso a los bienes y servicios materiales necesarios para desempeñar una ocupación, como el acceso seguro a la tierra, sin discriminación, es uno de los objetivos de una política nacional en materia de igualdad en virtud del artículo 2 de la Convención”).

¹⁰³ “Garantizando que las mujeres y los Pueblos Indígenas puedan seguir dedicándose a sus ocupaciones y beneficiándose de ellas, sin discriminación, y garantizando también los derechos colectivos a la tierra en la que realizan esas ocupaciones...”.



6. Derecho a la cultura

Esta sección adopta una visión amplia de la cultura, entendiendo que no solo es un “componente esencial” de la vida de las Mujeres y Niñas Indígenas, sino que también está “intrínsecamente vinculada a sus tierras, territorios, historias y dinámicas comunitarias” (53).¹⁰⁴ El despojo, la falta de reconocimiento legal y el uso no autorizado de los territorios, las tierras y los recursos naturales indígenas, así como diversas formas de degradación medioambiental “son amenazas directas a la libre determinación, la integridad cultural y la supervivencia de las mujeres y las niñas indígenas, al igual que el uso y la apropiación no autorizados de sus conocimientos técnicos, sus prácticas espirituales y su patrimonio cultural por actores estatales y otras partes” (54).¹⁰⁵ La cultura también incluye las lenguas, la vestimenta y la preparación de los alimentos; la práctica de la medicina indígena, el respeto de los lugares sagrados, la

¹⁰⁴ Véase también *Moiwana Village v. Suriname*, IACTHR, Ser. C No. 125 (2005), párr. 101, 102-3 (donde se observa que, “para que la cultura preserve su propia identidad e integridad, [los pueblos indígenas y tribales] [...] deben mantener una relación fluida y multidimensional con sus tierras ancestrales”).

¹⁰⁵ Nótese también que la Corte Interamericana define el término “supervivencia” como la “capacidad de los pueblos indígenas y tribales para ‘preservar, proteger y garantizar la relación especial que tienen con su territorio’, de manera que ‘puedan continuar viviendo su forma tradicional de vida, y que su identidad cultural, estructura social, sistema económico, costumbres, creencias y tradiciones distintivas sean respetadas, garantizadas y protegidas’”. Se trata de algo más que la supervivencia física, ya que incorpora también el derecho a la integridad y el patrimonio culturales, y a su transmisión; así como el derecho colectivo a vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos distintos, por ejemplo, como se reafirma en parte en el artículo 7 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. *Pueblo Saramaka c. Surinam*, Interpretación de la Sentencia, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Ser. C No. 185 (2008), párr. 37.



religión, las tradiciones y la transmisión de la historia y el patrimonio de sus comunidades y pueblos (53). En consecuencia, los Estados deben proteger los derechos correspondientes, incluso mediante la protección de las tierras, territorios y lugares sagrados de los Pueblos Indígenas (54).

Las recomendaciones desarrollan lo anterior, por ejemplo, pidiendo a los Estados que "respeten, protejan y amplíen los derechos de los Pueblos Indígenas a la tierra, los territorios, los recursos y a un entorno seguro, limpio, sostenible y sano como condición previa para preservar la cultura de las mujeres y las niñas indígenas" (55). También hacen referencia a la protección contra el uso o la apropiación no autorizados de los conocimientos y el patrimonio culturales sin el CLPI, a la participación adecuada en los beneficios, y a medidas positivas para reconocer y proteger "la propiedad intelectual y el patrimonio cultural, los conocimientos científicos y médicos, las formas de expresión literaria, artística, musical y de danza, y los recursos naturales" de las Mujeres Indígenas. Al adoptar medidas, los Estados partes deben tener en cuenta "las preferencias de las mujeres y niñas indígenas" (55(c) y (f)).¹⁰⁶ También deben actuar "con la debida diligencia para respetar y proteger los lugares sagrados de los Pueblos Indígenas y sus territorios, y exigir responsabilidades a quienes los violen." (55(g)).



7. Derechos a la tierra, los territorios y los recursos naturales

Esta sección reafirma normas legales bien establecidas que exigen el reconocimiento, la protección y la provisión de seguridad jurídica a las tierras, territorios y recursos de los Pueblos Indígenas, y señala la discriminación que surge cuando los Estados no lo hacen (reconocido más de una vez en la RG39). En este sentido, exige a los Estados que "delimiten, demarquen, otorguen títulos y garanticen la seguridad de los títulos de propiedad de los territorios de los Pueblos Indígenas para evitar la discriminación contra las mujeres y las niñas indígenas" (56). Las tierras y territorios también están entrelazados con «la identidad, los puntos de vista, los medios de vida, la cultura y el espíritu de las mujeres y las niñas indígenas», y sus "vidas, su bienestar, su cultura y su supervivencia..." (56). En este sentido, considera que el reconocimiento inadecuado de los derechos a la tierra "puede dar lugar a la pobreza, a la inseguridad alimentaria e hídrica, y a obstáculos para acceder a los recursos naturales necesarios para la supervivencia; y crear condiciones inseguras, que den lugar a la violencia de género contra las mujeres y las niñas indígenas" (56).

¹⁰⁶ En esta última, asimismo se afirma que los "Estados también deben respetar el principio del consentimiento libre, previo e informado de las autoras y artistas indígenas, así como las formas orales u otras formas consuetudinarias de transmisión de sus conocimientos tradicionales, su patrimonio cultural y sus expresiones científicas, literarias o artísticas".

Las recomendaciones reconocen que los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas requieren asegurar su “propiedad y control sobre las tierras comprendidas en sus sistemas consuetudinarios de tenencia de la tierra”, en la ley y en la práctica, lo que tampoco puede separarse del respeto del derecho a la libre determinación (57(a) (b)).¹⁰⁷ El CLPI también es necesario “antes de autorizar proyectos económicos, de desarrollo, de extracción y de mitigación y adaptación al clima en sus tierras, territorios y recursos naturales”, y deben diseñarse “protocolos” de CLPI para guiar estos procesos (57(c)). Los Estados también deben prevenir y regular las actividades de las empresas y otros actores privados que puedan afectar negativamente a los derechos de las Mujeres y Niñas Indígenas a sus tierras, territorios y medio ambiente, incluso proporcionando remedios y reparaciones, y adoptando estrategias integrales “para abordar los estereotipos, las actitudes y las prácticas discriminatorias que socavan los derechos de las mujeres indígenas a la tierra, los territorios y los recursos naturales” (57(d) y (e)).



8. Derechos a la alimentación, al agua y a las semillas¹⁰⁸

Esta sección se refiere al “papel fundamental” que las Mujeres y Niñas Indígenas tienen en sus comunidades “a la hora de asegurar los alimentos, el agua y las formas de sustento y supervivencia” (58). Esta función y las actividades que soporta se ve perjudicada por la desposesión o el menoscabo del acceso a la tierra y los recursos, así como por el impacto del extractivismo y otras actividades económicas y proyectos de desarrollo. Esto comprende la degradación medioambiental y el impacto del cambio climático. “Los Estados deben adoptar medidas urgentes para garantizar que las mujeres y las niñas indígenas tengan acceso adecuado a los alimentos, la nutrición y el agua” (58 y 59(a)). También aborda la comercialización de semillas, que son “parte esencial del conocimiento ancestral y del patrimonio cultural de los Pueblos Indígenas”, y la proliferación de cultivos transgénicos o modificados genéticamente (58).

La RG39 recomienda a los Estados partes que “protejan las formas ancestrales de agricultura y las fuentes de sustento de las mujeres indígenas y garanticen la participación significativa de las mujeres y las niñas indígenas en el diseño, la aprobación y la aplicación de los planes de reforma agraria y la gestión y el control de los recursos naturales” (59(b)). También les recomienda que ejerzan “la debida diligencia para prevenir, investigar y castigar la violencia de género contra las mujeres y las niñas indígenas cuando realicen trabajos agrícolas, obtengan alimentos y busquen agua para sus familias y comunidades”

¹⁰⁷ Sobre la conexión entre la autodeterminación y el derecho a la tierra, véase también CESCR, *J.T., J.P.V. y P.M.V. c. Finlandia*, Comunicaciones N° 251/2022, 289/2022, párr. 14.2-14-4; y *Asociación Lhaka Honhat c. Argentina*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Ser. C No. 400 (2020), párr. 153 (“la adecuada garantía de la propiedad comunal [...] incluye [...] el respeto a la autonomía y libre determinación de las comunidades indígenas sobre su territorio”).

¹⁰⁸ Cf. DNU DPI, arts. 20 y 31.

(59(c)). En igual sentido, los Estados partes deben garantizar que las Mujeres y Niñas Indígenas tengan acceso a la información científica y a la tecnología para poder alcanzar la seguridad alimentaria e hídrica, y que se les reconozca y compense por sus contribuciones y conocimientos científicos (59(c)).



9. Derecho a un medio ambiente limpio, sano y sostenible

Este apartado explica que el “derecho a un medio ambiente limpio, sano y sostenible” incluye los siguientes elementos: “un clima seguro y estable; alimentos y agua seguros y suficientes; unos ecosistemas y una biodiversidad sanos; un medio ambiente libre de sustancias tóxicas; la participación; el acceso a la información; y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente” (60). El texto aborda este derecho de tres formas. En primer lugar, cuando un Estado no adopta medidas adecuadas para prevenir, adaptarse y corregir casos graves de daños medioambientales, señala que “constituye una forma de discriminación y violencia contra las mujeres y las niñas indígenas que debe ser abordada con prontitud” (60). En segundo lugar, considera que los Estados deben reconocer los saberes de las Mujeres Indígenas en materia de conservación y restauración de la biodiversidad, garantizando su plena participación en la toma de decisiones medioambientales. En tercer lugar, dice que deben apoyar a las Mujeres y Niñas Indígenas que defienden los derechos humanos medioambientales, y garantizar su protección y seguridad (60). Las cuatro recomendaciones correspondientes abordan diferentes aspectos de estos puntos y, en particular (61), recomiendan a los Estados que:

Garanticen el consentimiento libre, previo e informado de las mujeres y las niñas indígenas en los asuntos que afecten a su medio ambiente, sus tierras, su patrimonio cultural y sus recursos naturales, incluyendo cualquier propuesta para designar sus tierras como zona protegida con fines de conservación o de mitigación del cambio climático o de secuestro de carbono y comercio de derechos de emisión de carbono, o para aplicar un proyecto de energía verde en sus tierras, y cualquier otro asunto que afecte significativamente a sus derechos humanos (61(d)).





25
AÑOS



Indigenous Peoples
Rights International

Championing Indigenous Peoples Rights

