

# CAPÍTULO 1

## RESUMEN EJECUTIVO E INTRODUCCIÓN

## RESUMEN EJECUTIVO E INTRODUCCIÓN

1. Por medio de sus diversos mecanismos de protección y promoción de los derechos humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la “CIDH”, la “Comisión” o la “Comisión Interamericana”) ha recibido de forma consistente información sobre numerosas violaciones de derechos humanos que enfrentan específicamente las mujeres indígenas en las Américas. En audiencias y visitas de trabajo realizadas en los últimos años, mujeres indígenas de todo el continente americano y organizaciones dedicadas a la promoción de sus derechos humanos han informado a la Comisión Interamericana sobre diversas formas de discriminación que afectan a las mujeres indígenas y tienen graves repercusiones en su integridad física y en su vida cultural y espiritual. La CIDH también ha recibido numerosas denuncias de actos de violencia física, psicológica y sexual perpetrados contra mujeres indígenas, así como información sobre las formidables barreras geográficas, económicas e institucionales que obstaculizan su acceso adecuado a servicios básicos<sup>1</sup>. Asimismo, la

---

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, CIDH, Audiencia sobre la *Situación del derecho a la vida de mujeres y niñas indígenas en Canadá*, 147 Período de Sesiones, 12 de marzo de 2013; CIDH, Audiencia sobre *Denuncias de violación de derechos humanos de pueblos indígenas en Costa Rica*, 153 Período de Sesiones, 31 de octubre de 2014; CIDH, Audiencia sobre el *Derecho de los pueblos indígenas a la personalidad jurídica y a la propiedad en Perú*, 153 Período de Sesiones, 31 de octubre de 2014; CIDH, audiencia sobre *Acceso a la justicia y el legado del conflicto armado interno en Guatemala*, 153 Período de Sesiones; CIDH, audiencia sobre *Derechos humanos e industrias extractivas en América Latina*, 154 Período de Sesiones, 19 de marzo de 2015; CIDH, audiencia sobre la *Situación de derechos humanos de los pueblos indígenas en Ecuador*, 153 Período de Sesiones; CIDH, audiencia sobre *Industrias extractivas y derechos humanos del pueblo Mapuche en Chile*, 154 Período de Sesiones, 17 de marzo de 2015; CIDH, audiencia sobre el *Impacto de las actividades de empresas mineras canadienses sobre los derechos humanos en América Latina*, 153 Período de Sesiones, 28 de octubre de 2014; CIDH, audiencia sobre *Denuncias sobre destrucción de la herencia biocultural de México por la construcción de mega proyectos de desarrollo en México*, 153 Período de Sesiones, 30 de octubre de 2014; CIDH, *Construcción del canal transoceánico y su impacto sobre los derechos humanos en Nicaragua*, 154 Período de Sesiones, 16 de marzo de 2015; CIDH, audiencia sobre la *Situación de derechos humanos de las mujeres indígenas en Nicaragua*, 153 Período de Sesiones, 28 de octubre de 2014; CIDH, Comunicado de Prensa 9/13, *La CIDH concluye su visita de trabajo a Surinam*, 12 de febrero de 2013; CIDH, *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II, 18 de octubre de 2006; CIDH, Informe Anual 2014, capítulo IV, Colombia; CIDH, *Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de [los] derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 49/13, 31 de diciembre de 2013; CIDH, Comunicado de Prensa 66/13, *Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas realizó visita de trabajo a Guatemala*, 18 de septiembre de 2013; información recibida en una reunión con

Comisión Interamericana ha abordado diversas violaciones de derechos humanos de mujeres indígenas por medio de su sistema de peticiones individuales y casos<sup>2</sup>.

2. La información recibida por la CIDH también ha puesto de manifiesto algunas brechas en el ámbito internacional en lo que se refiere a la protección de los derechos de las mujeres indígenas, así como la necesidad de enfoques que respondan mejor a su situación y de métodos para abordar sus casos y preocupaciones individualmente<sup>3</sup>. Un número importante de mujeres indígenas de la región han solicitado concretamente a la Comisión Interamericana que examine de manera exhaustiva los problemas específicos que las afectan y que formule recomendaciones en la materia a los Estados.
3. Sobre la base de estas consideraciones, la CIDH ha decidido preparar un informe integral sobre los derechos humanos de las mujeres indígenas en las Américas. Se espera que este informe sea un paso importante para abordar la situación prioritaria que afecta específicamente a las mujeres indígenas, con la meta de impulsar a los Estados y a la comunidad internacional para que realicen más investigaciones y análisis de estos temas con una perspectiva de género y etnoracial, y con un enfoque holístico, teniendo en cuenta todas las variables históricas, sociales, económicas y culturales que influyen en las violaciones de derechos humanos de las mujeres indígenas en las Américas.
4. Como parte de esta iniciativa, en diciembre de 2014 se distribuyó un cuestionario a los Estados Miembros de la OEA y a agentes no estatales, que permitió recopilar información muy útil sobre los principales retos y avances en el respeto y la garantía de los derechos de las mujeres indígenas en diversos países. La CIDH agradece a los Estados y las organizaciones de la sociedad civil que respondieron el cuestionario e hicieron llegar sus respuestas a la Comisión Interamericana. En 2013 y 2014 se realizaron varias reuniones con mujeres indígenas, expertas y expertos en la materia en Guatemala, Perú y Washington, DC. Estas iniciativas se complementaron

---

dirigentes, comunidades y organizaciones indígenas el 21 de agosto de 2013 en la Ciudad de Guatemala; CIDH, reunión de expertos sobre los derechos humanos de las mujeres indígenas, 8 de noviembre de 2014.

<sup>2</sup> CIDH, Informe N° 94/06, Admisibilidad, Petición 540/04, Inés Fernández Ortega y otros (México), 21 de octubre de 2006; CIDH, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Inés Fernández Ortega (Caso 12.580) contra los Estados Unidos Mexicanos, 7 de mayo de 2009; Informe No. 93/06, Admisibilidad, Petición 972/03 - Valentina Rosendo Cantú y otros (México), 21 de octubre de 2006; CIDH, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Valentina Rosendo Cantú y otra (Caso 12.579) contra los Estados Unidos Mexicanos, 2 de agosto de 2009.

<sup>3</sup> Por ejemplo, CIDH, Anexo al Comunicado de Prensa 36/12, emitido al culminar el 144 Período de Sesiones, 30 de marzo de 2012.

con visitas de la CIDH a varios países de las Américas, como Colombia (2012), Suriname (2013), Guatemala (2013), Canadá (2013) y Honduras (2014), durante las cuales se obtuvo información específica sobre la situación de las mujeres indígenas. Además, la CIDH celebró varias audiencias entre 2013 y 2016 sobre la situación de las mujeres indígenas a nivel regional y en determinados países. La CIDH agradece el apoyo de Dinamarca, que posibilitó la realización de esta iniciativa, en particular con respecto al componente mesoamericano y la situación concreta de las mujeres indígenas en Guatemala, Honduras y Nicaragua.

5. Durante la ejecución de este proyecto, la Comisión Interamericana logró documentar las formas en que, a lo largo de la historia, las mujeres indígenas han enfrentado prejuicios basados en diversas facetas de su identidad. Una confluencia de factores, como el racismo, el sexismo y la pobreza, combinados con las desigualdades estructurales e institucionales emanadas de ellos, así como violaciones de derechos humanos relacionadas con sus territorios y los recursos naturales que contienen, exacerbaban el riesgo de las mujeres indígenas a las violaciones de sus derechos<sup>4</sup>. Todas estas fuentes de discriminación se combinan y crean capas superpuestas de violaciones de derechos humanos que se refuerzan mutuamente.
6. Como se discutirá a lo largo de este informe, la vida de la gran mayoría de las mujeres indígenas de las Américas sigue marcada por grandes obstáculos para el goce de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Entre esos obstáculos cabe señalar muy pocas oportunidades para acceder al mercado laboral, dificultades geográficas y económicas singulares para tener acceso a servicios de salud y educación, acceso limitado a programas y servicios sociales, tasas elevadas de analfabetismo, escasa participación en el proceso político, y marginación social.
7. La marginación política, social y económica de las mujeres indígenas contribuye a una situación permanente de discriminación estructural, que las vuelve particularmente susceptibles a diversos actos de violencia prohibidos por la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (en adelante “Convención de Belém do Pará”) y otros instrumentos interamericanos. La marginación y la vulnerabilidad de las mujeres indígenas a la violencia se potencia cuando los Estados no producen estadísticas completas y desagregadas y no documentan adecuadamente las formas diferenciadas de violencia que

---

<sup>4</sup> CIDH, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*, 20 de enero de 2007, párr. 198.

afectan a las mujeres indígenas<sup>5</sup>. Las mujeres indígenas tienden a sufrir más actos de violencia física, psicológica y sexual en contextos particulares. La violencia contra las mujeres indígenas está presente invariablemente en los conflictos armados; durante la ejecución de importantes proyectos de desarrollo, inversión y extracción; en la militarización de tierras indígenas y en el contexto de su trabajo como defensoras de derechos humanos. La respuesta de las autoridades estatales a la mayoría de estos actos es nula o deficiente, con lo que permanecen en la impunidad. Las mujeres indígenas también enfrentan obstáculos particulares al acceso seguro, adecuado, efectivo y culturalmente apropiado a la justicia cuando sufren violaciones de sus derechos humanos<sup>6</sup>. En la mayoría de los sistemas de justicia del continente americano, los casos todavía no se tramitan con una perspectiva de género y étnico-racial; carencias ilustradas en la escasez de intérpretes, traductores y personal judicial capacitado y sensible a la cultura y la cosmovisión de los pueblos indígenas.

8. En el presente informe se examinan esos retos y se plantea la necesidad de realizar más estudios y análisis de las violaciones de derechos humanos que enfrentan las mujeres indígenas en particular, y de las normas y los principios en materia de derechos humanos que deben guiar la respuesta de los Estados a sus preocupaciones. Este informe abarca la perspectiva de las mujeres indígenas en el análisis de las violaciones de derechos humanos que sufren, las normas en materia de derechos humanos aplicables a su realidad, y las recomendaciones de la Comisión Interamericana para los Estados Miembros de la Organización de Estados Americanos (en adelante la “OEA”) a fin de ayudarles a abordar los grandes retos que enfrentan.
9. Corresponde señalar que las mujeres indígenas no constituyen un grupo homogéneo. Las mujeres indígenas habitan en distintas partes del continente: en América del Sur, central, del Norte y en el Caribe. En este sentido, viven en diferentes países con historias coloniales y realidades contemporáneas muy distintas, se han enfrentado a varios niveles de despojo de sus tierras y recursos naturales, y suelen vivir en zonas urbanas

---

<sup>5</sup> ONU Mujeres Brasil, *Relatora Especial da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas recomenda maior documentação dos problemas enfrentados pelas mulheres indígenas do Brasil*, 18 de marzo de 2016; Cristina Coc, Keynote Address *Dignified Rebellion*, Speaking at the Symposium “Indigenous Geographies and Caribbean Feminisms: Common Struggles against Global Capitalism”, March 31, 2017; Melanie Newton, *Colonialism, History, and the Contemporary*, Speaking at the Symposium “Indigenous Geographies and Caribbean Feminisms: Common Struggles against Global Capitalism”, St. Augustine University, Trinidad and Tobago, March 31, 2017; Roberta Clarke, *Opening Remarks, Indigenous Women in the Caribbean: Voice, Participation and Influence for Sustainable Development*, Conference held on 9-10 October, 2008, Guyana.

<sup>6</sup> CIDH, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*, 20 de enero de 2007, párr. 199.

o sobre sus territorios ancestrales. También tienen culturas y tradiciones variadas, hablan idiomas diferentes nativos y “coloniales”, y tienen necesidades y preocupaciones distintas.<sup>7</sup> La Comisión entiende que el término “mujeres indígenas” incluye a las mujeres de todas las edades, desde las niñas hasta las mujeres adultas mayores. En informes anteriores, la CIDH ha observado que, dada la inmensa diversidad de los pueblos indígenas en el mundo y el riesgo de que una definición estricta resulte restrictiva, “pueblos indígenas” no tiene una definición precisa en el derecho internacional. Por el mismo motivo, tampoco hay una definición precisa de “mujeres indígenas”<sup>8</sup>. La auto-identificación de mujeres indígenas como integrantes de un pueblo o una comunidad indígena se entiende como el criterio fundamental para determinar su condición de pertenencia a una u otra<sup>9</sup>.

10. A pesar de estas diferencias, las mujeres indígenas en las Américas también tienen un común denominador: han enfrentado y continúan sufriendo formas diversas y sucesivas de discriminación debido a su género, etnicidad, edad, discapacidad y/o situación de pobreza, tanto fuera como dentro de sus propias comunidades, o como resultado de los remanentes históricos y estructurales del colonialismo. Estas aristas diferentes de discriminación las exponen en mayor medida a violaciones de derechos humanos en todos los aspectos de su vida cotidiana: desde sus derechos civiles y políticos hasta sus derechos económicos, sociales y culturales, y su derecho a vivir sin violencia. La finalidad del presente informe es presentar un panorama detallado de la situación general de los derechos humanos de las mujeres indígenas en las Américas, mostrar los retos actuales y proporcionar orientación a los Estados para la formulación y aplicación de medidas orientadas a hacer valer sus derechos humanos.

---

<sup>7</sup> Las mujeres indígenas del Caribe también han destacado que las diferencias idiomáticas entre la mayoría hispanoparlante de los pueblos indígenas en el continente y las comunidades de habla inglesa u holandesa constituían para ellas un factor de exclusión, puesto que habían creado barreras que impedían a las mujeres indígenas del Caribe de ser reconocidas y de integrarse al movimiento indígena latinoamericano, y en la comunidad caribeña en sentido más amplio. Véase: Entrevista con Aleisha Holder, miembro y abogada de la Comunidad Santa Rosa First Peoples Community de Trinidad and Tobago; Cristina Coc, Discurso principal *Dignified Rebellion*, Presentando en el Symposium “Indigenous Geographies and Caribbean Feminisms: Common Struggles against Global Capitalism”, Universidad St. Augustine, Trinidad and Tobago, 31 de marzo de 2017; Melanie Newton, Colonialism, History, and the Contemporary, Presentando en el Symposium “Indigenous Geographies and Caribbean Feminisms: Common Struggles against Global Capitalism”, Universidad St. Augustine, Trinidad and Tobago, 31 de marzo de 2017.

<sup>8</sup> CIDH, *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 47/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 27.

<sup>9</sup> CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales: normas y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos*. OAS/Ser.L/V/II, 30 de diciembre de 2009.

11. Aunque en este informe se abordarán las variadas formas de violencia y discriminación que enfrentan las mujeres indígenas, es esencial subrayar que éstas no deben ser percibidas simplemente como víctimas. Es evidente que las mujeres indígenas hacen contribuciones únicas y juegan un papel fundamental en sus familias, sus comunidades, sus países, así como en el ámbito internacional. Las mujeres indígenas también son conocidas como garantes de su cultura: han participado activa y exitosamente en los procesos que llevaron a la adopción de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas, la creación del Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas, la elaboración del mandato del Relator Especial sobre los Derechos de Pueblos Indígenas, la adopción de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, entre otros logros<sup>10</sup>. Aunque sean sujeto de discriminación y de violaciones a sus derechos humanos, las mujeres indígenas que han interactuado con la Comisión Interamericana en distintos espacios han rechazado la caracterización de víctimas, y han demandado el reconocimiento de su fuerza, y de su participación activa<sup>11</sup>.
  
12. El presente informe tiene seis capítulos. El primero contiene una reseña sucinta de las actividades realizadas por la CIDH en relación con los derechos de las mujeres indígenas. En el segundo capítulo, la CIDH presenta principios jurídicos orientadores y normas internacionales que los Estados deben considerar al elaborar leyes, programas y políticas para proteger los derechos humanos de las mujeres indígenas, así como temas y asuntos prioritarios que los Estados deben abordar. En el tercer capítulo, la CIDH examina las diferentes dimensiones de la violencia contra las mujeres indígenas, con énfasis en las formas particulares en que se ven afectadas individualmente y como comunidad, así como las dimensiones del enfoque holístico que debe guiar la acción de los Estados para responder a esta grave situación de derechos humanos. En el cuarto capítulo se examina el acceso a la justicia para las mujeres indígenas y se ponen de relieve los grandes obstáculos que enfrentan. En el quinto capítulo, la Comisión Interamericana examina en general algunos de los principales retos que las mujeres indígenas siguen enfrentando en lo que concierne a la protección de sus derechos económicos, sociales y culturales básicos, y se describen obstáculos que menoscaban el pleno ejercicio de estos derechos. En el último capítulo, la CIDH formula conclusiones y recomendaciones basadas en los temas desarrollados en el informe.

---

<sup>10</sup> Naciones Unidas, *Informe de la Relatora Especial sobre los Derechos de Pueblos Indígenas, Victoria Tauli Corpuz*, August 6, 2015, A/HRC/30/41, párr. 6.

<sup>11</sup> Información recibida durante una reunión con mujeres indígenas de América Latina con la ex-Comisionada Tracy Robinson en Lima, Perú, noviembre 21-22, 2013.