



Consejo Económico y Social

Distr. general
12 de febrero de 2013
Español
Original: inglés

Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas

12° período de sesiones

Nueva York, 20 a 31 de mayo de 2013

Tema 7 del programa provisional*

Derechos humanos

Estudio sobre la incidencia de la violencia contra las mujeres y las niñas indígenas teniendo presente lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 22 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Nota de la Secretaría

En virtud de una decisión adoptada por el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas en su 10° período de sesiones (véase E/2011/43, párr. 113), Eva Biaudet, Megan Davis, Helen Kaljuläte y Valmaine Toki, miembros del Foro Permanente, realizaron un estudio sobre la incidencia de la violencia contra las mujeres y las niñas indígenas teniendo presente lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 22 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Ese estudio se presenta al Foro en su 12° período de sesiones, en cumplimiento de la referida decisión.

* E/C.19/2013/1.



Estudio sobre la incidencia de la violencia contra las mujeres y las niñas indígenas teniendo presente lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 22 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas¹

I. Introducción

1. Pese a las declaraciones y convenciones internacionales sobre la violencia contra la mujer y la amplia documentación en que se analiza el fenómeno, además de las recomendaciones para luchar contra ese tipo de violencia en general, hay mucho menos material publicado sobre la violencia contra las mujeres y las niñas indígenas concretamente y la forma en que las mujeres indígenas explican y comprenden la violencia. Habida cuenta de esa laguna, en el presente estudio se presta especial atención al párrafo 2 del artículo 22 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que se centra en los derechos y necesidades especiales de las mujeres y las niñas indígenas. En la Declaración se pide a los Estados Miembros que adopten medidas, conjuntamente con los pueblos indígenas, para asegurar que las mujeres y las niñas indígenas gocen de protección y garantías plenas contra todas las formas de violencia y discriminación. Conforme al marco del *Manual de legislación sobre la violencia contra la mujer*, en el estudio se reitera ese llamamiento y se tienen en cuenta las recomendaciones de la reunión del grupo internacional de expertos sobre la pandemia. Las recomendaciones figuran en el informe del grupo de expertos presentado al Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas en su 11º período de sesiones (E/C.19/2012/6). En él se describen el alcance y la naturaleza de la violencia contra las mujeres y las niñas indígenas en todo el mundo; el estudio concluye destacando la importancia de que los Estados colaboren con los pueblos indígenas para adoptar medidas dirigidas a eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas indígenas.

2. De acuerdo con el artículo 1 de la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (resolución 48/104 de la Asamblea General), por “violencia contra la mujer” se entiende “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada”. En su Recomendación General núm. 19, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer dice que la violencia contra la mujer “es una forma de discriminación que inhibe gravemente la capacidad de la mujer de gozar de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre”.

¹ Las siguientes personas también contribuyeron al estudio en los aspectos de investigación y asistencia editorial: Mirna Cunningham, miembro del Foro Permanente, Camille Webb-Gannon, de la Universidad de Nueva Gales del Sur, Rauna Kuokkanen, de la Universidad de Toronto, y Tove Holmström.

3. Muchos Estados han establecido marcos jurídicos, normativos e institucionales para combatir la violencia contra la mujer y han velado por mejorar la coordinación entre diferentes partes interesadas. Las Naciones Unidas han determinado directrices sobre mejores prácticas (como el *Manual de legislación sobre la violencia contra la mujer*), que tienen por objeto proporcionar a los Estados Miembros un fundamento para formular y aplicar mejores leyes, políticas y programas. Sin embargo, no en todas las jurisdicciones se ha hecho una aplicación amplia de marcos jurídicos y normativos y de directrices sobre mejores prácticas. Por consiguiente, la Asamblea General ha reconocido la necesidad de reforzar las iniciativas emprendidas por los Estados Miembros para eliminar la violencia contra la mujer a fin de asegurar que dichas iniciativas sean sistemáticas y sostenidas y abarquen a todos los grupos de mujeres, incluidas las mujeres indígenas.

II. Carácter polifacético de la violencia contra las mujeres indígenas

4. El párrafo 2 del artículo 22 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas es importante porque es una disposición de derecho internacional relativa específicamente a la situación de las mujeres indígenas y dirigida a los Estados Miembros en su calidad de aliados en las iniciativas de lucha contra la violencia y la discriminación contra las mujeres y los niños indígenas. No se han publicado muchos análisis sobre el párrafo 2 del artículo 22. La reunión del grupo internacional de expertos organizada por el Foro Permanente en 2012 elaboró el primer informe mundial (E/C.19/2012/6) sobre la base de un reflexión en cuanto al significado del párrafo 2 del artículo 22. El presente estudio también tiene por objeto contribuir a una mejor comprensión mediante una explicación de las distintas maneras en que las mujeres y las niñas indígenas experimentan la violencia. La violencia no solo es perpetrada en el hogar o la comunidad; ni tampoco se experimenta exclusivamente en una forma “tradicional” o “habitual” o incluso como violencia interpersonal. También abarca la violencia del Estado y dentro del sector privado. La violencia que experimentan las mujeres y las niñas indígenas desafía toda simple categorización². Además, según Amnistía Internacional, la violencia experimentada por las mujeres y las niñas indígenas suele verse agravada por la doble discriminación por motivos de raza y género, en particular cuando interponen recursos contra la violencia.

² Harry Blagg, *Crime, Aboriginality and the Decolonisation of Justice* (Leichhardt, Nueva Gales del Sur (Australia), Federation Press (2008), pág. 139; véase también Kyllie Cripps, “Indigenous family violence: pathways forward”, en *Working Together: Aboriginal and Torres Strait Islander Mental Health and Wellbeing Principles and Practice*, Nola Purdie, Pat Dudgeon y Roz Walker, (compiladoras) (Commonwealth de Australia, 2010), pág. 146: “Es un hecho ampliamente reconocido que la denominación y definición de la violencia en el seno de la familia es una de las cuestiones más amplias, permanentes y controvertidas del discurso sobre la violencia en la familia. ... Para las personas ajenas a esas profesiones y discursos, a saber, quienes experimentan directamente la violencia, no es de extrañar que a menudo carezcan de los recursos lingüísticos, de conocimientos y comunicaciones necesarios para interpretar y aplicar a su propia experiencia las denominaciones y definiciones creadas en los discursos académicos y profesionales”.

5. Las mujeres y las niñas indígenas se enfrentan a la violencia en dos importantes esferas: en sus comunidades (ese tipo de violencia puede estar vinculado a tradiciones y costumbres y puede afectar a la salud, la sexualidad o la libertad de circulación de las mujeres y las niñas) y fuera del hogar y la comunidad (violencia que puede ser sexual o de otro tipo de violencia física o estructural y cometida por funcionarios públicos)³. Las mujeres indígenas han sostenido que por violencia contra las mujeres se ha de entender todo acto de violencia cometido contra ellas en razón de su género y como consecuencia de su posición histórica dentro de la familia patriarcal⁴. Además, las mujeres indígenas han sostenido que la violencia contra las mujeres y las niñas es un fenómeno que debiera analizarse en un contexto estructural más amplio, en particular con respecto a los efectos de la colonización⁴.

6. En la bibliografía sobre las causas y los correlatos de la violencia contra las mujeres indígenas se reiteran varios temas y consideraciones comunes, entre ellos los siguientes:

a) La violencia contra las mujeres y las niñas indígenas, que es de carácter polifacético, no se puede desvincular de la colonización. Abarca tanto la violencia infligida a mujeres y niñas durante los procesos históricos de la colonización como la violencia que se deriva de la persistencia de las secuelas de la colonización, incluida la desintegración de las estructuras comunitarias y la autoridad cultural, que es un correlato de la violencia contra las mujeres y las niñas indígenas asociada con el alcohol y las drogas⁵;

b) En muchas partes del mundo aún se aplican políticas basadas en el racismo, la exclusión y un enfoque del desarrollo que son contrarias a los principios de los pueblos indígenas y los derechos humanos fundamentales⁶. Esas políticas siguen siendo aplicadas por el Estado, así como a través de las empresas multinacionales que operan en territorios indígenas y extraen recursos de tierras indígenas, y tienen un efecto perjudicial sobre las mujeres y las niñas indígenas;

c) El problema de la violencia contra las mujeres y las niñas indígenas no es solo una cuestión de derechos humanos individuales, sino también de derechos de los pueblos indígenas y de derechos humanos en general de las mujeres y las niñas. La violación sistemática de los derechos colectivos de los pueblos indígenas es un importante factor de riesgo para la violencia de género.

³ Melissa Lucashenko, "Violence Against Indigenous Women: Public and Private Dimensions" *Women's Encounters With Violence: Australian Experiences*, Sandy Cook y Judith Bessant (compiladoras), (Sage Publications, 2007), pág. 147.

⁴ Grupo de Trabajo sobre la violencia contra las mujeres aborígenes y las isleñas del Estrecho de Torres, *The Aboriginal and Torres Strait Islander Women's Task Force on Violence Report* (Gobierno del estado de Queensland (Australia) 2000), pág. 31.

⁵ Grupo de Trabajo sobre la violencia contra las mujeres aborígenes y las isleñas del Estrecho de Torres, *The Aboriginal and Torres Strait Islander Women's Task Force on Violence Report* (Gobierno del estado de Queensland (Australia), 2000); Paul Memmott *et al.*, *Violence in Indigenous Communities*, Crime Prevention Branch of the Commonwealth Attorney-General's Department (Commonwealth de Australia, 2001), pág. 12; se puede consultar en <http://www.crimeprevention.gov.au/PublicationsFamilyViolence/Documents/violenceindigenous.pdf>; Amnistía Internacional, *Maze of Injustice: The Failure to Protect Indigenous Women from Sexual Violence in the USA* (Londres, Amnesty International Publications, 2007).

⁶ Amnistía Internacional, *Maze of Injustice* (véase la nota 5 *supra*).

III. Las mujeres y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

7. En la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se menciona específicamente a las mujeres indígenas en tres ocasiones:

- En el párrafo 2 del artículo 21 se dice que los Estados prestarán “particular atención a los derechos y necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidad indígenas” en el contexto de medidas especiales dirigidas a mejorar las condiciones económicas y sociales.
- En el párrafo 1 del artículo 22 se indica que en la aplicación de la Declaración se prestará particular atención a los derechos y necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidad indígenas.
- En el párrafo 2 del artículo 22 se dice que los Estados adoptarán medidas, 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.

8. Tanto en el párrafo 2 del artículo 21 como en el párrafo 1 del artículo 22 se destacan los derechos y necesidades especiales de las mujeres y los niños indígenas. En el párrafo 2 del artículo 22 se dice preceptivamente que los Estados “adoptarán” medidas, lo que significa que los Estados tienen obligación de adoptar medidas activas para asegurar la protección y garantías plenas contra todas las formas de violencia y discriminación. Las palabras “conjuntamente con los pueblos indígenas” refuerzan el compromiso de los Estados Miembros, con arreglo a la Declaración, de obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en la consecución de ese objetivo, en un régimen de asociación con ellos. El párrafo 2 del artículo 22 se deriva de derechos y protecciones específicos de la raza o los indígenas, que se reconocen en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y el artículo 6 del Convenio núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales, que establece la obligación de los Gobiernos de celebrar consultas con los pueblos indígenas cuando se examinen medidas que los han de afectar.

9. El párrafo 2 del artículo 22 se basa también en el derecho internacional público general relativo a los derechos humanos, como la protección contra todas las formas de violencia y discriminación, y la eliminación de estos flagelos, que subsume las prohibiciones generales contra la violencia y la discriminación estatuidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El párrafo 2 del artículo 22 se funda igualmente en el derecho internacional público general relativo a los derechos y protecciones contra la violencia y la discriminación orientados expresamente en favor de la mujer, y el derecho internacional con respecto a derechos y protecciones orientados expresamente en favor de los niños. Esos cuerpos de derecho comprenden la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño y los comentarios de los órganos creados en virtud de tratados, incluida la Recomendación General núm. 19, sobre la

violencia contra la mujer, del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

IV. Resúmenes temáticos

10. Los siguientes resúmenes constituyen una reflexión sobre muchos temas comunes que entraña el amplio fenómeno de la violencia contra las mujeres y las niñas indígenas. El objetivo de los resúmenes es, por un lado, proporcionar un panorama general de los problemas que enfrentan las mujeres y las niñas indígenas al responder ante la violencia y, por el otro, ilustrar hasta qué punto es endémica la violencia contra las mujeres y las niñas indígenas en los ámbitos privado y público. Si bien no son exhaustivos, los resúmenes describen las distintas formas de violencia contra las mujeres y las niñas indígenas: la violencia consuetudinaria y tradicional; la violencia interpersonal e intracultural; la violencia con raíces en la colonización; la trata con fines sexuales; y la violencia de las empresas multinacionales y el Estado, incluso como consecuencia de la explotación de los recursos y el fomento del turismo. Parte de la información que se consigna se refiere a las mujeres y las niñas en general, en los países con grandes poblaciones indígenas, y no a las mujeres y las niñas indígenas concretamente en esos países, ya que suele ser difícil desglosar los datos correspondientes a cada uno de estos grupos. Más adelante se describe cada tipo de violencia (muchos de los cuales se superponen), y se mencionan seguidamente varios ejemplos de ese tipo de violencia en el contexto internacional, y se hacen un esbozo de las medidas aplicadas por los Estados y las comunidades para luchar contra el tipo de violencia en cuestión y una evaluación de la magnitud del problema.

La violencia interpersonal

11. Los actos de violencia física, emocional y sexual contra las mujeres y las niñas (comúnmente perpetrados por hombres) se denominan de distintas maneras: violencia interpersonal, violencia doméstica y violencia en la familia (aunque también se han utilizado esos términos al aludir a otras pautas y autores de actos de violencia)⁷. Desde una perspectiva de conjunto, la violencia interpersonal contra las mujeres y las niñas por parte de los hombres e incluso entre las mujeres en algunas culturas es todavía de índole cultural (y no se limita a casos individuales puramente patológicos), dimanantes de una cultura de misoginia de dimensión mundial. Es común que no se denuncie suficientemente ese tipo de violencia⁸, al igual que el sexismo interiorizado por la mujer⁹. La violencia contra las mujeres y las niñas es también un grave problema de salud pública en las comunidades indígenas. La violencia doméstica y sexual está asociada a problemas de salud, agudos y crónicos, entre las mujeres y las niñas y perjudica su salud mental, lo que puede limitar aún más su capacidad para buscar protección y su acceso a los servicios.

⁷ Cripps, “Indigenous family violence” (véase la nota 2 *supra*).

⁸ Fadwa Al-Yaman, Mieke Van Doeland y Michelle Wallis, *Family Violence Among Aboriginal and Torres Strait Islander Peoples* (Instituto Australiano de Salud y Bienestar Social, Canberra, 2006), pág. 27; se puede consultar en www.aihw.gov.au/WorkArea/DownloadAsset.aspx?id=6442458606.

⁹ Mary Kimani, “Taking on violence against women in Africa: international norms, local activism start to alter laws, attitudes”, *Africa Renewal*, vol. 21, núm. 2 (2007).

Agresión

12. Una serie de informes y estadísticas permiten hacerse una idea de la universalidad de la violencia interpersonal contra la mujer, en particular las mujeres y las niñas indígenas. En 2005, por ejemplo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) constató que el 50% de las mujeres en la República Unida de Tanzania y el 71% de las mujeres en las zonas rurales de Etiopía habían denunciado palizas u otras formas de violencia por parte de sus maridos o pareja⁹. En Kenya, el 42% de las 612 mujeres encuestadas en un distrito informó de que habían sido golpeadas por su pareja¹⁰. En Uganda, el 41% de las mujeres declararon haber sido golpeadas o sufrido agresión física a manos de su pareja y, en Zimbabwe, el 32% de 996 mujeres denunciaron haber sufrido abusos físicos desde los 16 años de edad⁹. En Tonga, han aumentado las denuncias interpuestas por mujeres en relación con la violencia doméstica; sin embargo, por razones de pudor, en particular cuando el agresor es de categoría superior, se impone una ley de silencio respecto de esos abusos¹¹. De modo similar, en Nueva Zelanda se ignora el verdadero nivel de violencia contra las mujeres maoríes. Pese a ello, las cifras indican que casi el 20% de las mujeres maoríes han sufrido actos de agresión o amenaza por parte de una pareja íntima, o sea, tres veces la media nacional¹². En muchas comunidades indígenas de la región del Ártico, la tasa de mujeres que experimentan violencia y se refugian en albergues es superior a la media nacional¹³.

Homicidio

13. En 2003, la Fiscalía General de Kenya observó que la violencia doméstica representaba el 47% de todos homicidios⁹. En Sudáfrica, una mujer es asesinada cada seis horas por su marido o pareja¹⁴. En Zimbabwe, seis de cada diez casos de homicidio enjuiciados ante el Tribunal Superior de Harare en 1998 estaban relacionados con actos de violencia doméstica. En Australia, la violencia contra las mujeres indígenas en las comunidades indígenas parece haber adquirido proporciones epidémicas¹⁵. Según las estadísticas del país sobre la violencia doméstica, como se indicó en el Centro australiano de intercambio de información sobre la violencia doméstica y en la familia, las mujeres indígenas tienen 45 veces más probabilidades de experimentar violencia familiar que las no indígenas y tienen muchas más probabilidades de ser asesinadas por sus parejas que las mujeres no aborígenes. La Oficina de Estadística de Australia y el Instituto Australiano de Salud y Bienestar indican que la agresión es una causa importante de muerte de las

¹⁰ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *La violencia doméstica contra mujeres y niñas*, Innocenti Digest 6 (Florenia (Italia) Centro de Investigaciones Innocenti, 2000); se puede consultar en <http://www.unicef-irc.org/publications/213>.

¹¹ Comisión de Derecho Te Aka Matua O Te Ture, *Converging Currents: Custom and Human Rights in the Pacific* (Wellington, Comisión de Derecho de Nueva Zelanda, 2006), pág. 93.

¹² Ministerio de Desarrollo Social de Nueva Zelanda, *2010: The Social Report*; la sección titulada “Safety”, se puede consultar en <http://www.socialreport.msd.govt.nz/documents/safety-social-report-2010.pdf>.

¹³ Según las estadísticas disponibles, las jóvenes indígenas en el Canadá tienen cinco veces más probabilidades que otras mujeres canadienses de su misma edad de morir como resultado de la violencia. Véase Amnistía Internacional, “No more stolen sisters” (Ottawa, 2009) pág. 1; se puede consultar en <http://www.amnesty.org/en/library/info/AMR20/012/2009>.

¹⁴ “Clinton’s Africa vision is out of focus, say critics”, *The Examiner* (2 de octubre de 2011); se puede consultar en http://www.peacewomen.org/news_article.php?id=4136&type=news.

¹⁵ Memmott *et al.*, *Violence in Indigenous Communities* (véase la nota 5 *supra*).

mujeres indígenas de Australia (9 a 23 veces superiores a las tasas equivalentes para cada edad para las mujeres no indígenas).

Violencia sexual

14. En la región del Pacífico, la violencia contra la mujer, especialmente la agresión sexual, incluida la violación de mujeres y niños, es motivo de grave preocupación. En Papua Nueva Guinea, existe un alto nivel de violencia contra la mujer por parte de sus maridos y también entre las esposas de un mismo marido. Las organizaciones no gubernamentales de mujeres que trabajan para poner fin a la violencia contra la mujer en Papua Nueva Guinea han constatado que aproximadamente el 85% de los casos que atienden guardan relación con la poligamia.

15. A la luz de esas estadísticas y prácticas, se han adoptado numerosas medidas para eliminar la violencia contra las mujeres y las niñas indígenas en todo el mundo. Diversos Estados insulares del Pacífico han sancionado leyes sobre la violencia doméstica y tribunales especializados en casos de violencia doméstica, por ejemplo, la Ley sobre la violencia doméstica de Nueva Zelanda, de 1995. En Fiji, las organizaciones de la sociedad civil, como el Centro de Crisis de la Mujer de Fiji, las organizaciones de mujeres y otras organizaciones no gubernamentales prestan una asistencia muy valiosa en cuanto a hacer conocer el problema de la violencia contra la mujer en un contexto en que las cuestiones relativas a la mujer y los niños han quedado relegadas a un segundo plano por las cuestiones de seguridad nacional.

16. En Nueva Zelanda, han surgido nuevas y prometedoras prácticas sobre cómo abordar la violencia en la familia; por ejemplo, el Proyecto de Educación Comunitaria Ngati Porou tiene por objeto reducir las lesiones abordando la cuestión de la seguridad vial y las lesiones relacionadas con el consumo de alcohol y de drogas, la violencia doméstica y la seguridad en los parques de juegos. El proyecto se centra en *tikanga* (conocimientos tradicionales) y está ubicado en *marae* (lugares de reunión de la comunidad). En relación con la violencia familiar, se celebran *wananga* (reuniones educativas) para examinar situaciones pertinentes para los maoríes. Se celebró una *hui* (reunión) y un concierto para crear conciencia sobre la necesidad de prevenir la violencia. En la Ley sobre violencia doméstica de Nueva Zelanda, de 1995, se crean programas para adultos protegidos (por lo común mujeres) y se dispone la inclusión de *tikanga* en la formulación y ejecución de programas.

17. En Australia se han venido adoptando diversas medidas desde hace varias décadas para combatir la violencia contra las mujeres indígenas. Las medidas más perdurables y eficaces han sido las concebidas y elaboradas por las comunidades indígenas, con el apoyo del Estado. Por ejemplo, los planes de gestión del alcohol u otras restricciones sobre la venta y el consumo de alcohol están en vigor desde hace mucho tiempo en diversas zonas¹⁶; los servicios jurídicos de prevención de la violencia en las familias indígenas han desempeñado un papel importante en la lucha contra la violencia en la familia. En el marco de otra iniciativa, grupos de voluntarios patrullan las calles principales para vigilar a los miembros de la

¹⁶ Universidad de Notre Dame Australia, “Fitzroy Valley alcohol restriction report, December 2010”, preparado para la Oficina de Fiscalización de las Drogas y el Alcohol, Australia Occidental.

comunidad afectados por el alcohol¹⁷. Según el informe de 2007 sobre la justicia social de la Comisión Australiana de Derechos Humanos, también se han puesto en práctica programas de refugio y protección. También se han establecido en Sydney modelos de justicia alternativa, grupos de justicia comunitaria y programas de educación y concienciación, como la campaña Mildura contra la violencia y la agresión sexual domésticas y el Proyecto de las mujeres aborígenes contra la violencia. Existen datos empíricos sustanciales en la bibliografía australiana sobre la cuestión que apoyan el principio según el cual las iniciativas de las comunidades indígenas para combatir la violencia tienen más probabilidades de prosperar debido al grado de libre determinación que esas comunidades ejercen sobre el desarrollo y la aplicación de esas iniciativas¹⁸. Los datos empíricos indican también que la participación de los hombres y la policía es fundamental para el éxito de esas iniciativas.

18. Luchar contra la violencia en las comunidades indígenas pequeñas y relativamente aisladas puede ser una labor ardua debido a las relaciones de familia extensa y a las obligaciones que se derivan de esas relaciones. Un problema importante en la lucha contra la violencia contra las mujeres y las niñas en la región del Ártico es la falta de servicios y programas para las víctimas. Con demasiada frecuencia, los servicios para las víctimas de la delincuencia y la violencia en el Ártico actúan de manera aislada unos de otros. Hace falta un enfoque sistemático y coordinado. En la publicación titulada “Estrategia Nacional de Prevención del Maltrato en las Comunidades Inuit y Compartir Conocimientos es Compartir Sabiduría: Guía de la Estrategia Nacional” se indica que en esas comunidades, las deficiencias en los servicios, la distribución desigual de los recursos, el agotamiento y pérdida de personal capacitado, la carencia de capacitación y apoyo para el personal de primera línea y las evaluaciones de los programas sin completar son factores que entorpecen los esfuerzos para prevenir la violencia. La Asociación Pauktuutit de Mujeres Inuit del Canadá elaboró el Proyecto Nuluaq, una iniciativa exitosa en la lucha contra la violencia que proporciona una base de datos para la realización de búsquedas y una red de contactos de 400 servicios y programas.

19. Si bien en muchas partes del mundo existen leyes para erradicar la violencia sexual contra la mujer, su aplicación sigue siendo difícil. Los organismos de seguridad suelen cuestionar las pruebas que corroborarían esos actos de violencia y las víctimas pueden mostrarse renuentes a facilitar pruebas.

La violencia proveniente del sector privado

20. Las actividades de las empresas han tenido un efecto negativo sobre los modos de vida tradicionales indígenas. En las comunidades indígenas donde se practica la actividad minera, las mujeres y las niñas están más expuestas al riesgo de violencia y a problemas de salud. En los yacimientos petrolíferos del Ecuador, el cáncer es la causa del 32% de las defunciones, tres veces más que la media nacional (12%) y afecta principalmente a las mujeres. El 75% de la población consume agua

¹⁷ David Higgins and Associates, “Best practice for aboriginal community night patrols and warden schemes: a report to the Office of Aboriginal Development” (Darwin (Australia) Oficina de Desarrollo Aborigen, 1997), se puede consultar en <http://indigenousjustice.gov.au/db/publications/285968.html>.

¹⁸ Monique Keel, “Family violence and sexual assault in indigenous communities, walking the talk”, *Instituto Australiano de Estudios de la Familia*, núm. 4 (2004) págs. 1 a 31; véase también Memmott *et al.*, *Violence in Indigenous Communities* (véase la nota 5 *supra*).

contaminada, y las mujeres están en contacto permanente con el agua porque son ellas quienes lavan la ropa, van al río y preparan las bebidas locales. Las mujeres y las niñas indígenas tienen una mayor carga de trabajo y caminan trayectos más largos en busca de agua potable y leña para cocinar. Además, se ocupan del trabajo agrícola ya que los hombres están empleados en la industria del petróleo.

21. En el caso de los plaguicidas, los efectos de los contaminantes en la salud de la mujer incluyen el elevado nivel de toxinas en la leche materna, la sangre del cordón umbilical, el suero sanguíneo y los tejidos grasos, que son causa de infertilidad, abortos espontáneos, nacimientos prematuros, una menstruación y una menopausia precoces, cánceres del aparato reproductor, menor capacidad de lactancia e incapacidad para tener hijos sanos. Todos estos trastornos afectan a las madres, las familias y las comunidades en el contexto de sus relaciones y su equilibrio psicológico, emocional y financiero.

22. Además, las actividades turísticas tienen repercusiones en las mujeres y las niñas indígenas. Los centros turísticos provocan conflictos debido a que los inversionistas ejercen presión para comprar las tierras de los pueblos indígenas. Comunidades enteras han sido desalojadas. Las mujeres han sido las más afectadas por la privatización de las tierras indígenas y la pérdida del control territorial, por ejemplo, en la costa septentrional de Honduras. Eso repercute en el turismo porque la información de las mujeres indígenas acerca de los problemas locales es esencial para el desarrollo de las actividades turísticas y culturales.

La violencia proveniente del sector público

23. La violencia del sector público contra las mujeres y las niñas está vinculada a la práctica de la violencia en el ámbito privado o interpersonal. Cada ámbito de violencia legitima otro ámbito de violencia porque lo personal es político y viceversa. Las pautas generalizadas y de larga data de violencia contra las mujeres y las niñas en las relaciones personales y domésticas han plasmado en la normalización de la violencia sexual y otras formas de violencia en la vida de la comunidad, lo que a su vez ha dado lugar a la aceptación pública de la violencia e incluso a que no se reconozcan los actos de violencia como tales. La violencia del sector público es parte de un patrón más amplio, sistémico y culturalmente condonado, o al menos aceptado, de violencia contra la mujer en el dominio público, como la discriminación en el lugar de trabajo o el acoso sexual público¹⁹. Entre las explicaciones de la perpetuación pública de la violencia contra las mujeres y las niñas indígenas se mencionan el aislamiento geográfico de las mujeres de los movimientos de solidaridad u otros servicios, la falta de oportunidades económicas para las mujeres y los limitados servicios que podrían informar a las víctimas sobre sus derechos y recursos para contrarrestar la violencia.

24. La violencia del sector público contra las mujeres indígenas es prolífica. Por ejemplo, en Australia, la presencia de mujeres indígenas en el sistema penitenciario,

¹⁹ Véase *Gender Matters: a Manual on Gender-Based Violence Affecting Young People* (Budapest, Consejo de Educación, Juventud, Cultura y Deporte, Consejo de Europa, 2007), cap. 2, http://eycb.coe.int/gendermatters/chapter_2/1.html; véase también “Gender aspects in post-conflict situations: a guide for OSCE staff”, *The Public-Private Continuum of Violence* (1997-2000), cap. 2; se puede consultar en www.osce.org/gender/14333.

a menudo por delitos menores²⁰, es enormemente desproporcionada, y en las zonas rurales, las mujeres indígenas carecen de servicios adecuados de salud reproductiva²¹. En el Canadá, el 42,7% de las mujeres aborígenes viven en la pobreza, que es el doble del porcentaje de las mujeres no aborígenes y considerablemente más que el número de hombres aborígenes. Además, las contribuciones económicas de las mujeres aborígenes suelen minimizarse o pasarse por alto. La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias señaló que en Guatemala hay impunidad en los casos de violencia contra mujeres indígenas. La situación económica, la escasa cobertura de los recursos y la lejanía geográfica limitan el acceso a la justicia. Las mujeres suelen ser monolingües y el personal de las instituciones pertinentes no es bilingüe.

25. Algunos gobiernos han adoptado medidas para contrarrestar la violencia pública contra la mujer. Por ejemplo, el Gobierno de Sudáfrica adoptó iniciativas en 2003 cuando aprobó un protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, en virtud del cual se comprometió a poner fin a la discriminación y la violencia contra la mujer. Al aprobar la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, el Gobierno de Sudáfrica también se ha comprometido a cambiar las prácticas y leyes discriminatorias, como las que relegan a un segundo plano la condición de la mujer. Sin embargo, el problema es endémico, está profundamente arraigado y requiere un cambio sistémico radical en todo el mundo.

Discriminación y maltrato en los servicios públicos

26. Por violencia institucional se entiende todo acto de discriminación, exclusión, restricción o impedimento, por acción, omisión o imposición cultural por parte de las instituciones del Estado, en violación de la ley y en detrimento de los derechos humanos de las mujeres indígenas. La primera forma de violencia institucional es la falta de servicios. Muchas mujeres indígenas carecen de documentos de identidad, lo que afecta sus posibilidades de beneficiarse de los servicios públicos, adquirir bienes u obtener crédito. Los programas estatales también carecen de una perspectiva intercultural. Por ejemplo, las mujeres indígenas son maltratadas en los hospitales por utilizar sus lenguas indígenas y vestimentas y medicinas tradicionales, y a menudo el personal no les explica ni el trastorno que padecen ni el tratamiento que necesitan.

Violencia habitual, tradicional y cultural

27. Con frecuencia se esgrime la “cultura” para justificar tanto la violencia contra las mujeres indígenas como el argumento según el cual las prácticas misóginas son tradicionales y, por lo tanto, deberían prevalecer sobre las normas de derechos humanos extranjeras u occidentales. En su estudio de 2006 titulado “Poner fin a la violencia contra la mujer: de las palabras a los hechos”, el Secretario General señaló que la violencia contra la mujer es uno de los principales medios para mantener el control masculino sobre la acción y la sexualidad de la mujer. Debido a que tales

²⁰ Véase *Women in Prison: A Report by the Anti-Discrimination Commission Queensland* (Brisbane (Australia) 2006); se puede consultar en http://www.adcq.qld.gov.au/pubs/WIP_report.pdf.

²¹ Carole Thomas y Joanne Selfe, “Aboriginal women and the law”; se puede consultar en http://www.aic.gov.au/media_library/publication/proceedings/21/thomas.pdf.

premisas son interiorizadas y aceptadas como “rasgo cultural”, a menudo no se denuncia un gran número de casos de violencia “tradicional”.

28. Abundan los ejemplos de violencia tradicional o habitual contra la mujer. En China, la India y África Septentrional, los abortos en función del sexo del feto o el infanticidio femenino, han dado lugar al fenómeno de los “millones de mujeres y niñas desaparecidas”. Según el artículo de Amartya Sen titulado “More than 100 million women are missing”, las características demográficas indican que en determinados países y regiones debería haber muchas más mujeres que en la actualidad. En 2006, un estudio realizado por el Instituto Sudafricano de Estudios sobre Seguridad determinó que la condición de subordinación jurídica y social de la mujer, especialmente la mujer de las zonas rurales, en muchos países africanos está profundamente arraigada en la tradición. Las normas culturales, como el derecho de un marido a golpear o intimidar físicamente a su esposa, relegan a la mujer a una posición subordinada respecto de sus maridos y otros hombres. En el África tanto oriental y occidental se practica la mutilación genital femenina.

29. La percepción de las mujeres y las niñas como propiedad del hombre no solo sirve para mantener a las mujeres y las niñas en un estado de subordinación que perpetúa la violencia del hombre contra la mujer, sino que también se ha vinculado al aumento de la infección por el VIH y el SIDA en algunas partes de África. En el África oriental y meridional, cuando una mujer enviuda, es común que el hermano mayor del difunto marido herede la esposa y la propiedad de este. En Kenya, la mujer está obligada a contraer matrimonio, incluso si el marido potencial está infectado por el VIH. La propagación del VIH es aún más grave en partes de Ghana, el oeste de Kenya y Zimbabwe, donde existe la creencia de que un hombre que está infectado por el VIH puede curarse al tener relaciones sexuales con una virgen.

30. En 2007, solo Sudáfrica había sancionado leyes pertinentes y adecuadas para castigar la violencia contra la mujer. En Kenya, el proyecto de ley sobre violencia sexual se sancionó solo después de que se eliminaron algunos artículos, como el que hubiera tipificado como delito la violación en el matrimonio. En Uganda, han existido leyes similares durante más de diez años. La República Unida de Tanzania y Zimbabwe han encontrado una resistencia similar a la sanción de medidas legislativas más justas. Sin embargo, en Rwanda, el poder legislativo aprobó varias leyes progresistas, incluida una que da a las hijas el derecho a heredar la tierra y la propiedad de sus padres, derecho tradicionalmente reservado a los hombres. En Guinea, las actividades de educación pública han reunido a organizaciones no gubernamentales locales y líderes religiosos para explicarles que el islam no condona el maltrato de la mujer.

La violencia relacionada con la colonización

31. Décadas e incluso siglos de colonialismo y racismo han servido para perpetuar la violencia contra las mujeres y las niñas en muchas comunidades indígenas. Las culturas de violencia, impuestas mediante un racismo sistémico y la imposición de una violencia directa, simbólica y estructural contra los pueblos indígenas en el marco de la colonización, se reproducen de innumerables maneras, que han conducido a la implosión y grave disfunción de muchas comunidades y culturas indígenas, y al subsiguiente aumento de las tasas de violencia contra las mujeres y

las niñas²². El racismo interiorizado, que contribuye a una baja autoestima individual y de grupo (así como el “estrés” de la aculturación), y un deseo de no marginar aún más a sus hombres o avergonzar a sus comunidades, llevan, muchas veces, a las mujeres indígenas a aceptar la violencia (o a mostrarse renuentes a hablar abiertamente contra la violencia)²³.

32. Se ha puesto en práctica una serie de programas para enfrentar la violencia “familiar” en las comunidades indígenas de Australia. Los programas encaminados a combatir la “violencia relacionada con la colonización” abarcan el fortalecimiento de los programas de identidad que ayudan a los individuos a tener más conciencia de su propia valía y utilidad para la comunidad, a fin de que sean menos vulnerables a los factores relacionados con el ejercicio de la violencia²⁴. En el marco de esos programas se desarrollan aptitudes para la formación de equipos, se fomentan los valores comunitarios y se imparten clases de alfabetización y aritmética elemental de uso cotidiano.

33. Según el estudio titulado *Violence in Indigenous Communities*, “[a]ún se sienten hoy día las consecuencias de la desintegración personal, familiar y comunitaria en muchas sociedades [indígenas], dimanada de misiones, decretos y reglamentos y políticas [gubernamentales], hecho que no debe subestimarse a la hora de buscar soluciones genuinas y viables para prevenir la violencia en las comunidades indígenas. Lo que se requiere es tratamiento y ‘curación’ en una escala masiva, incluida la curación de personas, familias y comunidades enteras”.

La trata de mujeres y niñas indígenas

34. La discriminación y la pobreza son causas profundas de la trata de personas, comúnmente denominada la esclavitud de los tiempos modernos. Es un delito que afecta de manera muy desproporcionada a los pueblos indígenas, en particular las mujeres y las niñas. La trata de personas tiene que ver con la explotación y el control de otra persona para beneficiarse de su vulnerabilidad. La trata de personas adopta muchas formas, incluso con fines de explotación laboral o sexual.

35. La trata de personas se produce en todos los tipos de actividad económica y sucede en todas partes del mundo. Se trata de un fenómeno en gran medida oculto y, por lo tanto, difícil de cuantificar. Según la *Estimación Mundial sobre el Trabajo Forzoso* (2012), publicada en junio de 2012 por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), 29 millones de personas son víctimas del trabajo forzoso y de la trata en todo momento.

36. En la *Estimación Mundial sobre el Trabajo Forzoso* se señala que la trata afecta a todos los grupos de población, pero algunos grupos son más vulnerables que otros. La OIT ha confirmado que, en todas las regiones del mundo, las víctimas de la trata de personas suelen proceder de minorías o grupos socialmente excluidos. En el informe titulado “El Costo de la Coacción”, la OIT informa de que los pueblos, las mujeres y los jóvenes indígenas son particularmente vulnerables al trabajo forzoso y la trata de personas. También cita las pautas de larga data de

²² Johan Galtung, “Cultural violence”, *Journal of Peace Research*, vol. 27, núm. 3 (agosto de 1990).

²³ Cripps, “Indigenous family violence” (véase la nota 2 *supra*); Memmott *et al.*, *Violence in Indigenous Communities* (véase la nota 5 *supra*).

²⁴ Memmott *et al.*, *Violence in Indigenous Communities* (véase la nota 5 *supra*).

discriminación y desigualdad que son las causas profundas del elevado número de pueblos indígenas víctimas de la trata en América Latina. Del mismo modo, en la región del África Central, la posición subordinada de muchos grupos que habitan en los bosques los pone en riesgo de ser víctimas de la trata de personas.

37. La pobreza es una importante causa fundamental de la trata. Según un informe del Banco Mundial publicado en 2010 con el título “Indigenous peoples still among the poorest of the poor”, los pueblos indígenas acusan sistemáticamente tasas de pobreza mucho más elevadas y difíciles de superar que otras poblaciones y grupos. El estudio revela que, si bien representan cerca del 4,5% de la población mundial, los pueblos indígenas constituyen el 10% de los pobres del mundo y casi el 80% habitan en Asia. Las elevadas tasas de pobreza que enfrentan las mujeres y las niñas indígenas las hace especialmente vulnerables a la trata. En el Canadá, la difícil situación socioeconómica de los pueblos de las Primeras Naciones se ha señalado como una de las principales razones que explican las tasas alarmantes de mujeres y niñas aborígenes que son víctimas de la trata tanto dentro del país como desde el Canadá hacia los Estados Unidos²⁵.

38. A escala mundial, los pueblos indígenas hacen frente a la creciente amenaza de apropiación de tierras y la explotación comercial de sus tierras y recursos naturales. La ejecución de proyectos de desarrollo, como la construcción de represas y carreteras, las operaciones de explotación forestal y el fomento del turismo, pueden tener efectos devastadores en las comunidades indígenas y, de manera desproporcionada, en las mujeres y las niñas en las comunidades afectadas. En la República Democrática Popular Lao, la construcción masiva de infraestructura ha dado lugar al reasentamiento de muchas comunidades indígenas. Según un estudio del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia titulado “Broken promises, shattered dreams: a profile of child trafficking in the Lao PDR”, ese tipo de reasentamiento ha tenido múltiples consecuencias, y se ha determinado que una de esas consecuencias es una mayor vulnerabilidad a la trata de personas. Las estadísticas de la República Democrática Popular Lao no solo apoyan la tesis de que las comunidades indígenas son más vulnerables a la trata, sino también de que la mayoría de las víctimas de la trata en la región son niñas. En el informe se indica asimismo que un número desproporcionado de víctimas de la trata proceden de minorías étnicas. La mayoría de las víctimas de la trata (60%) son mujeres de 12 a 18 años de edad.

39. En muchos casos, el traficante y las víctimas pueden ser de la misma comunidad. En el Ártico ha resultado muy difícil combatir a la trata y la violencia en las comunidades indígenas pequeñas, relativamente aisladas, debido a las relaciones de familia extensa y las obligaciones que se derivan de esas relaciones. En algunas comunidades, se hace gran hincapié en mantener buenas relaciones dentro y entre las familias extensas, a veces a expensas del bienestar individual. Hablar de abuso y violencia, en particular la violencia sexual, se considera tabú. Cuando se intenta dar a conocer la violencia contra las mujeres y las niñas indígenas, incluida la trata de personas, todas las medidas de lucha contra ese delito deben estar orientadas a la víctima, tener en cuenta las cuestiones de género y aplicarse en cooperación con las mujeres indígenas.

²⁵ Véase el estudio titulado “Victims of trafficking in persons: perspectives from the Canadian community sector”, encargado y preparado por el Departamento de Justicia del Canadá, 2006. El resumen puede consultarse en www.justice.gc.ca/eng/pi/rs/rep-rap/2006/rr06_03/p0.html.

V. Conclusiones

40. La violencia contra las mujeres y las niñas indígenas es un fenómeno endémico en todas partes del mundo. Sucede en el ámbito privado dentro de los hogares, las familias y las comunidades y, en el dominio público, es perpetrada por el Estado y por las empresas.

41. Las razones de la violencia comunitaria e interpersonal en las comunidades indígenas revisten múltiples aspectos, a menudo agravados por el alcoholismo y el uso indebido de drogas, que podría ser parte de una devastadora respuesta a la violencia de la colonización. No obstante, hay que ser prudentes al considerar la violencia contra las mujeres y las niñas indígenas con una perspectiva de “causalidad”; las cuestiones de la colonización o el alcoholismo y las drogas deben considerarse como factores precipitantes o situacionales y no ser invocadas para absolver a los autores de actos de violencia interpersonal e intracultural contra las mujeres y las niñas indígenas.

42. La Declaración de las Naciones Unidas contiene artículos concretos encaminados a remediar la violencia contra las mujeres y los niños indígenas. Sin embargo, si bien muchos Estados Miembros han tratado de aplicar algunas medidas para combatir esa violencia, aún queda mucho por hacer para erradicarla.

43. Los datos empíricos no dejan lugar a dudas acerca de que cuando una comunidad indígena se implica en la formulación y el establecimiento de medidas para hacer frente a la violencia, hay más probabilidades de que esas medidas sean eficaces y surtan efecto. Además, es más probable que una alianza entre las comunidades indígenas y el Estado tenga más éxito en el control de la violencia en las comunidades que un programa elaborado exclusivamente por el Estado.

VI. Recomendaciones

44. Se recomienda:

a) Que los Estados Miembros aumenten la financiación para las iniciativas de prevención de la violencia dirigidas por la comunidad; la contratación y capacitación de los proveedores de servicios y trabajadores de primera línea indígenas; los refugios; y los servicios de asesoramiento y para situaciones de crisis que sean culturalmente apropiados y en lenguas indígenas;

b) Que los Estados colaboren con las comunidades indígenas para elaborar campañas de educación y sensibilización públicas adaptadas a las circunstancias de esas comunidades y asignen fondos suficientes para esa labor de conformidad con el párrafo 2 del artículo 22 de la Declaración;

c) Que todos los agentes que traten de mejorar la coordinación de los servicios y recursos de prevención de abusos intensifiquen su cooperación y coordinen los servicios y programas destinados a las víctimas de la violencia y el abuso;

d) Que, a fin de empoderar a las víctimas de la trata, los Estados y el sistema de las Naciones Unidas incorporen en sus programas de asistencia el idioma y los antecedentes culturales de las mujeres y las niñas indígenas, hagan esfuerzos

concertados para prevenir la discriminación por motivos de origen étnico y presten especial atención a la recuperación y el fomento de la autoestima de las víctimas;

e) Que el sistema de las Naciones Unidas, sus fondos y programas que se focalizan en la lucha contra la trata de personas presten especial atención al apoyo a la identidad de las víctimas, incluidas sus identidades como miembros de los pueblos indígenas.
