联合国 A/HRC/24/41/Add.2

大会

Distr.: General
25 June 2013
Chinese
Original: Spanish

人权理事会
第二十四届会议
议程项目 3
增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

著人民权利问题特别报告员詹姆斯·安纳亚的报告

增编

萨尔瓦多土著人民状况*

概要

在本报告中，土著人民权利问题特别报员詹姆斯·安纳亚根据他于 2012 年 8 月 13 日至 17 日对萨尔瓦多访问期间收到的资料研究了萨尔瓦多土著人民人权状况。

萨尔瓦多土著人民长期遭到压迫以及他们的特征本身的表现形式被磨灭，造成其特征的许多重要方面的消失以及一度围绕其文化和人力资产的许多财富的丧失。然而，这些土著人民还是幸存下来，国家目前已感觉到他们的存在，最近萨尔瓦多政府已采取措施，承认土著人民并促进对他们权利本身的尊重。

尽管政府的决心努力纠正萨尔瓦多土著民族被边缘化的历史，然而，土著人民继续受到文化知识的流失、未能充分培养表达自己特征的能力以及享有相应的权利的影响。这种损失又因全国最贫困阶层生活极端贫困和边缘化而加剧。

* 本报告的概要以所有正式语文分发。报告本身载于概要附件，仅以原文分发。

请回收

萨尔瓦多应该采取比迄今采取的更加具体的行动恢复和保留祖先的语言和传统文化表现形式，如将其纳入社会保障制度、包括已经制定的在卫生和教育领域的社保制度及经济援助方案、土地使用权的方案和旨在加强土著人民自己的组织形式的方案。

Anexo

[Español solamente]

Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, sobre la situación de los pueblos indígenas en El Salvador

Índice

		Párrafos	*Página*
I.	Introducción	1–5	4
II.	La identidad indígena en El Salvador	6–11	4
III.	El marco legal e institucional general	12–21	6
IV.	Iniciativas recientes del Gobierno en relación con los pueblos indígenas	22–31	8
V.	Preocupaciones principales	32–62	10
	A. Organización y representación	32–36	10
	B. Los derechos a la tierra y a los recursos naturales	37–41	11
	C. Derechos económicos, sociales y culturales	42–62	13
VI.	Conclusiones y recomendaciones	63–94	18
	A. Observaciones generales	63–67	18
	B. El marco legal y político	68–71	19
	C. Organización y participación indígena	72–76	19
	D. Tierras y recursos naturales	77–81	20
	E. Pobreza y desarrollo económico	82–84	21
	F. Salud	85–88	21
	G. Educación	89–92	22
	H. Idioma y cultura	93–94	22

I. Introducción

1. El Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, efectuó una visita a la República de El Salvador del 13 al 17 de agosto de 2012, siguiendo una invitación enviada por el Gobierno. Sobre la base de las informaciones obtenidas tanto de su visita como de investigaciones independientes, el presente informe examina la situación de los pueblos indígenas en El Salvador y realiza una serie de recomendaciones encaminadas a promover mayores pasos para la protección de los derechos de los pueblos indígenas en el contexto específico del país.

2. En El Salvador, el Relator Especial se reunió con representantes del Gobierno, miembros de la Asamblea Legislativa, jueces de la Corte Suprema de Justicia, pueblos y organizaciones indígenas, grupos de la sociedad civil y representantes del equipo de las Naciones Unidas en El Salvador.

3. En San Salvador, capital del país, el Relator Especial llevó a cabo reuniones con representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores; la Secretaría de Cultura; el Ministerio de Gobernación; el Ministerio de Trabajo y Previsión Social; el Ministerio de Salud; el Ministerio de Agricultura y Ganadería; el Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano; la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones; la Secretaría Técnica de la Presidencia; el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales; el Ministerio de Turismo; el Ministerio de Educación; el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública; y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. También se reunió con miembros de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Asamblea Legislativa y jueces de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. El Relator Especial también mantuvo encuentros con integrantes de la Mesa Permanente de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y de la Mesa Multisectorial de Pueblos Indígenas, así como con representantes del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer.

4. Asimismo, el Relator Especial tuvo la oportunidad de viajar a los municipios de Nahuizalco e Izalco (departamento de Sonsonate), Panchimalco (San Salvador), Cojutepeque (Cuscatlán) y Cacaopera (Morazán), donde se reunió con pueblos y organizaciones indígenas y con representantes de los gobiernos locales.

5. El Relator Especial quisiera expresar su agradecimiento al Gobierno, y en particular al Ministerio de Relaciones Exteriores, por su invitación a visitar El Salvador y por su cooperación y asistencia en la preparación y realización de la visita. También quisiera expresar su agradecimiento al equipo de las Naciones Unidas en El Salvador por su apoyo indispensable en todos los aspectos de la visita. Finalmente, el Relator Especial quisiera agradecer a todos los pueblos y organizaciones indígenas que le acogieron y compartieron con él sus historias, aspiraciones y preocupaciones.

II. La identidad indígena en El Salvador

6. Los pueblos indígenas de El Salvador incluyen los pueblos náhuas, pipiles, lencas, kakawiras, y maya chortí. Según el censo de 2007 realizado por la Dirección General de Estadística y Censos, hay 13.319 personas indígenas en El Salvador, lo que representa

aproximadamente el 0,2% de la población total del país. De ellos, el 15% se identificó como lenca, el 31% se identificó como kakawira, el 27% se identificó como pipil, y el 27% se identificó como "otro".[1] Sin embargo, el censo de 2007 ha sido ampliamente criticado por subestimar significativamente la población indígena en El Salvador y por distorsionar el desglose de las etnias indígenas. La cantidad y cualidad de las preguntas planteadas por el censo son citadas frecuentemente como factores contribuyentes a su inexactitud. En este sentido, otras estimaciones indican que la población indígena del país se encuentra entre el 10% y el 12% de la población total.[2]

7. A su vez, el Relator Especial observa que otro factor que contribuye a dificultades en la identificación definitiva de la población indígena es el hecho de que existe en el país un proceso continuo de recuperación de la identidad indígena. En este sentido, hasta hace poco, un discurso común lo constituía aquel por el cual no existen pueblos indígenas en El Salvador. La invisibilidad de los pueblos indígenas en El Salvador puede ser entendida, en parte, tomando en consideración los efectos de la persecución y marginalización vividas por ellos a través de los siglos XIX y XX.

8. Aunque es probable que varios factores hayan contribuido a la erosión de la identidad indígena, la masacre de 1932, conocida como La Matanza, que resultó en la muerte de hasta 30.000 personas indígenas, es el evento que más se ha identificado con la supresión de la identidad indígena. El levantamiento que terminó trágicamente con La Matanza era mayoritariamente un movimiento de pueblos indígenas y campesinos que habían sido despojados de sus tierras y forzados a la pobreza. La mayoría empobrecida en el país había sufrido durante años bajo la opresión de una oligarquía que se había enriquecido utilizando sus conexiones con el ejército para consolidar el poder y, simultáneamente, convertir las tierras comunales en plantaciones de café. En este contexto, la llamada a la revolución del líder socialista Farabundo Martí encontró apoyo significativo entre la población indígena y campesina de El Salvador. El régimen militar encabezado por el general Maximiliano Hernández Martínez, confrontado con una amenaza al orden social y político, del cual dependía la oligarquía, respondió brutalmente.

9. Cuando ocurrió la masacre, ser indígena era equiparado con ser campesino y comunista, y las personas que vestían en trajes típicos indígenas o hablaban idiomas indígenas fueron acosadas por el ejército. Muchos consideran que La Matanza incitó al resto de la población indígena a suprimir conscientemente las manifestaciones de su identidad para evitar esta persecución. Algunas políticas subsiguientes del Gobierno promoviendo la "mestización" de El Salvador reforzaron la negación de la identidad indígena en el país. Asimismo, la guerra civil de las décadas de 1980 y 1990 contribuyó a la opresión de la población indígena de El Salvador la cual, como muchos de los campesinos en el país, sufrió y murió a manos de grupos armados. Estas décadas de persecución y opresión contribuyeron a una pérdida significativa de muchos aspectos de la identidad y cultura indígenas, una pérdida que los pueblos indígenas en El Salvador han continuado sufriendo hasta hoy.

---

[1] Dirección General de Estadística y Censos, El Salvador, Censo de Población y Vivienda – 2007, Población Indígena por Sexo, Según Municipio, disponible en: http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/poblacion-y-estadisticas-demograficas/censo-de-poblacion-y-vivienda/poblacion-censos.html?download=204%3Apoblacion-indigena.

[2] Ver, por ejemplo, OPS, *Salud en las Américas* (Washington, D.C., 2007), página 326, disponible en: http://www.paho.org/hia/archivosvol2/paisesesp/El%20Salvador%20Spanish.pdf; Pueblos Indígenas et al., "Perfil de los pueblos indígenas en El Salvador" (San Salvador, febrero 2003), p. 13, disponible en: http://www.ruta.org/admin/biblioteca/documentos/163.pdf.

10. El Relator Especial observa que los pueblos indígenas de El Salvador están actualmente en un proceso de redescubrimiento y reconstrucción de su identidad y, mientras que muchas de sus manifestaciones identificables fueron suprimidas o perdidas, otras están siendo también revitalizadas. Dada la historia de violencia en contra de los pueblos indígenas y la negación de su identidad, este proceso de rescate de la identidad indígena y sus manifestaciones no es algo que puede ser definido simplemente en términos de estadísticas poblacionales o características antropológicas. Se trata más bien de un proceso orgánico que proviene de los mismos pueblos originarios de El Salvador cuyas distintas culturas, lenguas, prácticas y cosmovisiones fueron negadas hasta el punto de que muchas de ellas se volvieron irreconocibles para los campesinos.

11. Consecuentemente, obtener un número exacto de la población indígena de El Salvador podría no ser factible. En este sentido, el Relator Especial advierte que la revitalización de la identidad indígena no puede limitarse a un tiempo fijo o estar sujeta a conceptos impuestos externamente sobre lo que significa "ser indígena". La cuestión que se presenta es de identidad y no de números, y todos tienen el derecho a redescubrir su identidad. Por lo tanto, el Gobierno debe reconocer la naturaleza indefinida del proceso de recuperación de la identidad indígena y apoyar el derecho de las personas y pueblos indígenas, de acuerdo con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, a "determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones" (artículo 33) y de "revitalizar, utilizar, fomentar y transmitir a las generaciones futuras" los varios aspectos de esta identidad (artículo 13).

III. El marco legal e institucional general

12. El Gobierno de El Salvador es "republicano, democrático, y representativo", según la Constitución de 1983.[3] Sin embargo, la Constitución no hace mención expresa de los pueblos indígenas. Además, ninguna ley nacional incluye un reconocimiento específico de los derechos de los pueblos indígenas.[4] A pesar de ello, algunas disposiciones de la Constitución son de relevancia general para los pueblos indígenas, incluyendo la protección de los derechos individuales, sociales y políticos afirmados en el Título II de la Constitución sobre "Los derechos y garantías fundamentales de la persona".

13. En cuanto al reconocimiento de los idiomas y culturas indígenas, el artículo 62 designa a las "lenguas autóctonas" como parte del patrimonio cultural que debe ser respetado y preservado. Del mismo modo, el artículo 63 reconoce que la riqueza artística, histórica y arqueológica forma parte del "tesoro cultural salvadoreño" sujeto a leyes especiales para su conservación.

14. Una versión modificada del artículo 63 de la Constitución está actualmente pendiente de aprobación final por la Asamblea Legislativa. Con esta modificación, se agregaría el siguiente texto al artículo 63: "El Salvador reconoce a los pueblos indígenas y adoptará políticas a fin de mantener y desarrollar su identidad étnica y cultural, cosmovisión, valores y espiritualidad."[5] En este sentido, cabe constatar que el Relator Especial escuchó que muchos de los grupos indígenas, si no todos, con los que se reunió tienen como preocupación principal el reconocimiento de su identidad como pueblos indígenas a través de las reformas constitucionales.

[3] Artículo 85.

[4] Procuraduría de Derechos Humanos, "Informe situacional sobre los derechos de los pueblos indígenas en El Salvador" (San Salvador, enero 2012), págs. 19 y 20.

[5] Asamblea Legislativa, Acuerdo de Reformas Constitucionales Nº 5 (25 de abril de 2012).

15. Además, tres artículos de la Constitución tienen que ver con la no discriminación: el artículo 3 garantiza la igualdad ante la ley y prohíbe las restricciones basadas en diferencias de nacionalidad, raza y religión; el artículo 38 reafirma la no discriminación en el contexto de la igualdad de remuneración y el artículo 47 en el contexto de la libre asociación para la formación de asociaciones profesionales o sindicatos. Con respecto a los derechos de la propiedad privada, el artículo 105 reconoce el derecho "de propiedad privada sobre la tierra rústica, ya sea individual, cooperativa, comunal o en cualquier otra forma asociativa".

16. En cuanto al derecho internacional, el artículo 144 de la Constitución afirma que los tratados internacionales constituyen parte de las leyes de la República y que en el caso que se dé un conflicto entre un tratado y una ley nacional, el primero debe prevalecer. Al respecto, El Salvador es parte de varios instrumentos con relevancia para los derechos de los pueblos indígenas, incluyendo el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y el Convenio Nº 107 de la Organización International del Trabajo (OIT) relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribuales y semitribuales en los países independientes (1957).

17. El Relator Especial fue informado de que el Gobierno está impulsando la ratificación del Convenio Nº 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (1989), un tratado sucesor al Convenio Nº 107. El Ministerio de Trabajo y Previsión Social ha realizado un análisis legal sobre el Convenio y ha determinado que su adopción sería viable en tanto que no contravendría ninguna ley existente. La ratificación del Convenio queda ahora bajo estudio dentro de la Asamblea Legislativa.

18. También en relación a los compromisos de El Salvador en el ámbito internacional, el Relator Especial toma nota de que El Salvador votó a favor de la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas por la Asamblea General, en septiembre de 2007.

19. A nivel institucional, dos instituciones principales del Gobierno llevan a cabo un trabajo con una relevancia particular para los pueblos indígenas. La primera de estas instituciones, la Dirección dentro de la Secretaría de Cultura, es la única agencia del Gobierno dedicada específicamente a temas indígenas. El papel de la Dirección es promover los derechos de los pueblos indígenas, facilitar la colaboración entre comunidades y organizaciones indígenas y agencias del Gobierno y promover la cultura indígena. En cumplimiento de estos objetivos, la Dirección Nacional de Pueblos Indígenas y Diversidad Cultural estableció la Mesa Multisectorial, que se ha venido reuniendo desde octubre de 2011. La Mesa Multisectorial, discutida más adelante con más detalle (párrs. 24 a 28), crea un espacio en el cual los representantes indígenas y las agencias del Gobierno pueden reunirse para discutir temas relacionados con los pueblos indígenas y formular planes y políticas al respecto.

20. Sin embargo, las limitaciones que afectan tanto al presupuesto como al personal de la Dirección Nacional de Pueblos Indígenas y Diversidad Cultural dificultan el desempeño de su trabajo, y la Dirección ha sido criticada por su falta de eficacia en general.

21. La segunda de estas instituciones, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, también tiene un papel significativo en lo que refiere a ayudar a llamar atención a las cuestiones indígenas. La Procuraduría fue establecida como parte de las reformas

constitucionales contempladas en los acuerdos de paz que pusieron fin a la guerra civil. El Procurador tiene varias responsabilidades y funciones, incluyendo la de investigar alegaciones de violaciones de derechos humanos, así como proponer y promover reformas a leyes y políticas.[6] En 2005, la Procuraduría creó la Mesa Permanente sobre Derechos de los Pueblos Indígenas como un foro para el desarrollo de medidas para asegurar el reconocimiento y respeto de los derechos de los pueblos indígenas. La Procuraduría también ha promovido reformas constitucionales para reconocer explícitamente a los pueblos indígenas de El Salvador, incluyendo las reformas al artículo 63 mencionadas anteriormente.

IV. Iniciativas recientes del Gobierno en relación con los pueblos indígenas

22. Desde su votación a favor de la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas en 2007, el Gobierno de El Salvador ha promovido algunos avances significativos hacia el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas en el país. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer para reparar las violaciones del pasado y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de los pueblos indígenas en el presente.

23. Un paso inicial importante en este sentido fue la convocatoria en 2010 del Primer Congreso Nacional Indígena, mediante el cual el Gobierno comenzó a destinar esfuerzos al establecimiento de un diálogo con los pueblos indígenas del país. De forma importante, durante el Congreso, el Presidente Mauricio Funes hizo una declaración en la cual reconoció la diversidad cultural de El Salvador y, en nombre del Estado, se disculpó por la persecución y exterminación sufridas por los pueblos indígenas durante las últimas décadas de la historia del país. También hizo referencia al hecho de que los pueblos indígenas fueron forzados a ocultar sus identidades —a cambiar su manera de vestir, de hablar y de expresar sus costumbres— para poder escapar de esa opresión.

24. Vinculado al esfuerzo del Gobierno para abrir espacios de diálogo con los pueblos indígenas se ha creado la Mesa Multisectorial de Pueblos Indígenas arriba mencionada, la cual tiene el potencial de servir como un foro importante para la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones del Gobierno. La Mesa Multisectorial es coordinada por la Dirección Nacional de Pueblos Indígenas y Diversidad Cultural de la Secretaría de Cultura de la Presidencia.

25. En parte como resultado de la mayor coordinación entre el Gobierno y los pueblos indígenas impulsada por la Mesa Multisectorial, varios ministerios han iniciado programas que responden a las demandas y necesidades de los pueblos indígenas. Por ejemplo, el Ministerio de Salud ha empezado a coordinarse con pueblos indígenas para desarrollar una política de salud que toma en cuenta sus creencias, sabiduría y prácticas tradicionales (véase párr. 51 abajo). Asimismo, el Ministerio de Educación ha apoyado un programa para capacitar a maestros en educación intercultural y bilingüe en el municipio de Izalco, departamento de Sonsonate, así como programas educativos para enseñar el idioma náhuatl en las escuelas pre-escolares, incluyendo un programa piloto de inmersión en Santo Domingo de Guzmán, departamento de Sonsonate, un lugar con una población indígena significativa (véanse párrs. 60 a 62 abajo). Otro avance de la cooperación en la Mesa Multisectorial incluye los esfuerzos del Ministerio de Agricultura y Ganadería en crear un

[6] Constitución de la República de El Salvador de 1983 (modificada en 1991), art. 194; Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Ley Nº 183, de 20 de febrero de 1992, arts. 2, 11, 12 y 314. *Diario Oficial* Nº 45, 3 de marzo de 1992.

banco de semillas nativas, en respuesta a las solicitudes de los pueblos indígenas en este sentido.

26. También en parte como resultado del diálogo creado por la Mesa Multisectorial, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) ha empezado a mantener reuniones independientes con líderes indígenas, con el fin de discutir sobre sus preocupaciones acerca del medio ambiente. Estas reuniones se han centrado en recabar las preocupaciones de los pueblos indígenas en relación con proyectos de minería e hidroeléctricos, incluyendo aquéllos que están en relación con las represas en el río Sensunapán. Respondiendo a las preocupaciones presentadas durante las reuniones, el MARN ha llevado a cabo talleres a lo largo del país con pueblos indígenas para recabar sus preocupaciones acerca de la problemática ambiental del país como parte de la formulación de la Política Nacional del Medio Ambiente de 2012 y sus líneas prioritarias de acción.

27. Otros avances importantes en años recientes tienen que ver con el desarrollo de nueva legislación con posibles impactos sobre los pueblos indígenas. Significativamente, en agosto de 2012 el MARN presentó a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley especial para la suspensión de los procedimientos administrativos relacionados a proyectos de exploración y explotación de minería metálica, que suspendería el otorgamiento de concesiones de minería en el país hasta que se establezcan controles medioambientales adecuados (véase párr. 41, abajo). Hasta la fecha de la presentación del presente informe, la Asamblea continúa en el estudio del proyecto de ley. Además, la Secretaría de Cultura ha propuesto a la Asamblea un proyecto de ley de cultura y del sistema de cultura, que desarrollaría medidas para la protección de la propiedad intelectual y de los bienes culturales de los pueblos indígenas, y que establecería medidas de participación indígena en el Consejo de la Cultura, un órgano consultivo sobre temas culturales.

28. El perfil elevado de cuestiones indígenas en conexión con la Mesa Multisectorial también ha trazado pasos hacia a la adopción de instrumentos internacionales de relevancia para los pueblos indígenas, tal como el estudio del Ministerio de Trabajo sobre la viabilidad de la ratificación del Convenio 169 de la OIT, mencionado en párrafo 17, arriba. Además, el MARN ha recomendado a la Asamblea que ratifique el Protocolo de Nagoya, que tiene el objetivo de proporcionar protección a los beneficios derivados de los recursos genéticos y conocimientos tradicionales. El Protocolo fue firmado por El Salvador en 2011 y está pendiente su ratificación. Además, el MARN ha empezado a desarrollar talleres de divulgación y capacitación sobre el Protocolo de Nagoya con representantes indígenas.

29. En el ámbito local, un importante desarrollo legal reciente es la aprobación de dos ordenanzas, una en el municipio de Izalco[7] en abril de 2012 y otra en el municipio de Nahuizalco[8] en junio de 2011, que reconocen a los pueblos indígenas en estos municipios como los "primeros pobladores" del territorio.[9] Las dos ordenanzas tienen como objetivo expreso "promover el desarrollo integral en lo económico, social, cultural y participación efectiva" de las comunidades indígenas en los respectivos municipios, incluyendo "la protección y preservación de su propia cultura, de su tierra y territorio, y especialmente de los recursos naturales renovables y no renovables (…)"[10]. En este sentido, las ordenanzas afirman una serie de derechos y protecciones específicas para los pueblos indígenas en los

[7] Ordenanza Municipal sobre Derechos de la Comunidad Indígena de Izalco, Decreto Nº 2, 11 de abril de 2012, 395 *Diario Oficial* Nº 75, 25 de abril de 2012.

[8] Ordenanza Municipal sobre Derechos de las Comunidades Indígenas Asentadas en el Municipio de Nahuizalco, Decreto Nº 1, 24 de octubre de 2010, 392 *Diario Oficial* Nº 126, 6 junio 2011.

[9] Artículo 3 común a las dos ordenanzas (notas 7 y 8 *supra*).

[10] Artículo 1 común a las dos ordenanzas (notas 7 y 8 *supra*).

municipios, y reconocen que estos pueblos tienen "todos los derechos que les competen de acuerdo con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas."[11]

30. Significativamente, las ordenanzas también establecen un marco legal e institucional para la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones que les afecten en el ámbito municipal. En este sentido, la ordenanza de Nahuizalco establece el Consejo de Comunidades Indígenas, el cual tiene la función de representar a las comunidades indígenas en la Alcaldía Municipal y hacer recomendaciones a la Alcaldía en cuanto a la formulación de planes y políticas en el municipio que afectan a los pueblos indígenas.[12] Por su parte, la Ordenanza de Izalco refiere a la Alcaldía del Común de Izalco como "la organización histórica ancestral que ha representado y representa a la comunidad nahua-pipil desde épocas coloniales hasta nuestros días" y afirma su papel de participación en el desarrollo y orientación a la Alcaldía Municipal en lo que refiera a los pueblos indígenas.[13] El Relator Especial considera que las ordenanzas tienen un potencial importante para fortalecer la participación indígena en la toma de decisiones a nivel municipal, si son implementadas cabalmente.

31. A pesar de todos estos avances, tal como se discutirá en la siguiente sección, muchos programas del Gobierno han sido criticados por no considerar suficientemente las necesidades particulares de los pueblos indígenas, así como por no tener impacto verdadero en el avance de sus derechos. En este sentido, el nivel de consideración de las cuestiones indígenas entre los diversos ministerios y las otras instancias del Gobierno, así como su nivel de cumplimiento de los estándares de la Declaración y otras normas internacionales relevantes es sumamente variable.

V. Preocupaciones principales

A. Organización y representación

32. Los procesos de toma de decisiones, sus instituciones representativas y sus propias maneras de organizarse son elementos esenciales para la identidad de los pueblos indígenas. En este sentido, el artículo 18 de la Declaración afirma el derecho de los pueblos indígenas a "participar en la toma de decisiones en las cuestiones que afectan a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones."

33. Las formas tradicionales de organización y representación indígena a través de El Salvador han sido perdidas en gran parte, pero están en muchos lugares en un proceso de recuperación. Por ejemplo, tal como se indicó anteriormente, la Alcaldía del Común de Izalco, con sus raíces ancestrales, es ahora reconocida como "la representante legítima de los intereses de la comunidad indígena de Izalco", llevando las preocupaciones y aspiraciones de esta comunidad ante el gobierno municipal.[14] En este sentido, es evidente que la designación de Izalco y Nahuizalco como "municipios indígenas", tal como fue

[11] Artículo 4 común a las dos ordenanzas (notas 7 y 8 *supra*).
[12] Ordenanza Municipal sobre Derechos de las Comunidades Indígenas Asentadas en el Municipio de Nahuizalco (nota 8 *supra*), art. 35.
[13] Ordenanza Municipal sobre Derechos de la Comunidad Indígena de Izalco (nota 7 *supra*), art. 31.
[14] Ibíd.

mencionado anteriormente, podría servir como modelo para la recuperación, fortalecimiento y reconocimiento de las estructuras indígenas de toma de decisiones.

34. Muchas otras organizaciones que representan agrupaciones indígenas en diversos contextos y conforme a diferentes arreglos existen actualmente en El Salvador. Algunas de ellas cuentan con el estatus oficial de sindicatos y otras están organizadas como cooperativas. Sin embargo, los sindicatos y cooperativas no representan a pueblos indígenas y no necesariamente reflejan las formas de representación y organización indígenas tradicionales. Al respecto, el Gobierno ha informado al Relator Especial que el Registro de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro del Ministerio de Gobernación está revisando el proceso para el otorgamiento de personerías jurídicas para facilitar el proceso de registro. Sin embargo, todavía no se establece una manera de otorgar personerías jurídicas a organizaciones o comunidades indígenas como tales.

35. Existe cierto nivel de representación de las organizaciones indígenas frente a las instancias nacionales del Estado. Por ejemplo, el Consejo Coordinador Nacional Indígena Salvadoreño (CCNIS), una asociación de sociedad civil que representa a grupos indígenas, es parte de la Comisión Multisectorial. Tal como se indicó arriba, la Comisión Multisectorial ha trabajado con varios ministerios, incluyendo el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Medio Ambiente, el Ministerio de Turismo, y el Viceministerio de Vivienda, para promover programas con un enfoque específico sobre los pueblos indígenas dentro de sus respectivos ámbitos de interés. Además, el CCNIS y la Asociación Coordinadora de Comunidades Indígenas de El Salvador (ACCIES), una cooperativa con un enfoque indígena, han participado en una mesa de trabajo con la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos para tratar sobre asuntos indígenas. En general los pueblos indígenas carecen, sin embargo, de una representación en el ámbito nacional, especialmente dentro de las estructuras políticas del Estado.

36. Actualmente, la Mesa Multisectorial es la instancia del Gobierno de El Salvador con mayor incidencia en cuestiones indígenas. El Relator Especial constata que la cooperación de los ministerios dentro de la Mesa Multisectorial y en otras instancias ya ha dado resultados positivos en muchos ámbitos. Sin embargo, el Relator Especial recibió la información de que la Mesa Multisectorial todavía carece de un fundamento legal, permanencia o incidencia suficientes para garantizar de manera adecuada la protección de los derechos indígenas en la toma de decisiones del Gobierno. Otro problema que fue asimismo identificado es la falta de representación directa de los pueblos indígenas en la Mesa Multisectorial a través de sus propias formas de organización; la única participación tiene lugar a través de la organización de sociedad civil CCNIS. Vinculado con esta preocupación está el hecho de que no existe todavía en El Salvador, ya sea mediante el marco de la Mesa Multisectorial u otro espacio, un mecanismo de consulta con los pueblos indígenas, con respecto a la toma de decisiones que les afectan.

B. Los derechos a la tierra y a los recursos naturales

37. Los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras y recursos naturales, así como un conjunto de derechos vinculados, están afirmados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (arts 25 a 28). Sin embargo, tanto representantes del Gobierno como representantes de los pueblos indígenas coinciden en que dichos pueblos en El Salvador carecen de un acceso adecuado a la tierra y a los recursos

naturales. Tal como se ha indicado anteriormente, históricamente los pueblos indígenas han sido despojados de sus tierras[15]， y la concentración de tierras en manos de cada vez menos personas fue una de las principales causas del levantamiento de 1932 y de la guerra civil. A pesar de los programas de reforma agraria en los decenios de 1980 y 1990, y debido a ellos, hoy día pocos pueblos o individuos indígenas tienen seguridad jurídica en lo que refiere a la tenencia de tierra： sólo el 5% de la población indígena según una estimación.[16]

38. El Gobierno ha iniciado un esfuerzo significativo para la titulación de tierras, con el fin de tratar problemas entre la población salvadoreña en general en lo que refiere a la tenencia de tierra. Según información proporcionada al Relator Especial por el Gobierno, este esfuerzo ha resultado en la entrega de 28.000 títulos desde el año 2009 hasta julio de 2012. Sin embargo, sólo 307 de estos títulos fueron otorgados a familias identificadas como indígenas. Asimismo, no existe un mecanismo legal en El Salvador para reconocer el derecho de los pueblos indígenas como tales para obtener títulos de propiedad sobre tierras； bajo la legislación actual, los títulos sólo pueden ser otorgados a individuos o cooperativas.

39. Con respecto a los recursos hidráulicos, la situación de las represas en el río Sensunapán, en el departamento de Sonsonate, fue identificada como una preocupación especial durante la visita del Relator Especial. El Gobierno viene desarrollando proyectos hidroeléctricos de pequeña escala en el río desde hace muchos años. Siete municipios — Juayúa, Salcoatitán, Nahuizalco, Sonzacate, San Antonio del Monte, Sonsonate y Acajutla— están ubicados en la cuenca del río y se ven afectados por las represas. Se alega que los proyectos hidroeléctricos han dado lugar a una disminución del agua disponible para comunidades indígenas, particularmente en relación con el consumo y el uso doméstico, el riego agrícola y el consumo de los animales, así como con la contaminación del agua y la tierra.

40. El MARN ha llevado a cabo discusiones con las comunidades en la cuenca del río Sensunapán, durante las cuales las comunidades manifestaron que querían que el Gobierno llevara a cabo un análisis ambiental de los efectos de los proyectos hidroeléctricos en el río Sensunapán, incluyendo un estudio sobre la posible contaminación del agua en la región. Durante estos diálogos, según el MARN, representantes indígenas también expresaron su interés en establecer un modelo para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en la cuenca del río. Al respecto, el MARN informó al Relator Especial que está en el proceso de desarrollar un modelo de gobernanza ambiental en la cuenca del río Sensunapán, la cual permitiría su aprovechamiento a la par que reconocería los derechos de los pueblos indígenas. Bajo este modelo, se elaboraría un plan de desarrollo que permitiría la adopción de actividades alternativas de desarrollo económico, socioambiental, político y cultural en el área, en base a las prioridades para el desarrollo y el “plan de vida” de las comunidades indígenas interesadas.

41. Los efectos sobre la minería también son objeto de preocupación para los pueblos indígenas de El Salvador, debido a la cantidad limitada de tierra y agua en el país, la alta densidad poblacional, la alta vulnerabilidad ante desastres naturales y la contaminación ambiental ya existente, entre otras razones. Tal como se mencionó anteriormente, en agosto

[15] Véase Néstor Martínez, “Los orígenes de la matanza indígena de 1932 en El Salvador,” *Diario Co Latino*, 26 de enero de 2011, disponible en: www.diariocolatino.com/es/20110126/perspectivas/88815/Los-or%C3%ADgenes-de-la-matanza-ind%C3%ADgena-de-1932-en-El-Salvador.htm.

[16] Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), “El Salvador: Property Rights and Resource Governance Profile” (enero 2011). Disponible en: http://usaidlandtenure.net/sites/default/files/country-profiles/full-reports/USAID_Land_Tenure_El_Salvador_Profile_0.pdf.

de 2012 el Ministerio de Economía y el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos naturales propusieron a la Asamblea General un proyecto de ley que suspendería temporalmente los proyectos de minería en El Salvador (el proyecto de ley especial para la suspensión de los procedimientos administrativos relacionados con proyectos de exploración y explotación de minería metálica). El proyecto de ley recomienda que se suspendan todos los trámites para obtener licencias de exploración y explotación de minerales metálicos hasta que pueda verificarse que éstas cumplen con una serie de garantías sociales y ambientales. Sin embargo, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos ha indicado que la suspensión temporal podría no ser suficiente.

C. Derechos económicos, sociales y culturales

42. Existe todavía en El Salvador un cierto nivel de desconocimiento sobre las condiciones socioeconómicas de los pueblos indígenas del país. Indudablemente, la pérdida por parte de muchos indígenas de sus identidades y culturas como resultado de los patrones históricos de persecución y discriminación hacia ellos ha contribuido a este desconocimiento. Debido a la carencia de datos desagregados sobre la situación económica y social de los pueblos indígenas del país, es difícil evaluar cambios en la situación de los pueblos indígenas a través de los años o examinar la condición de los pueblos indígenas relativa a otros sectores de la población. Esto también ha dificultado la formulación de políticas públicas para responder a las necesidades básicas de los pueblos indígenas. A pesar de lo anterior, la información estadística existente, así como la información presentada al Relator Especial, indican una situación de seria marginalización de los pueblos indígenas en comparación con el resto de la población.

43. El Relator Especial recibió información de que, en general, muchos de los servicios sociales que se ejecutan en comunidades indígenas no responden a las necesidades de estas comunidades, debido tanto a una falta de coordinación adecuada con los integrantes y representantes de las comunidades como a una falta de atención adecuada a los patrones culturales diferenciados de los pueblos indígenas en el diseño y suministro de estos servicios.

1. Pobreza

44. Aquellos que se identifican, o son identificados, como indígenas en El Salvador generalmente viven en las áreas rurales, donde las condiciones económicas son peores en relación con las áreas urbanas. Según la Dirección General de Estadística y Censos de El Salvador, en 2011 el nivel de pobreza rural era el 50,2%， en comparación con el 40,6% a nivel nacional. Además, un informe del 2003 del Banco Mundial apunta que, en ese entonces, sólo el 3,2% de indígenas contaban con seguro social mientras el 17% de los salvadoreños en general tenían este beneficio.[17]

45. Aún más que la población rural general, los indígenas de El Salvador tienden a sufrir altos niveles de pobreza, así como otras desventajas sociales, según los indicadores disponibles. Según el Banco Mundial, el 61,1% de los indígenas vivían en condiciones de pobreza, con el 38,3% siendo designados como extremamente pobres.[18] Este informe también identificó otras numerosas desigualdades entre la población indígena y no indígena en El Salvador, incluyendo la calidad de las viviendas y el acceso a otros servicios básicos

[17] Pueblos Indígenas *et al.*, “Perfil de los pueblos indígenas en El Salvador” (San Salvador, febrero de 2003), pág. 38, disponible en www.ruta.org/admin/biblioteca/documentos/163.pdf.

[18] Ibíd.

como agua y electricidad.[19] Al respecto, el Relator Especial fue informado sobre la situación en el caserío El Amayito en el cantón de Azacualpa, municipio Pachimalco, en donde personas indígenas viven en casas con techos de plástico, en condiciones de miseria. También recibió información sobre seis cantones en el sur de Pachimalco que carecen de agua potable, debido a que el agua del área es enviada a las colonias residenciales de la capital, San Salvador. En estos cantones, los comunitarios tienen que caminar más de dos kilómetros y esperar en una larga fila para conseguir agua.

46. Para combatir la pobreza y responder a la crisis económica que empezó en el 2008, el Gobierno inició el "Plan Anti-Crisis" en 2009 con el objetivo de crear trabajos, construir infraestructura y ampliar los servicios sociales para la población salvadoreña en general.[20] El programa gubernamental denominado "Comunidades Solidarias Rurales", ejecutado en las comunidades más pobres, también ha sido expandido.[21] Este programa proporciona asistencia económica para programas de salud y educación y el fortalecimiento de la administración de gobiernos locales.[22] Los dos programas de desarrollo económico, sin embargo, no cuentan con enfoques específicos sobre pueblos indígenas.

47. El Ministerio de Trabajo y Previsión Social, a través de la Dirección General de Inspección de Trabajo, informó al Relator Especial que está desarrollando medidas para elaborar un mapeo de las áreas en donde trabajan los miembros de los pueblos indígenas y, en particular, en coordinación con los municipios Izalco y Nahuizalco dentro del marco de las ordenanzas municipales, con el objetivo de visibilizar el trabajo que aportan los indígenas en el país.

2. Salud

48. Las condiciones de pobreza en que viven muchas personas indígenas en El Salvador, lo que incluye una falta de acceso a servicios sanitarios básicos y al agua potable, contribuyen a sus situaciones precarias de salud. Estas condiciones son agravadas debido a la pérdida histórica de las tierras y recursos naturales de los pueblos indígenas, lo que ha dificultado el acceso a la alimentación y contribuido a la desnutrición. El informe del año 2003 del Banco Mundial identificó varias áreas en las cuales los indígenas sufren peores condiciones de salud en comparación con otros sectores de la población salvadoreña. Por ejemplo, en 2003 el nivel de mortalidad infantil de la población indígena era del 42,29 por 1.000 nacidos vivos, en comparación con el 35 por 1.000 del conjunto de la población nacional en general, y el porcentaje de niños indígenas de menos de 5 años en condiciones de desnutrición era del 40% en comparación con el 20% general a nivel nacional.[23]

49. Además, tal como ha reconocido el Ministerio de Salud, "por motivos culturales, los pueblos indígenas aún no se han beneficiado adecuadamente de los servicios de atención de salud".[24] Al respecto, los pueblos indígenas expresaron al Relator Especial preocupaciones

---

[19] Ibíd., págs. 36 y 38.

[20] Banco Mundial, "El Salvador: panorama general". disponible en: www.bancomundial.org/es/country/elsalvador/overview.

[21] Banco Mundial, "El Salvador: Moving Forward" (septiembre 2010), pág. 2, disponible en: http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/FormatResults2010-LCR-CB-New-ElSalvador.pdf.

[22] Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, Comunidades Solidarias Rurales, http://www.fisdl.gob.sv/temas-543/oferta-programatica/sistema-de-proteccion-social-universal/comunidades-solidarias-rurales#.UcQssDvTyCk.

[23] Pueblos Indígenas et al., "Perfil de los Pueblos Indígenas en El Salvador" (nota 17 *supra*).

[24] Banco Mundial, Fortalecimiento del Sistema de Salud Pública, Informe AC6045, "Ficha integrada de datos sobre salvaguardias: Etapa de evaluación inicial", disponible en: www-wds.worldbank.org/

sobre la falta de incorporación de los conocimientos medicinales y prácticas tradicionales, incluyendo aquellas relacionadas a la partería, en la atención sanitaria. Estos conocimientos y prácticas continúan en algunas áreas rurales y tienen funciones importantes tanto para el acceso como para la calidad de la salud proporcionada. Sin embargo, estas prácticas continúan siendo amenazadas en la medida que son desplazadas por prácticas de la medicina occidental.

50. Durante sus reuniones con el Relator Especial, el Ministerio de Salud identificó varias iniciativas para tratar estas preocupaciones, e informó que lleva a cabo un diálogo constante y un intercambio de conocimientos con las comunidades indígenas sobre asuntos de salud en el contexto del Plan de Salud Intercultural. Este está siendo implementado en las comunidades que tienen una población significativa de pueblos indígenas, específicamente en las municipalidades de San Simón, Cacaopera, Guatajiagua, Sesembra, Osicala, Gotera, Sonsonate, Izalco y Nahuizalco. Bajo este programa, 45 trabajadores de salud han recibido capacitaciones en diversidad cultural y salud. Además, el Ministerio de Salud está participando en la Mesa Multisectorial (véase párr. 25 arriba) para desarrollar un plan de salud intercultural que podría ser implementado en las áreas con una alta población indígena. A pesar de estos avances importantes, el Relator Especial escuchó de varias personas indígenas que siguen en espera de los cambios prometidos por el Plan de Salud Intercultural, habiendo visto pocas mejoras en el sistema de salud hasta la fecha.

51. Asimismo, el Gobierno de El Salvador se está embarcando en un Plan de Reforma del Sector Salud que contiene un componente de "abordaje intercultural para pueblos originarios". Este programa se desarrollará con el objetivo de "[a]rmonizar la relación entre el sistema de salud occidental y el sistema de salud ancestral para la creación de un sistema de salud intercultural". Como parte del plan, el Gobierno informó que, en 2012, la Secretaria de Cultura ha elaborado un diagnóstico sobre la situación de salud de los pueblos indígenas en El Salvador, así como un plan de capacitación de proveedores de salud en la salud intercultural.

52. Posteriormente a la visita del Relator Especial, el Gobierno inició el Proyecto de Fortalecimiento del Sistema de Salud Pública, financiado por el Banco Mundial, que tiene entre sus objetivos ampliar los servicios básicos de salud entre los sectores desatendidos, incluyendo los pueblos indígenas.[25] El Gobierno ha llevado a cabo consultas con pueblos indígenas durante el proceso de desarrollo del proyecto, las cuales identificaron la necesidad de "ejecutar un plan de acción que permita a los pueblos indígenas recibir servicios de salud adecuados y respetuosos de su cultura".[26]

53. El Relator Especial recibió información sobre la situación específica de las mujeres indígenas en El Salvador y los obstáculos a los que se enfrentan en relación con el acceso a la salud. Según el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) las mujeres indígenas han sufrido discriminación y hostigamiento por sus prácticas tradicionales de salud, y carecen de un acceso adecuado a servicios de salud culturalmente apropiados, especialmente en cuanto a la salud reproductiva.

---

external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/01/11/000356161_20120111021924/Rendered/PDF/AC60450ISDS0SP002012000354SPAspa001.pdf.

[25] Banco Mundial, Proyecto de Fortalecimiento del Sistema de Salud Publica, "Documento de información sobre el proyecto: etapa de evaluación inicial", Informe AB6318, disponible en: www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/01/11/000333038_20120111011404/Rendered/PDF/AB63180PID0SPA00Box365765B08477206.pdf.

[26] Ibíd.

54. También es preocupante el hecho de que las mujeres indígenas sufren altos niveles de violencia intrafamiliar. El ISDEMU ha iniciado programas para combatir esta problemática, incluyendo en las áreas con altas poblaciones de personas indígenas. Por ejemplo "la ventanilla móvil y fija", una iniciativa del ISDEMU para promover los derechos de las mujeres, proporciona varios servicios en los municipios de Cacaopera, Chileanga y Guatajiagua, departamento de Morzán, incluyendo capacitaciones sobre prevención de la violencia de género y promoción de los derechos de las mujeres.[27] Otra estrategia impulsada por el ISDEMU son los Consejos Consultivos y de Contraloría, a través de los cuales mujeres indígenas en los departamentos de Morazán y Sonsonate han sido capacitadas en varios temas como las leyes en el Salvador que tienen que ver con género y salud sexual y reproductiva. Sin embargo, queda mucho por hacer para combatir este problema persistente.

3. Educación

55. Los salvadoreños que viven en áreas rurales, y especialmente los que se identifican como indígenas, también sufren de niveles inferiores de educación en comparación con el resto de la población. En 2011, 29.044 estudiantes en el país se reportaron como pertenecientes a poblaciones indígenas, la mayoría de los cuales están en los municipios de Izalco (8.248) y Nahuizalco (8.880), en el departamento de Sonsonate.[28] Los datos disponibles sobre el nivel de asistencia a la escuela en estas áreas son preocupantes. Por ejemplo, en Izalco el 19% de niños entre 7 y 15 años no asisten a la escuela, y aproximadamente el 42% de ellos indicaron que no asisten por razones económicas. Por otra parte, el 54% de jóvenes entre 16 a 18 años en Izalco no asisten a la escuela, el 41% de ellos por razones económicas.[29]

56. Sumado a lo anterior es la falta de acceso a la educación en los idiomas indígenas y con un enfoque cultural, especialmente en las zonas con una alta población de estudiantes indígenas. Tal como se mencionó en el párrafo 13 arriba, el artículo 62 de la Constitución de El Salvador establece que "[l]as lenguas autóctonas que se hablan en el territorio nacional forman parte del patrimonio cultural y serán objeto de preservación, difusión y respeto." Asimismo, la Ley General de Educación afirma que el Ministerio de Educación fomentará la conservación del patrimonio cultural y los derechos humanos, e identifica como uno de los objetivos de la educación básica en El Salvador "[p]romover el respeto a la persona humana, al patrimonio natural y cultural, así como el cumplimiento de sus deberes y derechos."[30]

57. A pesar de estas normas, los centros educativos con programas de educación diferenciada, intercultural y bilingüe son escasos, aún en las áreas con una población indígena identificable.[31] En años recientes, el Gobierno ha tomado algunos pasos para

---

[27] ISDEMU, Informe para el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas (agosto de 2012), págs. 5 y 6.

[28] MINED, Gerencia de Monitoreo, Evaluación y Estadística, Detalle de Estudiantes que se reportaron en el Censo Escolar 2011, pertenecientes a Poblaciones Indígenas (26 de julio de 2012).

[29] MINED, Evaluación social y Plan para los Pueblos Indígenas. Proyecto de Mejoramiento de la Calidad Educativa en El Salvador (6 octubre 2011), pág. 14, disponible en: www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/10/12/000020953_20111012152709/Rendered/PDF/IPP5220SPANISH0LCR0IPP0P126364.pdf.

[30] Ley General de Educación, art. 21, inc. h).

[31] Ministerio de Educación, "Evaluación social y Plan para los Pueblos Indígenas. Proyecto de Mejoramiento de la Calidad Educativa en El Salvador" (6 octubre 2011), pág. 15, disponible en:

promover la educación intercultural y bilingüe en el país. En 2006, el Gobierno estableció dentro del Ministerio de Educación la Comisión de Apoyo Educativo para Asuntos Indígenas, que tiene la función de "[p]romover una práctica de trabajo coordinado con las instancias del [Ministerio de Educación] que haga posible el diseño y desarrollo de la oferta educativa intercultural con y para los pueblos originarios".[32] Entre las actividades de la Comisión identificadas para el periodo de 2012-2013, están la elaboración de materiales educativos, la capacitación de maestros en tradiciones indígenas, la formación de docentes indígenas y el mejoramiento de las instalaciones para la educación intercultural.

58. Asimismo, el Gobierno está tomando medidas para implementar programas específicos de educación bilingüe e intercultural en zonas estratégicas del país. Por ejemplo, el Proyecto de Mejora de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación, financiado por el Banco Mundial, tiene el objetivo de "mejorar las tasas de acceso, retención y graduación de los alumnos de los ciclos inferior y superior de educación secundaria".[33] En base de consultas llevadas a cabo entre 2008 y 2009, el Proyecto impulsa un programa piloto para la educación culturalmente apropiada dentro de un grupo selecto de escuelas en Izalco, el cual podría ser replicado en otros departamentos.

4. Idiomas y cultura

59. Relacionado con la falta de acceso a la educación con un enfoque intercultural es la pérdida histórica de los idiomas indígenas en El Salvador, junto con la pérdida de otros aspectos de las culturas indígenas, tal como se ha mencionado anteriormente. La mayoría de los idiomas indígenas de El Salvador están extintos, y sólo unas 200 personas continúan hablando el idioma históricamente más hablado, el náhuatl. Representantes de los pueblos indígenas en El Salvador hicieron hincapié en la importancia de rescatar los varios aspectos de sus manifestaciones culturales, inclusive los idiomas indígenas.

60. El Relator Especial fue informado de algunas iniciativas del Gobierno para fortalecer y recuperar los idiomas indígenas. En 2012, el Ministerio de Educación firmó un convenio con la Universidad Don Bosco para el proyecto "Programa de Revitalización de la Lengua Náhuatl o Pipil de El Salvador". El programa capacitará a 25 docentes en la educación intercultural bilingüe y a 25 docentes en la lengua náhuatl. El programa establece "núcleos" conformados por 8 a 12 escuelas, vinculados con un llamado Centro de Desarrollo Cultural Comunitario, que apoyará la capacitación de estudiantes en el lenguaje náhuatl, así como en otras actividades culturales y tradicionales, como el arte y la música. Además, el programa incluye un proyecto en el municipio de Santo Domingo de Guzmán, departamento de Sonsonate, de capacitación a cuatro mujeres hablantes de pipil náhuatl en la atención de 20 niños y niñas de 3 a 5 años como parte del proyecto "Cuna Náhuatl".

61. Este programa se construye en base a un programa similar del Ministerio de Educación y de la Universidad Don Bosco para la revitalización de la lengua náhuatl, que ha funcionado desde 2004. El programa ha sido llevado a cabo en 12 escuelas, la mayoría

---

http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/10/12/000020953_20111012152709/Rendered/PDF/IPP5220SPANISH0LCR0IPP0P126364.pdf.

[32] Ministerio de Educación, Acuerdo 15-0280 (1 de febrero de 2006); Acta Nº 44 (8 de junio de 2006).

[33] Banco Mundial, "Documento de evaluación inicial del proyecto sobre un préstamo propuesto por la cantidad de US$60 millones a favor de la República de El Salvador para un proyecto de mejora de la calidad de educación", informe 65034-SV, disponible en: www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/02/01/000386194_20120201235804/Rendered/PDF/650340PAD0SPAN0l0Document000Spanish.pdf.

en Sonsonate, y, según la información proporcionada por el Gobierno, ha beneficiado a unos 3500 estudiantes entre los grados de 2º a 7º (véase CERD/C/SLV/14-15, párr. 174). Cabe notar, en este sentido, que el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial tomó nota de esta iniciativa por parte del Gobierno de El Salvador y recomendó que extendiera este programa de revitalización de los idiomas indígenas a los idiomas lenca, kakawira (cacaopera) y maya (véase CERD/C/SLV/CO/14-15, párr. 21).

62. En esta línea, durante su visita el Relator Especial pudo apreciar y observar que los idiomas de los pueblos indígenas, así como su ropa, sus ceremonias, sus danzas y sus canciones son elementos esenciales de sus culturas que están intentando rescatar y desarrollar. El Relator Especial fue informado sobre iniciativas tomadas por el Ministerio de Turismo para promover las manifestaciones artísticas de los pueblos indígenas, además de las varias iniciativas del Gobierno para reconocer y fortalecer las expresiones culturales indígenas mencionadas anteriormente. Sin embargo, representantes indígenas expresaron su preocupación de que la promoción turística de sus culturas podría no ser del todo apropiada, pudiendo llegar a ser hasta destructiva para la identidad indígena.

VI. Conclusiones y recomendaciones

A. Observaciones generales

63. **El Gobierno de El Salvador ha dado un paso importante e histórico en reconocer a los pueblos indígenas de El Salvador como partes importantes de un país "multiétnico y pluricultural". Además, en reconocer la persecución y opresión que han sufrido los pueblos indígenas y en demostrar una disponibilidad de proteger sus derechos individuales y colectivos, el Gobierno ha iniciado un proceso importante a través del cual los pueblos indígenas pueden empezar a rescatar sus culturas e identidades.**

64. **El proceso indiciado para reconocer e impulsar los derechos de los pueblos indígenas todavía está en su fase inicial, por lo que queda mucho por hacer para ver mejoras en las condiciones reales de estos pueblos y para romper las barreras al florecimiento de las culturas indígenas. El Gobierno, en cooperación con los mismos pueblos indígenas, debe redoblar sus esfuerzos en este sentido.**

65. **El apoyo de El Salvador para la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas sirve para consolidar el compromiso del país en cuanto a los derechos de los pueblos indígenas y sirve asimismo como marco para proteger y promover estos derechos.**

66. **Cabe resaltar que, dada la perdida de la identidad indígena a través de El Salvador y el hecho de que el estado de pobreza y desventaja que afecta a muchos salvadoreños indígenas también afecta a salvadoreños que no se identifican como indígenas, muchas de las iniciativas que benefician a los pueblos indígenas también podrían beneficiar en la misma medida a personas que viven en áreas rurales o en condiciones de extrema pobreza, aun si no se identifican como indígenas.**

67. **Es necesario que el Gobierno asegure que aquellos que se identifican como indígenas puedan manifestar su identidad —en la educación o en los servicios de salud que reciben, la manera en que utilizan u ocupan tierras, o en las actividades culturales en las cuales participen—, pero no de manera que disminuyan los derechos o atención a las necesidades económicas y sociales de otros que no se identifiquen como indígenas.**

B. El marco legal y político

68. **Habiendo reconocido los pueblos indígenas de El Salvador, el Gobierno debe seguir los pasos específicos para formalizar su reconocimiento legal y político en el país tanto en el ámbito nacional como local. El Relator Especial observa en este sentido que la mayor parte de las iniciativas de Gobierno que tienen que ver con los pueblos indígenas están todavía en su fase incipiente.**

69. **El Relator Especial llama al Gobierno a adoptar las reformas a la Constitución actualmente bajo consideración, que asegurarían el reconocimiento legal de los pueblos indígenas. Ello, junto con la ratificación del Convenio 169 de la OIT, ayudaría a consolidar el fundamento legal sobre el cual otras reformas pueden construirse y ayudarían asimismo a asegurar la permanencia de estas reformas.**

70. **Más allá de las reformas constitucionales y de la ratificación del Convenio 169, el Gobierno debería desarrollar un marco legal dentro del cual los derechos de los pueblos indígenas puedan ser mejor protegidos e implementados. Las agencias y funcionarios del Gobierno necesitan políticas de Estado específicas, así como mayor orientación legislativa y regulatoria que defina sus responsabilidades en relación con los derechos indígenas.**

71. **En general, los esfuerzos encaminados a atender a las preocupaciones de los pueblos indígenas e incorporar sus perspectivas en los programas del Gobierno representan avances importantes. Sin embargo, estos esfuerzos tienen que ser expandidos para que todos los pueblos indígenas puedan beneficiarse de los programas de desarrollo y las reformas que reflejan y fortalecen sus identidades. El diálogo continuo con representantes indígenas, dentro del marco de la Mesa Multisectorial y otros foros, tiene que traducirse en cambios reales que puedan percibir los pueblos indígenas en sus vidas.**

C. Organización y participación indígena

72. **Para facilitar la recuperación de la identidad de los pueblos indígenas y promover y proteger sus derechos, el Gobierno debe asegurar que los pueblos indígenas sean consultados, por medio de sus propias instituciones representativas, sobre los programas y políticas que les afectan.**

73. **Las preocupaciones de los indígenas y sus aspiraciones deben ser tomadas en consideración en conexión con el proceso de las reformas programáticas actualmente en marcha. El Gobierno debería asegurar que los pueblos indígenas sean incluidos tanto en las conversaciones nacionales sobre el desarrollo de reformas a programas existentes como en el desarrollo de nuevos programas.**

74. **El Relator Especial reconoce que el establecimiento de la Mesa Multisectorial, como un foro para compartir las preocupaciones de los pueblos indígenas con las agencias del Gobierno, ha resultado en una mayor atención a las cuestiones indígenas dentro de algunas políticas y programas. Como parte de un nuevo marco legal, el**

Gobierno debería desarrollar un mecanismo de consulta más formal y permanente que crea una responsabilidad y transparencia dentro del Gobierno en cuanto a la protección de los derechos de los pueblos indígenas. Estos mecanismos deberían acomodar la participación de los pueblos indígenas a través de sus propios mecanismos de toma de decisión y representación, y deberían ser desarrollados en coordinación con los pueblos indígenas.

75. **La participación efectiva de los pueblos indígenas en los proceses de decisión que les interesan requiere de una capacidad de los pueblos indígenas de organizarse en el ámbito local. Las ordenanzas en Izalco y Nahuizalco podrían servir como modelos posibles para incluir a los pueblos indígenas en la toma de decisiones a nivel local. El Gobierno debería apoyar el fortalecimiento de las estructuras de organización de los pueblos indígenas, ayudándose de la adopción de leyes y reglamentos que permitan su desarrollo.**

76. **Un proceso necesario para la recuperación de la identidad indígena y la participación de los pueblos indígenas en las decisiones que les afectan es el fortalecimiento de sus propias instituciones y organizaciones representativas. El Gobierno debería apoyar el desarrollo y reconocimiento legal de las organizaciones e instituciones indígenas como tales.**

D. Tierras y recursos naturales

77. **Considerando la relación especial que tienen los pueblos indígenas con sus tierras tradicionales y su derecho a mantener esta relación, el Relator Especial considera de particular preocupación la pérdida generalizada de la posesión de tierras por parte de los pueblos indígenas del país. El Gobierno debería desarrollar leyes, políticas y programas para reconocer y fortalecer el derecho de los pueblos indígenas a controlar, utilizar y desarrollar sus tierras y recursos tradicionales.**

78. **Para tal fin, el Gobierno debería revisar el programa de titulación de tierras del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria e incorporar mecanismos para adjudicar los reclamos de los pueblos indígenas sobre sus tierras tradicionales, así como proporcionar reparaciones adecuadas. Se deberían adoptar reformas en la legislación y reglamentación pertinente para facilitar la tenencia de tierra indígena de acuerdo con sus tradiciones y patrones culturales.**

79. **El Gobierno tiene la obligación de consultar con los pueblos indígenas en relación con proyectos de desarrollo que tienen algún impacto sobre las tierras o recursos naturales que tradicionalmente usan y ocupan. Se debería establecer mecanismos específicos, dentro de la administración del Estado, para realizar consultas con los pueblos indígenas con el fin de obtener su acuerdo o consentimiento libre, previo e informado sobre los aspectos de los proyectos que les afectan, de acuerdo con los estándares internacionales. Los pueblos indígenas deberían beneficiarse de manera equitativa de los proyectos de desarrollo de recursos naturales que les afectan.**

80. **El Gobierno debería tomar medidas para responder a las preocupaciones de las comunidades indígenas en relación con proyectos de desarrollo de recurso naturales existentes, inclusive los proyectos hidroeléctricos en la cuenca de río.**

81. **El Relator Especial urge a El Salvador a aprobar el proyecto de ley especial para la suspensión de los procedimientos administrativos relacionados con proyectos de exploración y explotación de minería metálica (párrafo 41 arriba). Enfatiza también que un análisis sobre los impactos ambientales y sociales de los proyectos de minería debería acompañar a todos los proyectos, y no solamente durante el periodo de suspensión.**

E. Pobreza y desarrollo económico

82. **El Estado debe tomar medidas para recoger mayores datos oficiales sobre la situación social y económica de los pueblos indígenas, especialmente en el área de la salud. Dichas estadísticas son necesarias para el desarrollo de programas y políticas públicas que respondan efectivamente a los problemas que siguen confrontando los pueblos indígenas a lo largo del país.**

83. **El Relator Especial anima los esfuerzos de El Salvador de combatir la pobreza y promover el desarrollo para todos los salvadoreños. Estos programas deben continuar siendo fortalecidos y ampliados para asegurar que los ciudadanos más desaventajados del país se beneficien del desarrollo económico. Sin embargo, cuando estos programas se lleven a cabo, los representantes del Gobierno necesitan tomar en cuenta los aspectos específicos de la identidad indígena e incorporar en estos programas una perspectiva diferenciada indígena.**

84. **Los programas para combatir la pobreza y aquellos para el desarrollo económico deberían ser implementados con la participación de los pueblos, de acuerdo con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, la cual afirma "el derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo" (art. 23). Además, el Gobierno debe considerar la forma en que los programas de desarrollo pueden ser mejor desarrollados e implementados para fortalecer y rescatar la identidad indígena.**

F. Salud

85. **El Relator Especial urge al Gobierno a continuar mejorando los servicios de salud para las poblaciones desaventajadas y rurales, de manera que respete las diferencias y prácticas culturales. En particular, se deben dedicar mayores esfuerzos a la incorporación en los servicios de sanidad del Estado las prácticas y conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas.**

86. **Con relación a lo que el Relator Especial escuchó de los representantes del Gobierno sobre el Plan de Salud Intercultural, el programa tiene el potencial de mejorar el acceso a la salud de los pueblos indígenas de manera que refleje sus culturas y prácticas tradicionales. Sin embargo, muchos pueblos indígenas todavía no han visto los beneficios de este programa y por lo tanto, falta mucho trabajo que hacer para desarrollar e implementar el plan más ampliamente.**

87. **Como parte de sus esfuerzos para mejorar las relaciones entre los proveedores de salud y las comunidades indígenas en donde trabajan, los trabajadores de salud deberían recibir capacitación adecuada en temas de interculturalidad y medicina tradicional. Además, se debe explorar cómo personas indígenas que tienen experiencia en las prácticas tradicionales de salud podrían servir como recursos para los proveedores estatales de salud.**

88. **El Gobierno debería redoblar esfuerzos para combatir el problema persistente de violencia contra las mujeres indígenas. La lucha contra la violencia de las mujeres y niñas en el contexto indígena debe llevarse a cabo de manera integral, y no puede tratarse de manera aislada respecto del conjunto de derechos reconocidos a los pueblos indígenas en general.**

G. Educación

89. **El Gobierno debería aumentar esfuerzos y recursos para reducir la disparidad entre las tasas de rendimiento educativo en áreas urbanas y rurales. Los niños y niñas indígenas deben tener las mismas oportunidades y recursos para lograr niveles superiores de educación que existan en las áreas urbanas. Además del acceso, el Gobierno debería asegurar que los programas educativos sean culturalmente apropiados y que reflejan el carácter de las comunidades indígenas a las que sirven.**

90. **Es necesario hacer mayores esfuerzos para aumentar los logros educativos y las oportunidades para todos los salvadoreños, así como atender a las preocupaciones expresadas por los pueblos indígenas sobre sus deseos de tener acceso a una educación que refleje y fortalezca la identidad indígena. Mientras que el Gobierno ha logrado avances importantes en este sentido, el Relator Especial observa la necesidad de que el Ministerio de Educación colabore con los pueblos indígenas de manera más coordinada, con el fin de poder implementar reformas educativas a través de El Salvador. Programas exitosos, tal como la instrucción en los idiomas indígenas, parecen ser implementados en una escala muy limitada, y no existe todavía un currículo que incorpore de manera verdadera las tradiciones y conocimientos indígenas.**

91. **Tal como se ha hecho en relación con los programas de Izalco, en el contexto del Proyecto de Mejora de la Calidad Educativa financiado por el Banco Mundial, el Gobierno debería asegurar que la consulta con los pueblos indígenas sea un aspecto integral de la reforma del sistema de educación. En particular, el Gobierno debe establecer mecanismos que permitan a las comunidades indígenas de participar en el desarrollo de un currículo culturalmente apropiado y otras medidas que hagan reflejar las culturas indígenas en el sistema de educación, así como involucrar a las personas indígenas mayores en la educación de las próximas generaciones.**

92. **La historia, cultura y condiciones actuales de los pueblos indígenas son componentes esenciales de la sociedad salvadoreña mayor, de acuerdo al carácter pluricultural del país afirmado en su Constitución. El Ministerio de Educación debería trabajar con los pueblos indígenas para asegurar la inclusión de las perspectivas y cuestiones indígenas en el sistema de educación general, lo que fomentaría una concienciación necesaria de estas perspectivas y cuestiones de la sociedad salvadoreña en su conjunto.**

H. Idioma y cultura

93. **El Relator Especial valora los programas de revitalización del idioma náhuatl (párrs. 60 a 62)， y urge al Gobierno a la implementación de programas similares en otras regiones geográficas con el fin de fortalecer otros idiomas indígenas. Además, el Gobierno debería invertir recursos adicionales a la capacitación de maestros en la educación intercultural y bilingüe, además de colaborar con individuos indígenas que hablen los idiomas y conozcan las culturas como parte de sus esfuerzos para**

incorporar las culturas, cosmovisiones y tradiciones indígenas en el sistema de educación.

94. **El Relator Especial también toma nota de que existen varios programas para promover y rescatar las manifestaciones artísticas así como otros aspectos de las culturas indígenas. El proceso de fortalecimiento y rescate de las manifestaciones culturales indígenas debería proceder de acuerdo con las necesidades y deseos de los mismos pueblos, y la función del Gobierno debería ser una de facilitación y apoyo de sus propias aspiraciones e iniciativas.**