

III. Evaluación del Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo 1995-2004

III.1. Un bien limitado: el Decenio de los Pueblos Indígenas

En términos generales, la evaluación del Decenio 1995-2004 muestra la existencia, como diría cierta antropología anglosajona, de un bien anhelado, pero escaso. Y es que las expectativas que se crearon ante su proclamación permitían suponer que durante el Decenio podían producirse cambios sustanciales, estructurales y duraderos en la mejoría de las condiciones de vida de los pueblos indígenas de América y del mundo, en el logro de consensos para aprobar normas fundamentales, en la fluidez y magnitud de los recursos para el desarrollo, en la creación de nuevas instancias de participación y decisión, o en las reformas sustanciales de las políticas públicas, incluso aprendiendo de la breve (y limitada) experiencia que había dejado el Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo.

Según múltiples evidencias –de las cuales nuestro informe intenta destacar las principales–, las realizaciones estuvieron por debajo de las expectativas. No desdeñamos lo alcanzado: fuimos y seguimos siendo el conjunto social más interesado en la consolidación de los espacios de interlocución y participación, en la defensa de las nuevas estructuras e instrumentos para la defensa de los derechos indíge-

nas (económicos, sociales, culturales, ambientales, civiles y políticos), en el aporte indígena a las políticas públicas que eliminen la desigualdad y fomenten una armónica interculturalidad, y en la confluencia con las estructuras del sistema de la ONU para que se concrete lo contenido en sus propios mandatos y, por esta vía, se refuerce su autoridad ética, política y práctica. Pero no podemos cerrar los ojos ante el abismo que separa a las declaraciones de los hechos, ante la pérdida de oportunidades de lograr avances efectivos que impidan –como se ha denunciado reiteradamente en el seno de la ONU, durante el Decenio– el despojo de tierras y recursos, la discriminación, la marginación y la asimilación forzada, la pobreza, la exclusión y el desarraigo, y los conflictos y las violaciones de derechos humanos fundamentales. De allí nuestra mirada crítica, pero, sobre todo, constructiva y esperanzada.

III.2. El largo camino hacia el Decenio

El Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo fue proclamado a finales de 1993, y establecido efectivamente para el periodo 1995-2004. No se comprende cabalmente la trascendencia de este hecho si no se menciona el largo camino recorrido por los pueblos en su relación con la ONU, al me-

nos desde 1970,³⁴ cuando el Consejo Económico y Social (ECOSOC), a través de la Subcomisión para la Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, “recomendó el estudio general y completo del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas”.³⁵ Treinta y dos años después, el nuevo Relator Especial, doctor Rodolfo Stavenhagen, señalaba que

el sistema de las Naciones Unidas lleva a cabo muchas actividades en relación a los pueblos indígenas. Entre ellas cabe señalar los periodos de sesiones anuales del Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas que, a partir de 1982, examina la situación de las poblaciones indígenas y formula recomendaciones sobre el tema. Sus principales logros han sido la preparación de un ‘proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas’, que actualmente examina la Comisión de Derechos Humanos. Una declaración semejante se está preparando en el sistema regional americano. Sin embargo, el único instrumento jurídicamente vinculante sobre derechos de los indígenas hasta el momento es el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado hasta la fecha por 14 estados.³⁶

³⁴ En realidad, el antecedente más lejano nos retrotrae hasta 1920. La propia ONU lo sintetizó así: “En el decenio de 1920, los indios americanos se pusieron en contacto con la Sociedad de las Naciones. Su visita a Ginebra atrajo considerable atención, pero no hubo resultados tangibles. En los primeros años de existencia de las Naciones Unidas, los representantes de los pueblos indígenas hicieron llamamientos esporádicos a la organización mundial. No hubo ninguna reacción concreta. Tampoco dio resultado alguno una iniciativa presentada en 1948 en las Naciones Unidas por el Gobierno boliviano, con el fin de crear una subcomisión encargada de estudiar los problemas sociales de los pueblos aborígenes.” Véase: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Folleto núm. 9/Rev. 1. *Los derechos de los pueblos indígenas. Programa de actividades del Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (1995-2004)*, 1995 (www.ohchr.org/spanish/about/publications/doc).

³⁵ Véase: *Poblaciones indígenas*, en Naciones Unidas, Centro de Información para México, Cuba y República Dominicana, CINU (www.cinu.org.mx).

³⁶ Cuestiones indígenas. Derechos humanos y cuestiones indígenas. *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la resolución 2001/57 de la Comisión, Consejo Económico y Social. Naciones Unidas, E/CN.4/2002/97, del 4 de febrero de 2002, p. 3.*

Agreguemos, de paso, que la difusión entre los pueblos indígenas del Convenio 107 –durante el periodo 1957-1989– fue prácticamente inexistente, e incluso eran ignorados su existencia y alcances jurídicos por muchos funcionarios gubernamentales y legisladores de los países de la región, situación que sigue persistiendo, aunque en menor medida, con el Convenio 169.

Estos hechos mencionados son significativos, al menos de dos tipos de problemas: por una parte, la lentitud de los procedimientos en el ámbito internacional para dar resolución ágil y oportuna a demandas larga y reiteradamente planteadas por amplios sectores sociales del planeta, generalmente los más pobres y discriminados; por otra, la aceptación reticente, parcial y escasamente comprometida de los Estados y gobiernos de los países miembros con resoluciones que son aceptadas discursivamente en asambleas y foros de Naciones Unidas, pero que, o bien no consiguen la unanimidad de los Estados miembros –como ocurre con la *Declaración Universal* y la *Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas*–, o sólo impactan débilmente a los marcos jurídicos y a las políticas públicas nacionales y locales en la materia.

Sería ingenuo suponer que la aprobación o adopción de pactos, convenios, declaraciones o protocolos en el seno de la ONU los dota de la suficiente fuerza jurídica y moral para propiciar –en los países del área– la reparación de desigualdades históricas, generar nuevas y mejores condiciones para el desarrollo integral indígena, lograr el pleno respeto a los derechos consagrados en las leyes, proteger y asistir a los grupos más vulnerables (niños, mujeres y ancianos indígenas, por ejemplo), garantizar el acceso a los satisfactores básicos o propiciar la participación política. Somos conscientes de la existencia de una nueva sensibilidad hacia las cuestiones indígenas, de la generación y ampliación de novedosos espacios de interlocución, y de la formulación y defensa de principios teóricos, morales y políticos democratiza-

dores. Pero también, y es preciso insistir en ello, no podemos ni debemos olvidar que las asambleas, grupos de trabajo, conferencias, talleres o reuniones de expertos auspiciados por Naciones Unidas constituyen *uno* de los escenarios en el que se han instalado las luchas, demandas y propósitos constructivos de los pueblos indígenas, y que la repercusión de las conquistas no impacta por igual a los Estados miembros (a sus instituciones, políticas y programas), a las corporaciones financieras, las empresas transnacionales, los partidos políticos, las iglesias, los organismos de la cooperación o la banca multilateral. Por ello subrayamos que *el balance del Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo 1995-2004 no puede limitarse, como parecen sugerirlo algunos textos que abordan el tema, a la relación entre los pueblos indígenas y la compleja estructura del sistema de Naciones Unidas que, progresivamente, nos “abre sus foros”, nos “admite” o nos “cobija”. El monitoreo y evaluación periódicas del Segundo Decenio resulta, así, una tarea esencial para el futuro inmediato que debe involucrar directamente a los gobiernos y Estados.*

Los evidentes logros del movimiento indígena en los escenarios internacionales no deben confundirnos respecto de las enormes dificultades que enfrentan los pueblos para lograr que sus voces sean escuchadas, la legitimidad de sus demandas sea reconocida, los derechos respetados y los cambios esperados sobrevengan. Como ha afirmado categóricamente el secretario general de la ONU, señor Kofi Annan, el 9 de agosto de 2003, al conmemorarse el Día Mundial de las Poblaciones Indígenas del Mundo:

...en esta ocasión permítanme recordarles que el diálogo por sí solo no es suficiente. Debemos prestar especial atención a las medidas destinadas a proteger los derechos de las poblaciones indígenas y mejorar su situación con respecto a sus tierras, sus idiomas, sus modos de vida y sus culturas. [...] También recordamos los tremendos problemas a los que tantas poblaciones indígenas hacen frente, y que van desde

inaceptables niveles de pobreza y enfermedad hasta el desposeimiento, la discriminación y la negación de los derechos humanos básicos.³⁷

De manera sintética, recordemos aquí las resoluciones más sobresalientes que, en el plano internacional, en relación con las luchas y demandas de los pueblos indígenas, y en el lapso que va de 1972 a 1995 fueron planteadas y, en algunos casos, aprobadas en el seno de la ONU. Observadas desde la perspectiva de los pueblos indígenas, las resoluciones adoptadas y las propuestas que aún esperan consenso y aprobación ofrecen un campo de luces y sombras que es necesario revelar para hacer del Segundo Decenio que acaba de proclamarse el escenario idóneo para el desarrollo pleno de los millones de indígenas de América y del mundo. Señalemos, entonces, los antecedentes del Decenio, incluyendo algunas actividades, pronunciamientos o resoluciones que, aunque aprobadas con anterioridad a 1995, se prolongaron durante varios de los años del periodo que analizamos:

1. 1971. Nombramiento, por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, en calidad de Relator Especial, el señor José Martínez Cobo, con el encargo de realizar un estudio detallado de la discriminación en perjuicio de las poblaciones indígenas y recomendará la adopción de medidas nacionales e internacionales para eliminarlas.
2. 1972. Convenio de la UNESCO para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural.
3. 1973-1982. Decenio Internacional contra el Racismo y la Discriminación Racial.

³⁷ “Mensaje del Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, en ocasión del Día Mundial de las Poblaciones Indígenas del Mundo (9 de agosto de 2005)”, *Boletín ONU*, Naciones Unidas. Centro de Información para México, Cuba y República Dominicana, CINU, núm. 05/054, agosto de 2005 (www.cinu.org.mx).

4. 1977. ECOSOC, Conferencia Internacional de las ONG sobre la Discriminación de los Pueblos Indígenas en el Continente Americano.
5. 1978. UNESCO, Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales.
6. 1978. OMS, Declaración de Alma Ata sobre Atención Primaria de Salud.
7. 1979. OMS, Creación del Grupo de Trabajo sobre Promoción y Desarrollo de la Medicina Tradicional (*Informe Técnico* núm. 622).
8. 1981. Reunión de la ONU sobre “Los Pueblos Indígenas y la Tierra”.
9. 1981-1984. Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías. Difusión del *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas (Informe Martínez Cobo)*
10. 1982. Creación del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, que más tarde, y respondiendo al insistente pedido indígena, cambió su nombre por el de Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas (GTPI).
11. 1985. Fondo de Contribuciones Voluntarias de las Naciones Unidas para las Poblaciones Indígenas.
12. 1986. OIT. Reunión de Expertos convocada por la Comisión de Administración para la revisión del Convenio 107 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales.
13. 1988. Declaración Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Declaración de Manila).
14. 1989. Recomendación de la UNESCO sobre la salvaguarda de la Cultura Tradicional y Popular.
15. 1989. Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
16. 1990. Decenio Internacional para la Eliminación del Colonialismo (1990-2000).
17. 1991. Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1991-2000).
18. 1992. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Cumbre Mundial de la Tierra, Brasil). Programa de Acción. Programa 21.
19. 1993. Presentación del Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
20. 1993. Segunda Conferencia Mundial de los Derechos Humanos (Conferencia de Viena), en donde se recomendó la creación de un foro permanente sobre cuestiones indígenas.
21. 1993. OPS. Iniciativa de Salud de los Pueblos Indígenas de las Américas.
22. 1993. Tercer Decenio de la Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial (1993-2003).
23. 1993. Proclamación del Año Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo.
24. 1994. Proclamación del Día Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo. (9 de agosto. En conmemoración del primer día de reuniones del Grupo de Trabajo sobre los Pueblos Indígenas).

En ese largo camino hacia el Decenio –parafraseando la expresión que usaron los hermanos indígenas para referirse al “largo camino hacia el Foro Permanente”–, nuestros pueblos no sólo se enfrentaban a condiciones objetivas adversas que atentaban contra la vida misma, sino también a modelos gubernamentales que perpetuaban la pobreza, la exclusión, la discriminación y el racismo, que persistían en la “asimilación” y que desdeñaban las capacidades de los indígenas para formular alternativas en materia de políticas públicas. La propia Organización Internacional del Trabajo reflejó esta situación al analizar las limitaciones del Convenio 107:

Entre los aspectos más discutibles [del Convenio] figuraba el supuesto de que la integración a la sociedad

nacional mayoritaria era el único futuro posible para los pueblos indígenas y tribales. Asimismo, que todas las decisiones relacionadas con el desarrollo correspondían sólo al Estado y no a los propios pueblos que podrían verse afectados por ellas. Con la creciente toma de conciencia por parte de los pueblos indígenas y tribales durante los decenios de los años sesenta y setenta, y con la participación creciente de las organizaciones indígenas en el plano internacional, estos supuestos empezaron a ser cuestionados. Durante el decenio de 1970, las Naciones Unidas empezaron a estudiar más detalladamente cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas y tribales y, al mismo tiempo, los pueblos indígenas empezaron a organizarse a escala internacional. Surgió entonces la necesidad de actualizar el Convenio núm. 107. La Reunión de expertos en 1986, convocada por el Consejo de Administración de la OIT, concluyó que “el enfoque integracionista del Convenio era obsoleto y que su aplicación era perjudicial en el mundo moderno”.³⁸

Al hacer un recuento de las iniciativas en el seno de Naciones Unidas relativas a los pueblos indígenas, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, señalaba:

Suele haber notables semejanzas entre los problemas, las quejas y los intereses de los diferentes pueblos indígenas, pese a su diversidad cultural y étnica, y, por consiguiente, en la manera en que los presentan ante los foros internacionales. La participación de las comunidades y organizaciones indígenas en las reuniones de las Naciones Unidas ha servido para poner de relieve estas semejanzas. Con mucha frecuencia –especialmente desde que surgieron nuevas naciones a raíz de la descolonización que siguió a la segunda Guerra Mundial– los pueblos indígenas insisten en mantener su identidad y su patrimonio cultural propios. Ahora se ha llegado a la conclusión de que, en general, las políticas de asimilación e integración destinadas a in-

tegrar plenamente a estos grupos en las poblaciones mayoritarias suelen ser contraproducentes.³⁹

La creación del Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas (GTPI) constituyó un avance sustancial para el movimiento indígena mundial, pues se pudo disponer de una instancia específica en el seno de Naciones Unidas, y facilitar el acceso a las reuniones de otros organismos, particularmente el Consejo Económico y Social (ECOSOC). Las labores del GTPI, la asistencia de representantes indígenas y gubernamentales, de organizaciones no gubernamentales, expertos y académicos, y los debates al seno del mismo, contribuyeron a la generación de información básica (por ejemplo, sobre la existencia de pueblos originarios en todos los continentes, su importancia demográfica, social, política, económica, lingüística o cultural),⁴⁰ pero también para impulsar medidas que repercutieran en la formulación y alcances de los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales, y en las políticas públicas de los Estados miembros.

Esta etapa previa al Decenio (que genéricamente corresponde al periodo 1971-1993) puso de manifiesto las dificultades –muchas de las cuales aún persisten– de los pueblos indígenas para: a) disponer de información sobre el acontecer internacional, las iniciativas en el seno de la ONU, la dimensión y alcances de los instrumentos propuestos o aprobados, la modalidades de participación y, en general, la significación de la temática indígena en el ámbito internacional; b) el acceso efectivo a las reuniones del sistema de Naciones Unidas, generalmente por limitaciones pre-

³⁸ Organización Internacional del Trabajo, *Antecedentes de la labor de la OIT respecto de los pueblos indígenas y tribales*, en www.ilo.org/public/spanish/indigenous/background, 19 de abril de 2004.

³⁹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas..., *op. cit.* (www.ohchr.org/spanish/about/publications/doc).

⁴⁰ No en balde, la ONU señalaba: “Entre los numerosos pueblos indígenas se encuentran los indios del continente americano (por ejemplo, los mayas de Guatemala o los aimaras de Bolivia), los inuits y los aleutianos de la región circumpolar, los samis de Europa septentrional, los aborígenes e isleños del Estrecho de Torres de Australia y los maories de Nueva Zelanda. Tanto éstos como la mayor parte de los demás pueblos indígenas han conservado sus características sociales, culturales, económicas y políticas, que son manifiestamente distintas de las de los demás sectores de las poblaciones nacionales.” Alto Comisionado..., *op. cit.*

supuestarias, pero también por el apoyo retaceado en el respaldo de los gobiernos a las representaciones indígenas, o por restricciones normativas de la ONU; finalmente, y de manera relevante, c) las enormes dificultades para que el tema indígena apareciera de manera significativa en la agenda internacional.

Para América Latina y el Caribe, el periodo comprendido, *grosso modo*, entre la Declaración de Barbados I (1971) y la proclamación (1993) del Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo 1995-2004, incluye lo que numerosos analistas y científicos sociales han llamado “la emergencia indígena en América durante las décadas del 70 al 90”.⁴¹ Para propósitos de este documento, ese periodo arranca con las denuncias del etnocidio en América Latina, las críticas al indigenismo de Estado y las propuestas para el etnodesarrollo, y concluye en 1995, con puntos culminantes como los años 1989 (aprobación del Convenio 169 de la OIT), 1992 (con grandes movilizaciones sociales en ocasión de conmemorarse los 500 años de la llegada de Cristóbal Colón a las tierras insulares de Abya Yala), 1994 (con el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, en Chiapas, México) y en diversos años con los importantes movimientos indígenas en Bolivia, Ecuador, Nicaragua, etcétera.⁴² Esos diez años mostraron en América, cuando menos: las contradicciones teóricas y políticas del indigenismo de Estado, la crisis de los productos agrícolas y las reformas estructurales neolibera-

les, y la incorporación de los indígenas a nuevos (y siempre asimétricos) modelos de desarrollo con polos industriales que propiciaron la migración acelerada del campo a la ciudad; también el creciente proceso organizativo de pueblos y comunidades indígenas con una renovada y más calificada demanda de derechos, el surgimiento de una nueva dirigencia indígena y de procesos identitarios sin precedentes, numerosas luchas indígenas por la tierra, por la defensa de derechos, por mejores condiciones de vida y por la participación política, en fin, la conformación cada vez más orgánica, articulada y protagónica de movimientos etnopolíticos que hoy constituyen la columna vertebral de una poderosa corriente indígena a la que resulta cada vez más difícil ignorar, desdeñar o excluir.

Para el tema que nos ocupa, señalemos que cuando las conquistas en el ámbito internacional logradas por los pueblos indígenas son enunciadas en foros, grupos de trabajo, asambleas o seminarios como resultado de largos y dramáticos años de lucha, no se trata de un ejercicio retórico que busca legitimar la presencia india en nuevos espacios de expresión. Por el contrario, numerosas luchas avalan estas posiciones que han despertado tanto una nueva sensibilidad en amplios sectores sociales, como también las susceptibilidades, resistencias y, en no pocos casos, la más feroz persecución por las fuerzas represivas de gobiernos antidemocráticos, en alianza con empresas o corporaciones depredadoras del medio ambiente, invasoras de los territorios indígenas y explotadoras de sus recursos naturales y culturales.

III.3. La proclamación del Decenio y el establecimiento de un programa de actividades

La proclamación del Decenio está contenida en la Resolución 48/163 de la Asamblea General de Naciones Unidas, de la que sólo conservamos aquí los pasajes más relevantes:

⁴¹ Disponemos hoy de una abundante literatura sobre el tema para el contexto latinoamericano. Pueden revisarse con provecho los textos –no siempre concordantes– de autores como Xavier Albó, José Bengoa, Miguel Alberto Bartolomé, Guillermo Bonfil, Marcelo Carmagnani, José del Val, Héctor Díaz-Polanco, Luis Macas, Carlos Martínez Sarasola, José Matos Mar, Roger Plant, Darcy Ribeiro, Carlos Perafán, Nemesio J. Rodríguez o el Relator Especial Rodolfo Stavenhagen; también, las colecciones de documentos indígenas editados por Abya Yala, en Ecuador, y, por supuesto, la documentación de las propias organizaciones y de los movimientos indígenas del continente. Una reseña y reproducción de los documentos de las reuniones de Barbados I y II, en Zolla, Carlos y Emiliano Zolla Márquez, *op. cit.*, pp. 288-293.

⁴² Toledo Llancaqueo, Víctor, “Políticas indígenas y derechos territoriales en América Latina: 1990-2004. ¿Las fronteras indígenas de la globalización?”, en Dávalos, Pablo (compilador), *Pueblos indígenas, Estado y democracia*, Buenos Aires, CLACSO, 2005, p. 68.

(...)

2. *Decide* que la meta del Decenio sea el fortalecimiento de la cooperación internacional para la solución de los problemas con que se enfrentan los pueblos indígenas en esferas tales como los derechos humanos, el medio ambiente, el desarrollo, la educación y la salud; (...)
6. *Pide* al Coordinador que coordine el programa de actividades para el Decenio en cooperación y consulta cabales con los gobiernos, los órganos competentes, la Organización Internacional del Trabajo y otros organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, las organizaciones de las poblaciones indígenas y las organizaciones no gubernamentales;
7. *Pide* a los órganos y a los organismos especializados competentes del sistema de las Naciones Unidas que designen las entidades que se encargarán de coordinar con el Centro de Derechos Humanos de la Secretaría las actividades relacionadas con el Decenio;
8. *Invita* a los gobiernos a velar porque las actividades y los objetivos del Decenio se planifiquen, y lleven a cabo en consulta y colaboración plenas con las poblaciones indígenas;
9. *Pide* a los organismos especializados, a las comisiones regionales y a otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que examinen con los gobiernos y en asociación con las poblaciones indígenas de qué manera pueden contribuir al éxito del Decenio, y que transmitan sus recomendaciones al Consejo Económico y Social;
10. *Hace un llamamiento* a los organismos especializados, a las comisiones regionales, a las instituciones financieras y de desarrollo y a otras organizaciones competentes del sistema de las Naciones Unidas para que incrementen sus esfuerzos por tener especialmente en cuenta las necesidades de las poblaciones indígenas en sus actividades de presupuestación y programación;
11. *Invita* a las organizaciones de las poblaciones indígenas y a otras organizaciones no gubernamentales interesadas a que consideren las aportaciones que pueden hacer para contribuir al éxito del Decenio, con miras a presentarlas al Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas;
12. *Pide* a la Comisión de Derechos Humanos que solicite al Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas que determine posibles programas y proyectos relacionados con el Decenio y los presente a la Comisión por conducto de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías para su examen;
13. *Recomienda* que se faciliten recursos humanos y financieros adecuados al Centro de Derechos Humanos en apoyo de las actividades que realiza en relación con las poblaciones indígenas, dentro del marco general del fortalecimiento de sus actividades que se prevé en la Declaración y Programa de Acción de Viena;
14. *Pide* al Secretario General que establezca un fondo de contribuciones voluntarias para el Decenio y lo autoriza a aceptar y administrar contribuciones voluntarias de gobiernos, de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, de otras fuentes privadas, así como de particulares, con objeto de financiar proyectos y programas durante el Decenio;
15. *Insta* a los gobiernos y a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales a que hagan aportaciones al fondo de contribuciones voluntarias para el Decenio que establezca el Secretario General e invita a las organizaciones indígenas a que hagan lo mismo;
16. *Invita* a los gobiernos, a los órganos y organismos especializados competentes del sistema de las Naciones Unidas y a otras instituciones intergubernamentales, incluidas las instituciones financieras, a que consideren la posibilidad de aportar recursos adicionales para financiar la adscripción de personal idóneo, inclusive personal indígena, al Centro de Derechos Humanos, manteniendo el debido equilibrio entre las regiones;
17. *Alienta* a los gobiernos a que establezcan comités nacionales u otras estructuras de carácter más permanente en que participen representantes de las poblaciones indígenas a fin de planificar las actividades para el Decenio;

18. *Pide* que la reunión que se convoque con arreglo a la resolución 46/128 de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1991, para pasar revista al Año examine también los preparativos para el Decenio con la plena participación de las poblaciones indígenas, sobre todo en lo que respecta a la elaboración de un plan de acción detallado, incluido un mecanismo de evaluación, y al establecimiento de un plan de financiación para el Decenio, y que la reunión presente un informe al Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas;
19. *Insta* a los órganos, programas y organismos especializados competentes del sistema de las Naciones Unidas a que, al planificar las actividades para el Decenio, estudien la forma de utilizar los programas y recursos existentes para favorecer más efectivamente a las poblaciones indígenas, incluso estudiando la forma de incorporar o fomentar las perspectivas y actividades indígenas;
20. *Pide* a la Comisión de Derechos Humanos que en su 50º período de sesiones asigne prioridad al examen del establecimiento de un foro permanente para las poblaciones indígenas dentro del sistema de las Naciones Unidas. (...)
22. *Pide también* al Secretario General que le presente un informe preliminar en su cuadragésimo noveno período de sesiones y un informe final en su quincuagésimo período de sesiones sobre un programa amplio de acción para el Decenio.

Conforme a lo expresado en el último apartado de la Resolución (numeral 23), la Asamblea General aprobó el Programa de Actividades del Decenio, que debía ser la guía aplicativa para el periodo.⁴³ El Decenio formuló un conjunto de objetivos y metas, desplegados bajo el lema: “Poblaciones indígenas: Colaboración en acción”. En palabras de la propia ONU:

⁴³ Naciones Unidas, Asamblea General, Quincuagésimo periodo de sesiones. Tema 11 del programa. *Resolución aprobada por la Asamblea General [sobre la base del informe de la Tercera Comisión (A/50/634)], 50/157. Programa de actividades del Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo*. Documento A/RES/50/157, 29 de febrero de 1996.

El objetivo del Decenio es fortalecer la cooperación internacional para la solución de los problemas a los que se enfrentan las poblaciones indígenas en cuestiones tales como los derechos humanos, el medio ambiente, el desarrollo, la salud, la cultura y la educación.

En 1995 la Asamblea General aprobó el programa de actividades del Decenio y determinó cierto número de objetivos concretos:

- el desarrollo de actividades, por los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas y otros organismos intergubernamentales y nacionales, que beneficien a las comunidades indígenas
- educar a las sociedades indígenas y no indígenas acerca de las culturas, los idiomas, los derechos y las aspiraciones de las poblaciones indígenas
- la promoción y la protección de los derechos de las poblaciones indígenas
- la aplicación de las recomendaciones relativas a las poblaciones indígenas formuladas en todas las conferencias internacionales de alto nivel, entre ellas la propuesta de establecer un foro permanente para las poblaciones indígenas en el sistema de las Naciones Unidas
- la aprobación del proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las poblaciones indígenas y la formulación de normas internacionales, así como de leyes nacionales, para la protección y promoción de los derechos humanos de las poblaciones indígenas.

La Asamblea General recomendó que el logro de los objetivos del Decenio se evaluara teniendo en cuenta si había mejorado o no la calidad de vida de las poblaciones indígenas. Propuso que se evaluaran los progresos a mitad del Decenio (1999) y a finales del mismo (2004).⁴⁴

En los apartados anteriores sobre la población indígena a finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI,

⁴⁴ ONU, Folleto núm. 7, *El Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo*. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Equipo del Proyecto Indígena, Ginebra, s/f (<http://www.onu.org/temas/indigenas/7.pdf>).

y en relativo al estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de América dimos cuenta de manera sintética de la situación durante el decenio. Junto a las iniciativas positivas persisten las estructuras fundamentales de opresión, discriminación, exclusión, desigualdad y pobreza. Entre las primeras, destacamos:

1. 1994. Proclamación del Día Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo.
2. 1995. Declaración de las Mujeres Indígenas. Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Beijing, China.
3. 1995. Taller para el establecimiento de un Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas. Copenhague, Dinamarca.
4. 1995. Consulta Regional del Pacífico Sur sobre los Conocimientos y los Derechos de Propiedad Intelectual de los Pueblos Indígenas.
5. 1996. Declaración Universal de los Derechos Lingüísticos de la Conferencia Mundial de los Derechos Lingüísticos. Barcelona, España.
6. 1996. Seminario de Expertos sobre las Experiencias Prácticas en Materia de Derechos sobre Tierras Indígenas. Whitehorse, Canadá.
7. 1997. Taller para el establecimiento de un Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas. Santiago, Chile.
8. 1997. Foro Intergubernamental sobre los Bosques.
9. 1997. Primera Conferencia Internacional sobre “La Propiedad Intelectual de los Pueblos Indígenas ante el Nuevo Milenio”, Madrid, España.
10. 1999. OMS. Declaración de Ginebra sobre la Salud y la Supervivencia de los Pueblos Indígenas. Reunión Consultiva Internacional sobre la Salud de los Pueblos Indígenas. Ginebra, Suiza.
11. 2000. Creación del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. ONU, Washington, D. C.
12. 2001. Cumbre Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Formas Conexas de Intolerancia. Durban, Sudáfrica.
13. 2001. Declaración del Foro Internacional Indígena sobre Biodiversidad. Grupo de Trabajo Intersesional sobre Acceso y Distribución de Beneficios referidos al Convenio sobre la Diversidad Biológica. Bonn, Alemania.
14. 2001. Resolución por la que se crea la figura del Relator Especial de la ONU para los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas.
15. 2001. Evaluación de los efectos del Convenio 169 de la OIT.
16. 2001. Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural.
17. 2002. Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Johannesburgo, Sudáfrica.
18. 2002. Estrategia Mundial sobre Medicina Tradicional de la Organización Mundial de la Salud 2002-2005.
19. Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, ONU. Ginebra, Suiza.
20. 2003. Estrategias y Plan de Acción 2003-2007 de la Iniciativa de Salud de los Pueblos Indígenas de las Américas. OPS, Washington, D. C.
2003. Creación del Fondo Voluntario para el Foro Permanente.

Resulta evidente que cuando se confrontan las situaciones específicas por país o región con las propuestas de lo que debería hacerse —o cumplirse— contenidas en pactos, convenciones, declaraciones o recomendaciones generadas en el periodo, se advierte la modestia de los avances y la escasa coordinación de los programas, proyectos y acciones internacionales y nacionales, continentales o locales. Basten dos ejemplos: el primero, con datos del balance económico sobre América Latina y el Caribe que el ECOSOC hizo al

mismo tiempo que finalizaba el primer Decenio; el otro, relativo a la situación de la mujer.

El conjunto de las economías de América Latina y el Caribe –señalaba el Consejo Económico y Social– creció 1.7% en el 2003. Esto contrasta favorablemente con la reducción del producto interno bruto (PIB) del 0.6% registrada en el año 2002. No obstante, la recuperación ha sido insuficiente para revertir el estancamiento de los últimos años, y el producto por habitante sigue siendo un 1.2% inferior al de 1997. La formación bruta de capital ha estado prácticamente estancada en el año en curso y su nivel actual es un 12.5% más bajo que el registrado cinco años atrás. El signo positivo de la evolución de la actividad económica impulsó un leve aumento de la tasa de ocupación. Sin embargo, el desempleo sigue siendo alto, de un 10.7%, y ha aumentado la pobreza, que hoy asciende al 44% de la población de la región.⁴⁵

Vayamos al segundo ejemplo: en las más altas esferas de la ONU se hizo durante el Decenio un persistente llamado de atención sobre la situación de la mujer indígena. ¿Qué habría pasado, nos preguntamos, si se hubiera logrado coordinar el trabajo de aquellos que fueron convocados –y que aceptaron declarativamente la justeza de la convocatoria– para mejorar sustancialmente las condiciones de vida de las mujeres: ECOSOC, Alto Comisionado para los Derechos Humanos, OIT, OMS, UNICEF, UNIFEM, PNUD, UNFPA, ONU-Hábitat, PNUMA, FAO, UNESCO, FAO, UNITAR, PMA, OIM, ACNUR, OMPI, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, CEPAL-CELADE, OEA, los Relatores Especiales y los gobiernos de los Estados miembros, las ONG (reconocidas o no en la ONU), las iglesias, la iniciativa privada, las comisiones y organismos nacionales de derechos humanos, el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, el Instituto Indígena

Interamericano, las universidades y los medios de comunicación, los organismos de la cooperación internacional y la OMC, y las organizaciones y pueblos indígenas de América? A la luz de estas potencialidades –e, insistimos, sin restar mérito alguno a las iniciativas que los indígenas celebramos que se formularan–, ¿no queda manifiesta la evidencia de una pérdida de oportunidades?

No es posible aquí ofrecer aquí el balance detallado de lo que ocurrió –o pudo ocurrir y no se hizo– en todos y cada uno de estos frentes de trabajo. Destacamos, entonces, la situación en algunas de aquellas estructuras que fueron creadas específicamente para atender las cuestiones indígenas o que, no teniendo esta condición, constituyen un punto de referencia inevitable: el GTPI, la Conferencia de Viena, la OIT y el Convenio 169, el Relator Especial para los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas y, naturalmente, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas.

III.4. El Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas y el Decenio

Al concluir el Decenio, el Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas (GTPI) de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías⁴⁶ cumplió 22 años de labor ininterrumpida y ha sido –hasta la creación del Foro Permanente– el espacio más importante de expresión, reflexión y debate sobre asuntos indígenas en el seno de Naciones Unidas.

Vista la actividad del GTPI a la luz de una evaluación del Decenio, resulta oportuno distinguir al menos tres aspectos: a) la trayectoria del grupo como instancia específica de la ONU que poseía el doble mandato de “examinar los acontecimientos relativos

⁴⁵ ONU, ECOSOC, *Situación y perspectivas económicas de América Latina y el Caribe en 2005-2006*. Documento E/2006/19, 25 de abril de 2006.

⁴⁶ E/CN.4/Sub.2/2003/22. *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas acerca de su 21º periodo de sesiones*, 11 de agosto de 2003.

a la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las poblaciones indígenas” y “prestar especial atención a la evolución de normas relativas a los derechos” de las mismas poblaciones; b) la progresiva conversión del GTPI en un foro de expresión, demandas, gestiones, denuncias y propuestas de las organizaciones y representantes de pueblos y comunidades, en una instancia de seguimiento (no siempre formal y casi siempre limitada) de las resoluciones y recomendaciones emanadas de diversos foros de Naciones Unidas; c) finalmente, el ámbito de preparación de documentos que han resultado de gran importancia para el diálogo y el debate sobre los derechos indígenas: la elaboración del proyecto de Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas, o *Los pueblos indígenas y la tierra* y *La soberanía permanente de los pueblos indígenas sobre sus recursos naturales*, estos últimos preparados por la señora Erika-Irene Daes.

Excede los límites de este trabajo la relación detallada de las numerosas actividades realizadas por el GTPI en su larga vida. Destacan las discusiones llevadas a cabo sobre temas capitales y las posiciones (muchas veces divergentes) sostenidas por representantes indígenas y gubernamentales, agencias del sistema de Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales, organismos multilaterales, etcétera. Las posiciones adoptadas por el GTPI –incluida su propia continuidad frente a las perspectivas de creación del Foro Permanente– no siempre encontraron ni el consenso unánime ni el respaldo de los gobiernos de los Estados miembros. Un testimonio de ello lo encontramos en el Editorial del *Boletín Informativo* de marzo/abril de 2003:

La última sesión de la Comisión de Derechos Humanos se acabó con la adopción de cuatro resoluciones y dos decisiones con respecto a los pueblos indígenas. *Dos de las resoluciones fueron particularmente controversiales: la resolución en favor del mantenimiento del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas (GTPI) fue aceptada gracias al apoyo en masa de los*

países de África, América central y del Sur, y también de Asia; y la decisión de nombrar la Sra. Erica-Irene Daes Relatora Especial para el estudio sobre la soberanía permanente de los pueblos indígenas sobre sus recursos naturales fue rechazada por varios estados pero finalmente adoptada. [Las cursivas son nuestras.]

Y es que, en efecto, varios países se mostraban favorables a la extinción del GTPI ante la creación del Foro Permanente, bajo el argumento de la “duplicidad de funciones”. La Comisión de Derechos Humanos adoptó la Resolución 2003/55, por una votación de 34 a favor, 15 en contra y 15 abstenciones, y había señalado inequívocamente que no existía tal duplicidad de funciones, y que las actividades del GTPI, del Foro Permanente y del Relator Especial eran complementarias; a ello se sumaron no sólo los votos de numerosos países de América con importantes magnitudes de población indígena (el único americano en oponerse fue Estados Unidos) y los pronunciamientos favorables de la mayoría de los países del África subsahariana.

La tarea inconclusa más importante, de las propuestas o impulsadas por el GTPI durante el Decenio es, sin lugar a dudas, la relacionada con el logro de la aprobación de la Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Como lo sintetizó Mililani Trask, miembro del Foro Permanente en su primera etapa: “el GTPI comenzó su trabajo sobre el Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en 1985. En 1993 sometió un texto final a la Subcomisión, que fue adoptado sin modificación alguna el 26 de agosto de 1994, según Resolución 1994/95. Por Resolución 1995/32 del 3 de marzo de 1995, la Comisión de Derechos Humanos decidió establecer un Grupo de Trabajo intercesiones de composición abierta con el objetivo de elaborar un Proyecto de Declaración para su adopción por la Asamblea General durante el Decenio. Esta decisión fue refrendada por la Resolución del ECOSOC 1995/32 del 25 de julio de 1995.

El GTPI revisó el proyecto de Declaración durante ocho años. Durante todo este tiempo los Estados Miembros participaron plenamente en el debate en reuniones sobre cada disposición del documento. En 1994, la Declaración fue transmitida a la Subcomisión, un órgano mundial de conocidos expertos juristas internacionales que revisaron el documento y lo adoptaron sin modificación ninguna. Desde entonces, la Declaración durmió en el Grupo de Trabajo intercesiones. Cada año, los Estados CANZUS (Canadá, Australia, Nueva Zelanda y los Estados Unidos) se oponían en bloque al derecho fundamental de libre determinación de los pueblos indígenas. Estos Estados, y otros pocos más, insistían en la reelaboración del documento. Un breve examen del anexo del Grupo de Trabajo intercesiones E/CH.4/2001/85 del 6 de febrero de 2001 muestra que las enmiendas propuestas al texto original disminuyeron los derechos humanos y las protecciones legales internacionales de los pueblos indígenas. En todo el anexo, el término [pueblos indígenas] aparece ahora entre paréntesis. Como queda manifestado en el Anexo II del Informe, el Cónclave Indígena busca lograr los mismos derechos humanos internacionales que otros pueblos disfrutaban bajo el Derecho Internacional.

Las propuestas en el Anexo revelan el esfuerzo continuado de una minoría de Estados Miembros de imponer políticas no democráticas y discriminatorias contra los pueblos indígenas, yendo de esta manera contra los objetivos y principios fundamentales de las Naciones Unidas.⁴⁷

Cuando se examinan con cierto detalle los documentos de las sesiones del GTPI, cuando se analizan materiales como *La soberanía permanente de los pueblos indígenas sobre sus recursos naturales* de la Relatora Especial, señora Erika-Irene Daes, o, finalmente, cuando se comprueba la progresiva irrupción y despliegue de los temas indígenas en el sistema de Naciones Unidas y su impacto en los países miem-

bro, quedan manifiestos los claroscuros del panorama general del Decenio, las posibilidades y los límites, las esperanzas y el desencanto ante este “bien limitado”. Y es que, en efecto, el GTPI fue la caja de resonancia de los consensos, pero también de los desacuerdos teóricos, jurídicos y políticos. Este complicado proceso exhibió, asimismo, la necesidad de ajustes en la estructura de las Naciones Unidas o también, como ha señalado Mililani Trask: “el Decenio [...] propuso un programa de acción factible y realista, pero muchos de sus objetivos y metas no se han logrado debido a la falta de recursos”, a “la falta de normas sobre derechos humanos de los pueblos indígenas que se necesitan para dar cohesión al trabajo de Naciones Unidas”, a la inexistencia en algunas agencias de las Naciones Unidas de directrices políticas “destinadas específicamente a los pueblos indígenas”, a la escasez de recursos humanos o a “la incapacidad del sistema de desarrollar la organización interna necesaria para hacer efectivo el decenio.”⁴⁸

La trascendencia del tema que abordó la señora Daes en *La soberanía permanente de los pueblos indígenas sobre sus recursos naturales*, la sólida argumentación desplegada a propósito de la cuestión de la(s) soberanía(s) frente a quienes siguen argumentando los riesgos de secesión o “balcanización”, y, finalmente, el conjunto de recomendaciones básicas que formuló, explican el desagrado y la molestia – cuando no la franca oposición– manifestada por un grupo de Estados miembros. Recomendaciones que, en lo esencial, apuntaban a corregir situaciones históricas y estructurales que han pesado y siguen pesando negativamente en la vida de los pueblos indígenas, en sus perspectivas de desarrollo y en el disfrute de sus bienes naturales:

Los Estados, en consulta con los pueblos indígenas, han de modificar sus leyes y constituciones y adoptar todas las medidas legislativas y administrativas necesa-

⁴⁷ Trask, Mililani, *Resumen del Decenio Mundial de las Poblaciones Indígenas de la ONU* (www.nciv.net/spaans/Mililani.htm).

⁴⁸ Trask, Mililani, *op. cit.*

rias para garantizar a los pueblos indígenas el disfrute de la propiedad de los recursos naturales que se encuentren en la superficie de las tierras que ocupan y utilizan históricamente, en su subsuelo, o de otro modo, y de los beneficios derivados de ellos. Como se ha manifestado preocupación por el uso del término “soberanía”, la Relatora Especial propone que las partes se preocupan menos, al elaborar estas leyes y medidas, de cómo denominar el derecho y más de si los términos que se emplean protegen plenamente los derechos de los pueblos indígenas sobre sus recursos naturales.⁴⁹

El futuro del GTPI seguramente dependerá de su capacidad para convertirse –en coordinación y no en competencia con el foro– en una instancia especializada en el seguimiento de las resoluciones de la ONU y, sobre todo, en la formulación de normas que formalicen políticas y procedimientos.

III.5. La Declaración y el Programa de Acción de Viena

La realización de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, Austria, 14 a 25 de junio de 1993) que aprobó la *Declaración y el Programa de Acción de Viena* resulta de la máxima importancia para la comprensión del Decenio 1995-2004, de las tareas cumplidas y no cumplidas, y de las continuidades y discontinuidades de un proceso que se inició antes de 1995. Destacamos la relevancia de la Conferencia, al menos por las siguientes razones: *a)* Por la atención concedida, en el más alto nivel de la ONU, al tema de “la promoción y protección de los derechos humanos [como] una cuestión prioritaria para la comunidad internacional y [considerando] que la Conferencia constituye una oportunidad única de

efectuar un análisis exhaustivo del sistema internacional de derechos humanos y de los mecanismos de protección de los derechos humanos, a fin de potenciar y promover una observancia más cabal de esos derechos”, objetivo del máximo interés para los pueblos indígenas de América y el mundo, y principio irrenunciable para su vida y desarrollo armónicos; *b)* porque la Conferencia ratificaba la vigencia del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales e inmediatamente después acogía “con beneplácito la celebración en 1993 del Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo”;⁵⁰ *c)* porque establecía, enfáticamente y sin ambigüedades, que: “Todos los pueblos tienen derecho a la libre determinación”, y que su denegación “constituye una violación a los derechos humanos”; *d)* porque “la Conferencia [...] reconoce la dignidad intrínseca y la incomparable contribución de las poblaciones indígenas al desarrollo y al pluralismo de la sociedad y reitera firmemente la determinación de la comunidad internacional de garantizarles el bienestar económico, social y cultural y el disfrute de los beneficios de un desarrollo sostenible. Los Estados deben garantizar la total y libre participación de las poblaciones indígenas en todos los aspectos de la sociedad, en particular en las cuestiones que les conciernen. Considerando la importancia de las actividades de promoción y protección de los derechos de las poblaciones indígenas y la contribución de esas actividades a la estabilidad política y social de los Estados en que viven esos pueblos, los Estados deben tomar medidas positivas concertadas, acordes con el derecho internacional, a fin de garantizar el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las poblaciones indígenas, sobre la base de la igualdad y la no discrimi-

⁴⁹ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. *Prevención de la discriminación y protección de los pueblos indígenas. La soberanía permanente de los pueblos indígenas sobre sus recursos naturales*. Informe final de la Relatora Especial, señora Erika-Irene Daes. Documento E/CN.4/Sub.2/2004/30, del 13 de julio de 2004: 27.

⁵⁰ ONU, Asamblea General. Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Declaración y Programa de Acción de Viena, Viena, 14 al 25 de junio de 1993. Documento A/CONF.157/23, 12 de julio de 1993. [http://www.unhchr.ch/huridocda.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23](http://www.unhchr.ch/huridocda.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23).

nación, y reconocer el valor y la diversidad de sus diferentes identidades, culturas y sistemas de organización social”.⁵¹

En sus resoluciones, la Conferencia de Viena dedicó un apartado especial a *Poblaciones indígenas*, pidiendo “al Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, GTPI [...], complete el proyecto de declaración sobre los derechos de las poblaciones indígenas” y “recomienda que la Comisión de Derechos Humanos examine la posibilidad de renovar y actualizar el mandato del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas una vez completado el proyecto de declaración de los derechos de las poblaciones indígenas.” Y, sobre todo, porque “*La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda a la Asamblea General que proclame un decenio internacional de las poblaciones indígenas del mundo que comience en enero de 1994 y comprenda programas orientados a la acción definidos de común acuerdo con las poblaciones indígenas. Debe establecerse con este fin un fondo fiduciario voluntario. En el marco de dicho decenio deberá considerarse la creación de un foro permanente para las poblaciones indígenas en el sistema de Naciones Unidas.*” [Las cursivas son nuestras.]

El seguimiento y evaluación del Segundo Decenio no pueden perder de vista las recomendaciones de Viena sobre la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, el respaldo al foro y al Decenio, la situación del GTPI y del fondo fiduciario y, en especial, el conjunto de medidas para la vigilancia del estricto respeto a los derechos humanos, en general, y a los contenidos en los *Pactos* mencionados, en particular.

III.6. La OIT, el Convenio 169 y el Decenio de los Pueblos Indígenas

Los documentos de la ONU, y en particular los de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), suelen

⁵¹ *Ibid.*, 2.

referirse a ésta como “el más antiguo de los organismos especializados del sistema de Naciones Unidas” (1919) y a su jurisdicción como el espacio en donde se han elaborado y aprobado “los dos únicos convenios internacionales que se refieren exclusivamente a los pueblos indígenas y tribales: el *Convenio núm. 107 sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957* y el *Convenio núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales, 1989*”.⁵² Su singularidad se debe fundamentalmente al hecho de que en el sistema de Naciones Unidas “no hay una estructura igual a la de la OIT. Es la única organización internacional cuyos miembros son gobiernos y en la que representantes de empleadores y de los trabajadores participan en todas sus actividades”.

Al analizar el impacto de la globalización sobre los pueblos indígenas, el balance efectuado por la OIT combina advertencias y preocupaciones:

Un grupo especialmente vulnerable es el de los pueblos indígenas. Cuando su integración en la economía global se ha producido sin su consentimiento libre, previo e informado, y sin la protección adecuada de sus derechos, medios de vida y cultura se han visto gravemente afectados. En tales casos, las inversiones en industrias extractivas, grandes centrales hidroeléctricas y plantaciones han dado lugar a desplazamientos masivos, a una desorganización de los medios de vida, a una degradación ecológica y a la violación de sus derechos humanos fundamentales.⁵³

Significativamente, también los análisis de la OIT sobre desigualdad en los ingresos, adecuación de la protección laboral ante las nuevas realidades de los mercados, consentimiento previo, libre e informado, protección de los recursos ambientales de las poblaciones más pobres y, sobre todo, seguridad en los

⁵² ONU, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Folleto núm. 8: *La OIT y los pueblos indígenas y tribales*: 1, s/f.

⁵³ OIT, *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*, Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, Ginebra, OIT, 2004: 51.

empleos, descubren “un mundo de ansiedad e ira”, según palabras de la propia organización.

Aprobado cinco años antes del inicio del Decenio, el Convenio 169 constituyó un punto de referencia obligado al momento de debatirse la problemática de los derechos de los pueblos indígenas. Si bien fue visible su influencia en muchos países del área que modificaron sus instrumentos jurídicos, y el hecho innegable de que el convenio se convirtió en bandera de lucha de numerosos pueblos indígenas de América, los gobiernos tuvieron una conducta que combinó desinterés, tolerancia y desdén. América Latina exhibió un muestrario de casos: desde países como México, que lo ratificaron de inmediato (1990), pero que no cumplieron los compromisos que este acto implicaba, pasando por Argentina (que lo aprobó más o menos rápidamente, pero lo ratificó casi diez años después), hasta el extremo de Chile, en donde las adhesiones declarativas no consiguen ocultar la falta de voluntad política para ratificarlo.

Aguardamos con interés y atención el balance prometido por la OIT sobre el Decenio, pues seguramente contendrá datos que no hemos tenido a nuestro alcance. Reconocemos, no obstante, el progreso que significó el Convenio 169 con respecto al Convenio 107, la difusión entre gobiernos e indígenas que la OIT hizo de aquél, la asistencia técnica a algunos proyectos de desarrollo indígena (ecoturismo en Bolivia, Ecuador y Perú), la apertura de un programa de becas para indígenas, la participación en investigaciones sobre el empleo en regiones indígenas (México), los seminarios para consolidar el proceso de paz en Guatemala o la asesoría brindada a la Comisión sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Asamblea Constitucional Nacional para la reforma constitucional en Venezuela. Pero también es preciso señalar que la OIT no ha dado un estricto seguimiento a los compromisos gubernamentales con un convenio que se distingue por su fuerza vinculante, y que el impacto de la difusión, si no va acompañada de lo anterior, siempre será una acción limitada.

En referencia a la culminación del Decenio, la organización ha señalado:

La OIT lleva a cabo actualmente una revisión del papel que ha desempeñado en el avance hacia la consecución de los objetivos del Decenio, así como de la repercusión del Convenio (núm. 169) y de las actividades de cooperación técnica. A pesar de los obvios logros del Decenio, sigue quedando un largo camino por recorrer, y resulta fundamental que continúen los trabajos destinados a promover y proteger los derechos de las poblaciones indígenas y tribales en todo el mundo.⁵⁴

III.7. El Relator Especial para los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas en los años finales del Decenio

Entre las iniciativas que tuvieron lugar en los años del Decenio 1995-2004, reviste particular importancia para los pueblos indígenas el nombramiento, por un periodo de tres años, de un Relator Especial para los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas (RE). En numerosas ocasiones se había planteado la urgente necesidad de contar en Naciones Unidas con un funcionario de alto nivel que pudiera, con objetividad, sensibilidad social, autoridad moral y conocimiento del tema, tomar contacto directo con los actores y las circunstancias involucrados en la violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas y las colectividades indígenas. Y es que, como efectivamente lo señaló el RE en su primer informe, “si bien muchas acusaciones se presentan en relación con los derechos de personas indígenas, por lo general las denuncias se refieren a las colectividades indígenas, ya se trate de comunidades, tribus o determina-

⁵⁴ Organización Internacional del Trabajo, “Diez años después: una década de progreso para los pueblos indígenas”, *Revista Trabajo*, Ginebra, 12 de enero de 2005.

das poblaciones.”⁵⁵ Precisión importante pues remite, entre otras cuestiones en debate, a los reclamos indígenas sobre el reconocimiento y respeto a los derechos colectivos.

Conforme a lo dispuesto en la Resolución 2001/57 de la Comisión de Derechos Humanos, del 24 de abril de 2001, el RE recibió el siguiente mandato:

a) recabar, solicitar, recibir e intercambiar información y comunicaciones de todas las fuentes pertinentes, incluidos los gobiernos, los propios indígenas, sus comunidades y organizaciones, sobre las violaciones a sus derechos y libertades fundamentales; b) formular recomendaciones y propuestas sobre medidas y actividades apropiadas para prevenir y remediar las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas; y c) trabajar en estrecha relación con otros relatores especiales, representantes especiales, grupos de trabajo y expertos independientes de la Comisión de Derechos Humanos y de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos.⁵⁶

Para guiar su actividad, el RE definió un “panorama” y un “marco” que incluían la atención a: a) las actividades de la ONU relativas al tema, desde 1970 en adelante; b) los instrumentos jurídicamente vinculantes relativos a los pueblos indígenas; c) los proyectos de declaración de la ONU y de la OEA sobre los derechos de los pueblos indígenas; d) otras declaraciones internacionales; e) declaraciones y directrices de diversos órganos internacionales (UNESCO, OPS,

PNUD, instituciones financieras internacionales, etc.); y, finalmente, e) la legislación y las reformas legales a nivel nacional, vinculadas al tema. El relator advertía también que “aunque se han logrado algunos progresos en los dos últimos decenios, en particular por lo que respecta a la legislación internacional y nacional relativa a los derechos humanos de los pueblos indígenas, su situación general sigue siendo causa de gran preocupación. Si nos fijamos en los diferentes indicadores que muestran el logro de los derechos sociales, económicos y culturales, los indígenas se sitúan sistemáticamente a un nivel inferior al resto de la población”.⁵⁷

Dentro de ese marco, el RE consideró que “los principales problemas de derechos humanos que aquejan a los indígenas” podían identificarse en los siguientes campos:

A. Derechos a la propiedad de la tierra. B. Tierras y territorios de origen. C. Educación y cultura (1. Idioma, 2. Educación, 3. Multiculturalismo). D. Organización social, gobierno local, derecho consuetudinario. E. Pobreza, nivel de vida, desarrollo sostenible. F. Representación política, autonomía y libre determinación.⁵⁸

Resumiendo su propia labor durante los tres primeros años de su gestión (agosto de 2001 a agosto de 2004), el doctor Rodolfo Stavenhagen informó a la Asamblea General, lo siguiente:

Desde su nombramiento en 2001 el Relator Especial se ha concentrado en tres áreas principales de trabajo: la investigación temática en cuestiones que tienen un impacto en la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas; visitas a países; y, en tercer lugar, las comunicaciones con los gobiernos acerca de las alegaciones sobre violaciones de derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas en todo el mundo.

⁵⁵ ONU, Consejo Económico y Social, *Cuestiones indígenas. Derechos humanos y cuestiones indígenas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la resolución 2001/57 de la Comisión*. E/CN.4/2002/97, 4 de febrero de 2002, p. 4.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 5. El RE está dotado, en la estructura de la ONU, de un “mandato temático”. “La Comisión analiza cada año los mandatos específicos a los países y cada tres años los mandatos temáticos.” ONU, *Derechos humanos. Diecisiete preguntas frecuentes acerca de los Relatores Especiales de las Naciones Unidas*. Folleto Informativo núm. 27, Geneva, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, marzo de 2002.

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 5 y ss.

⁵⁸ *Ibid.*

Durante el período objeto de examen, el Relator Especial recibió información sobre diversas situaciones en las que han sido vulnerados los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, en relación con el derecho a la tierra, el territorio, el medio ambiente y los recursos naturales; la administración de justicia y los conflictos legales; la pobreza, los niveles de vida y el desarrollo sostenible; el idioma, la cultura y la educación; el gobierno propio, la autonomía, la participación política y el derecho a la libre determinación. Además, el Relator Especial conoció de situaciones referentes, entre otros, a la no aplicación de las normas internacionales vigentes en materia de lucha contra la discriminación; amenazas de muerte a líderes indígenas; desapariciones forzadas de activistas y representantes indígenas; violencia y muertes de indígenas por efecto del uso excesivo de la fuerza por agentes del orden público o las fuerzas de seguridad en el transcurso de conflictos sociales; ejecuciones extrajudiciales de indígenas atribuidas a grupos paramilitares o fuerzas privadas que cooperan con el Estado o son toleradas por éste, así como desplazamientos forzados debido a la ejecución de proyectos de desarrollo, a conflictos sociales o a la inseguridad política y económica.

Las visitas a los países son un componente crucial del mandato del Relator Especial y una excelente vía para el análisis y la comprensión *in situ* de la situación de los pueblos indígenas. Durante el periodo reseñado, el Relator Especial ha llevado a cabo visitas oficiales a Guatemala, Filipinas, México, Chile, Colombia y Canadá y ha visitado cierto número de comunidades en otras partes a invitación de distintos pueblos indígenas de los países nórdicos, el sur de África y Japón.⁵⁹

Un conjunto de limitaciones importantes resta fuerza a las recomendaciones de los Relatores Especiales de Naciones Unidas. En efecto, éstos pueden recomendar, sugerir, instar e, incluso, denunciar a gobiernos, instituciones, corporaciones y otras instancias que

—como en este caso— estén involucrados en violaciones a los derechos y las libertades de los indígenas. Pueden —como lo hizo el RE— describir y llamar la atención sobre situaciones conflictivas, señalar que la existencia de “legislaciones protectoras” no es garantía suficiente del respeto a esos derechos y libertades, advertir los “importantes vacíos en la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales” o informar sobre el incumplimiento de normas internacionales vinculantes en países específicos. Pero los obstáculos para corregir estas situaciones indeseables están señaladas, no sin eufemismos, por la propia ONU, ya que “los expertos ponen de relieve *las situaciones que inspiran inquietud*”,⁶⁰ y aunque sus informes puedan ser un “importante factor de cambio”, los logros —en caso de alcanzarse— “*mucho dependen de cómo reaccionan los gobiernos y la sociedad civil del país en cuestión, así como la comunidad internacional, ante las violaciones y ante las observaciones, conclusiones y recomendaciones de los expertos*”.⁶¹ [Las cursivas son nuestras.]

No pretendemos minimizar la importancia de la creación de la figura del RE para los derechos y libertades de los indígenas, ni la de otros relatores que, durante el Decenio, visitaron regiones indígenas y dieron cuenta de situaciones conflictivas en cuanto a discriminación racial, educación, vivienda, libertad de expresión, desplazamientos forzados o saqueo de los recursos naturales. Pero tampoco podemos engañarnos: las violaciones flagrantes de los derechos humanos en general, y los de los pueblos indígenas en particular, suelen ser cometidas desde situaciones de poder: un poder que corrompe, erosiona los valores fundamentales, privilegia la ganancia y el saqueo, y suele estar lejos de modificar su conducta por el hecho de que los infractores “se sientan observados”. La falta de respuesta de los países a las observaciones de los relatores que registran situaciones de conflicto

⁵⁹ ONU, Asamblea General, *La situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*. Informe de la Asamblea General, documento A/59/258 del 12 de agosto de 2004.

⁶⁰ ONU, *Derechos humanos. Diecisiete preguntas frecuentes...*

⁶¹ *Ibid.*

y formulan recomendaciones a los gobiernos, es una clara señal del desinterés –cuando no de la complicidad con los violadores de derechos– hacia las garantías jurídicas de los vulnerados; no menos preocupantes son los informes que tergiversan la realidad y, más grave aún, cuando desmienten a los relatores sobre violaciones flagrantes que estos han observado y documentado. Resulta paradójico, entonces, que durante todo un Decenio sobre Pueblos Indígenas se haya profundizado el nivel de violencia y violación de derechos humanos de estos mismos pueblos.

El RE produjo al final de su informe de 2004 a la Asamblea General un conjunto de recomendaciones, precedidas por la afirmación de que

el balance que se puede hacer de los logros del Decenio Internacional de las Poblaciones [sic] Indígenas del Mundo, que tantas expectativas levantó hace diez años, es modesto. Por ello da la bienvenida a la recomendación del Consejo Económico y Social en su decisión 2004/290 para que la Asamblea General considere proclamar un segundo decenio con el objeto de imprimir mayor dinamismo y consolidar los logros ya adquiridos, así como alcanzar otros.⁶²

¿De qué manera es posible consolidar esos logros y alcanzar otros en lo relativo a las tareas del propio RE? Desde nuestra perspectiva, sería imprescindible: 1) Aumentar el número de relatores especiales para los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas, nombrando al menos un RE para cada una de las regiones reconocidas por la ONU. 2) Incrementar el número de visitas y misiones a los países. 3) Operar de manera articulada con los otros relatores especiales de la ONU.⁶³ Un claro indicio de

⁶² ONU, Consejo Económico y Social, *Las cuestiones indígenas. Los derechos humanos y las cuestiones indígenas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen*, E/CN.4.2005/88, 6 de enero de 2005.

⁶³ En la elaboración del informe pudimos consultar diversos documentos sobre cuestiones indígenas en países de América Latina presenta-

que es posible lograr consensos colectivos lo señaló, en enero de 2005, el propio RE, cuando refirió que

en ocasión de celebrarse el Día de los Derechos Humanos (10 de diciembre), el Relator Especial, conjuntamente con 27 expertos independientes de la Comisión, incluidos los representantes del Secretario General, otros relatores especiales y expertos independientes de la Comisión, publicó un comunicado en el cual hizo un llamamiento a la comunidad internacional para que, entre otras cosas, se preste especial atención al déficit en materia de protección en derechos humanos de los pueblos indígenas durante el Segundo Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo. En su comunicado, los expertos de la Comisión expresaron, entre otros conceptos, su preocupación ante las graves violaciones que sufren los pueblos indígenas en todas las regiones del mundo, la situación difícil de las mujeres y las niñas indígenas ante tales violaciones, así como los obstáculos existentes que impiden el disfrute de los pueblos indígenas de los derechos económicos, sociales y culturales;⁶⁴

4) Que el RE trabajara en una relación más estrecha con la Corte Penal Internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y otras instancias semejantes nacionales e internacionales. 5) Que se elabore una Guía para los Informes de los relatores especiales que estipule criterios y contenidos bási-

dos por los Relatores Especiales sobre: Las formas contemporáneas de Racismo, Discriminación Racial, Xenofobia y formas conexas de Intolerancia; sobre el Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión; sobre el Derecho a la Educación; sobre la Vivienda Adecuada; sobre los Derechos Humanos de los Migrantes y contra las Desapariciones Forzadas. Pueden consultarse, por ejemplo, los siguientes informes del señor Doudou Diene: E/CN.4/2005/18, de carácter general, y las adiciones de sus misiones a Guatemala (E/CN.4/2005/18/Add.2), Honduras (E/CN.4/2005/18/Add.5) y Nicaragua (E/CN.4/2005/18/Add.6). Asimismo, el informe de misión a Colombia del Sr. Ambeyi Ligabo: E/CN.4/2005/64/Add.3. Y del señor Vernor Muñoz Villalobos: E/CN.4/2005/50, del 8 de diciembre de 2004.

⁶⁴ ONU, Consejo Económico y Social, *Las cuestiones indígenas. Los derechos humanos y las cuestiones indígenas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen*, E/CN.4.2005/88, 6 de enero de 2005, p. 6.

cos, y subraye la importancia de analizar los hechos desde una perspectiva intercultural. 6) Que se elabore un informe anual con los aportes del RE para los derechos indígenas y los de los otros relatores especiales. 7) Que, con el respaldo del ECOSOC, se haga un firme llamado de atención a los países cuando presenten informes sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas, en el sentido de incluir las opiniones de los vulnerados.

III.8. La creación del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, la representación paritaria y el mandato

La creación del Foro Permanente constituyó, sin lugar a dudas, la conquista más importante de los pueblos indígenas en la estructura de Naciones Unidas en el curso del primer Decenio, en neto contraste con la decepción generada ante la falta de aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Y ello por varias razones, entre las que destacan: el cumplimiento efectivo de lo propuesto en 1993, en la Declaración de Viena: la posibilidad de disponer de una estructura específica –superando el mero papel de “observadores”–⁶⁵ que identificó seis temas de interés prioritario para los pueblos indígenas (salud, derechos humanos, desarrollo económico y social, educación y cultura, y medio ambiente)⁶⁶ y una atención manifiesta

a la situación de las mujeres, los niños y los jóvenes indígenas. También, por el carácter paritario de la representación indígena y gubernamental, modelo que ya había sido puesto en práctica en el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe.⁶⁷ Esto representaba un decisivo avance respecto de los esquemas de representación del indigenismo de Estado, que predominó en América desde las primeras décadas del siglo XX hasta, por lo menos, la década de 1970. La Resolución 2000/22 del Consejo Económico y Social, del 28 de julio de 2000, aprobada en la 45ª Sesión plenaria, creó el foro destacando como tarea primordial la de identificar “las propuestas, los objetivos, las recomendaciones y las esferas de posible adopción de medidas” que, por conducto del Consejo, se recomiendan “a los Estados, al sistema de Naciones Unidas y a las organizaciones intergubernamentales, a los pueblos indígenas, al sector privado y a las organizaciones no gubernamentales que presten asistencia en su realización”. Es decir, se abría un amplio campo de proposición y acción que más tarde sería refrendado al plantearse la conveniencia de una nueva asociación del tema indígena ante los Objetivos del Milenio. La resolución señalaba textualmente:

1. *Decide* establecer, como órgano subsidiario del Consejo Económico y Social, un foro permanente para las cuestiones indígenas integrado por 16 miembros, ocho de los cuales han de ser propuestos por los gobiernos y elegidos por el Consejo y los otros han de ser nombrados por el Presidente del Consejo, previa consulta oficial con la Mesa y con los grupos regionales por intermedio de sus coordinadores, sobre la base de consultas amplias con las organizaciones indígenas, teniendo en cuenta la diversidad y la distribución geográfica de las poblaciones indígenas del mundo, así como los principios de transparencia, representatividad e igualdad

⁶⁵ Véase: ONU, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Folleto núm. 6: *El Foro Permanente para las Poblaciones Indígenas*, s/f., p. 2.

⁶⁶ Aunque usualmente se habla de “seis temas de interés para los pueblos indígenas”, los documentos suelen diferir en su enunciación. Así, por ejemplo, el *Informe sobre el primer periodo de sesiones (13 a 24 de mayo de 2002)* del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, distingue: salud, derechos humanos, desarrollo económico y social, educación y cultura, medio ambiente y los niños y los jóvenes. (Documento E/CN.19/2002/3/Rev.1, pp. 6-10), mientras que el *Informe sobre el segundo periodo de sesiones (12 a 23 de mayo de 2003)*, precisa: “1. Los niños y los jóvenes. 2. Desarrollo económico y social. 3. Medio ambiente. 4. Salud. 5. Derechos humanos. 6. Cultura. 7. Educación.” (Documento E/C.19/2003/22 pp. 3-21).

⁶⁷ Los pueblos indígenas han criticado constantemente el modelo de representación –exclusivamente gubernamental– del Instituto Indigenista Interamericano.

- de oportunidades para todos los pueblos indígenas, incluidos los procedimientos internos, cuando corresponda, y los procesos de consulta de las poblaciones indígenas locales; todos los miembros actuarán a título personal como expertos independientes en las cuestiones indígenas durante un período de tres años con la posibilidad de reelección o nuevo nombramiento por un nuevo período; los Estados, los órganos de las Naciones Unidas, las organizaciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas por el Consejo podrán participar como observadores; las organizaciones de las poblaciones indígenas también podrán participar como observadoras de acuerdo con los procedimientos aplicados en el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos;
2. *Decide también* que el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas sirva de órgano asesor del Consejo con el mandato de examinar las cuestiones indígenas en el contexto de atribuciones del Consejo relativas al desarrollo económico y social, la cultura, el medio ambiente, la educación, la salud y los derechos humanos; para ello el Foro Permanente:
 - a) Prestará asesoramiento especializado y formulará recomendaciones sobre las cuestiones indígenas al Consejo, así como a los programas, fondos y organismos de las Naciones Unidas, por conducto del Consejo;
 - b) Difundirá las actividades relacionadas con las cuestiones indígenas y promoverá su integración y coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas;
 - c) Preparará y difundirá información sobre las cuestiones indígenas;
 3. *Decide también* que el Foro Permanente aplique el reglamento establecido para los órganos subsidiarios del Consejo, según proceda, a menos que el Consejo decida otra cosa, y que la labor del Foro Permanente se rijá por el principio del consenso;
 4. *Decide* que el Foro Permanente celebre un período de sesiones anual de diez días hábiles en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra o en la Sede de las Naciones Unidas o cualquier otro lugar en que decida reunirse, de acuerdo con el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas;
 5. *Decide además* que el Foro Permanente presente un informe anual al Consejo sobre sus actividades, incluidas las recomendaciones que someta a su consideración; el informe se distribuirá entre los órganos, fondos, programas y organismos pertinentes de las Naciones Unidas como medio, entre otras cosas, de fomentar el diálogo sobre las cuestiones indígenas dentro del sistema de las Naciones Unidas;
 6. *Decide asimismo* que el Foro Permanente se financie con cargo a los recursos disponibles del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas y sus organismos especializados y por medio de las contribuciones voluntarias que se puedan aportar;
 7. *Decide* que cinco años después de su creación, el Consejo, a la luz de la experiencia adquirida, evalúe el funcionamiento del Foro Permanente, comprendido el método de selección de sus miembros;
 8. *Decide también* que una vez que el Foro Permanente se haya establecido y celebrado su primer período de sesiones anual, el Consejo proceda, sin prejuzgar ningún resultado, a un examen de todos los mecanismos, procedimientos y programas existentes dentro de las Naciones Unidas relacionados con las cuestiones indígenas, incluido el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, con el fin de racionalizar las actividades, evitar la duplicación y la superposición y promover la eficacia.⁶⁸

La visión de los pueblos indígenas respecto del foro aparece sintetizada en estas palabras de Rigoberta Menchú Tum, la Premio Nobel de la Paz y embajadora de la UNESCO para una Cultura de Paz, cuando señalaba a uno de los miembros del foro:

⁶⁸ ONU, Consejo Económico y Social, *Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. Informe del primer periodo de sesiones (13 al 24 de mayo de 2002)*, Documentos oficiales, 2002, Suplemento núm. 23 (E/2002/43/Rev.1-E/CN.19/2002/3/Rev. 1).

La concreción del Foro Permanente cristaliza una demanda largamente anhelada por los pueblos indígenas desde que tuvimos ocasión de plantearla y defenderla durante la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena hace casi 10 años. Su aprobación por los organismos pertinentes de las Naciones Unidas y su reciente integración constituyen un paso adelante en nuestra lucha por establecer un diálogo nuevo con los pueblos del mundo, fundado en el reconocimiento de nuestros derechos, el respeto y la igualdad.

La primera tarea del Foro deberá ser la de constituir una verdadera *red* que permita a todos los pueblos indígenas del mundo dar a conocer su problemática y compartir sus iniciativas, fomentar el encuentro entre los mismos y el intercambio de experiencias, así como convertirse en un verdadero interlocutor y conducto para que los problemas tan largamente postergados de nuestros pueblos encuentren un cauce para salir de la invisibilización que les afecta y encontrar un trato digno.

Abrigo la esperanza de que el Foro Permanente siembre, desde sus primeros pasos, la armonía y el diálogo, respeto y solidaridad a las diversas iniciativas que impulsen los líderes indígenas desde sus propios lugares que nos permitan reafirmar nuestros valores, tradiciones y conocimientos, haciendo frente a las múltiples situaciones de conflicto que hoy caracterizan la vida de los pueblos indígenas y sus luchas.

Del mismo modo, deseo alentarle para que inste al Foro Permanente a extremar sus recursos para asegurar una estrecha relación entre las Naciones Unidas, sus diversas instancias y organismos y los pueblos indígenas; reafirmando el valor del diálogo multilateral que nos permita ser actores de un mundo cada vez más complejo e interdependiente, y encontrar en él respuestas a nuestras inquietudes y aspiraciones. Considero indispensable que este paso impulse con renovados bríos la concreción plena de los objetivos que nos propusimos para el *Decenio Internacional* y, en particular, la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en los términos adoptados por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. (Carta de Rigoberta Menchú a Marcos Matías Alonso.)

Quizás el propio Foro Permanente sea el espacio más idóneo para evaluar lo acontecido durante el primer Decenio, y hacer su propio balance, analítico y propositivo. Para 2006 estaba previsto concretarlo, por lo que confiamos que nuestro informe contribuya a ello. El foro es un escenario privilegiado para el diálogo y la convivencia entre las civilizaciones, y en todas y cada una de sus propuestas se debe priorizar una visión intercultural de los fenómenos para ser ejemplo de las posibilidades de eliminar las históricas relaciones de exclusión de los pueblos indígenas. Es necesario ampliar el área de actividad que limita el carácter de “expertos independientes” que tienen sus miembros. La denuncia –sin renunciar a ella– debe dar paso al seguimiento de los compromisos y a la búsqueda de mecanismos para que se concreten las propuestas, muchas de ellas novedosas y casi siempre justas. El incremento de los presupuestos –en primer lugar los que los países destinan a los pueblos indígenas, pero simultáneamente los de la ONU, la cooperación internacional y la banca multilateral– debe ser una meta irrenunciable. La asociación de los objetivos y las metas del nuevo Decenio con los Objetivos de Desarrollo del Milenio debe ser un tema constante en la agenda de y para los pueblos indígenas. La aprobación, en el seno de la Asamblea General, de la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas, y de la Declaración Americana, constituye un objetivo central de deliberaciones y negociaciones.

El nuevo Decenio es un marco, un escenario, un complejo de situaciones, temas y problemas, es un campo de desarrollo y reformas institucionales y estructurales –en los países y en la esfera internacional–, es una nueva etapa que debe beneficiarse del análisis de las experiencias positivas y negativas del primer Decenio, y, sobre todo, es una nueva oportunidad para modificar sustancialmente las relaciones entre los pueblos, los Estados y el conjunto de las sociedades del planeta.