



Pacto del Pedregal



**INFORME DE EVALUACIÓN
DEL PRIMER DECENIO INTERNACIONAL
DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL MUNDO
1995-2004**

Resumen ejecutivo

Mayo, 2006

Coordinador general:
Carlos Zolla Luque

Comisión de revisión:
Nina Pacari (Ecuador)
Myrna Cunningham (Nicaragua)

ÍNDICE

Introducción	4
I. LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE AMÉRICA A FINALES DEL SIGLO XX Y COMIENZOS DEL SIGLO XXI	6
II. ESTADO DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN EL DECENIO 1995-2004	10
II.1. Antecedentes.....	10
II.2. ¿Desarrollo económico y social o verificación de la pobreza?.....	12
II.3. Las opciones del desarrollo indígena.....	17
III. EVALUACIÓN DEL DECENIO INTERNACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL MUNDO 1995-2004	20
III.1. Un bien limitado: el Decenio de los Pueblos Indígenas.....	20
III.2. El largo camino hacia el Decenio.....	21
III.3. La proclamación del Decenio y el establecimiento de un Programa de Actividades.....	30
III.4. El Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas y el Decenio.....	37
III.5. La <i>Declaración</i> y el <i>Programa de Acción</i> de Viena.....	42
III.6. La OIT, el Convenio 169 y el Decenio de los Pueblos Indígenas.....	44
III.7. El Relator Especial para los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas en los años finales del Decenio.....	46
III.8. La creación del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, la representación paritaria y el mandato.....	52
DECLARACIÓN DE TEPOZTLÁN. DESPUÉS DE LA DÉCADA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS. RECUELTOS Y HORIZONTES	58
RECOMENDACIONES	61
Para el Sistema de Naciones Unidas.....	61
Para el Sistema Interamericano.....	63
Para los Estados.....	64
Para las universidades.....	65
Para los pueblos indígenas.....	66

Nota preliminar

Con el auspicio del Programa Universitario México Nación Multicultural (PUMC), de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en coordinación con la Fundación Rigoberta Menchú, 25 líderes indígenas de América se reunieron los días 10 al 12 de octubre de 2004 y redactaron la *Declaración de Tepoztlán* sobre el *Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo 1995-2004* (que reproducimos al final del Resumen). El 12 de octubre signaron con el Rector de la UNAM, Dr. Juan Ramón de la Fuente, el *Pacto del Pedregal*, documento que contiene dos tareas para las que solicitaron la colaboración de la universidad: 1) la elaboración de un *Informe de evaluación del Decenio 1995-2004*; y 2) el desarrollo de un modelo de seguimiento y evaluación, con indicadores culturalmente adecuados, del Segundo Decenio 2005-2014. El PUMC fue designado como responsable de llevar adelante ambas tareas, en coordinación con una Comisión de Seguimiento del Pacto del Pedregal, elegida por los líderes indígenas.

Los trabajos de redacción del *Informe* extenso¹ y del *Resumen Ejecutivo* fueron coordinados por Carlos Zolla, en la sede del PUMC, en México. Las doctoras Nina Pacari (Ecuador) y Myrna Cunningham (Nicaragua), miembros de la Comisión de Seguimiento, revisaron en México -14 al 17 de marzo y del 2 al 5 de abril, respectivamente-, los textos originales, formularon numerosas observaciones y propusieron adiciones a los documentos. El borrador del informe extenso fue enviado a los firmantes de la *Declaración de Tepoztlán*. La difusión amplia del informe extenso se llevará a cabo durante el mes de octubre de 2006. Los interesados en obtenerlo podrán solicitarlo al PUMC/UNAM, a la dirección de correo electrónico: pumc.investigacion@gmail.com, o por vía postal al:

Programa Universitario México Nación Multicultural/UNAM

Av. Río de la Magdalena 100 – Colonia La Otra Banda

C. P. 01090, México, D. F.

MÉXICO

¹ La versión extensa del *Informe* contiene los anexos *La población indígena de América* y *Los pueblos indígenas de América*, la Bibliografía consultada y una serie de Recuadros con textos de organizaciones indígenas, agencias de la ONU, investigadores y organismos de la cooperación internacional.

EVALUACIÓN DEL PRIMER DECENIO INTERNACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL MUNDO 1995-2004

Resumen ejecutivo

Introducción

El balance del primer Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo 1995-2004 – proclamado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la resolución 48/163- constituye para los pueblos indígenas una tarea ineludible. La importancia del tema es innegable y concentra gran parte de las aspiraciones y demandas formuladas por los pueblos indígenas desde los primeros contactos de pueblos originarios con la Sociedad de las Naciones, hasta las sostenidas hoy en el seno del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas.

La complejidad de la evaluación no deriva solamente de la dificultad para identificar, acopiar y analizar documentación y datos que den cuenta de los múltiples aspectos que se pusieron en juego a raíz de la proclamación del Decenio y que deberían formar parte de un Sistema de Información sobre los Pueblos Indígenas del Mundo, hoy inexistente. En realidad, los primeros obstáculos con los que tropieza una evaluación son de naturaleza conceptual: la distinción entre *pueblos* y *poblaciones* indígenas del mundo –en el nombre mismo del Decenio- es de naturaleza jurídica, política, demográfica y cultural.² Así también, el objetivo principal del Decenio ¿debía enfatizar el fortalecimiento de *la cooperación* o el fortalecimiento de *los pueblos*, como destinatarios principales de las acciones emprendidas o programadas? De la respuesta a una u otra cuestión derivan –como se mostró en la década- importantes problemáticas de orden jurídico, político, financiero o institucional. Lograr consensos respecto de lo que debe, en este ámbito,

² Véanse, a propósito de este tema, los informes de las reuniones del Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas (GTPI) preparados por el doCip, los debates en torno a la definición de “pueblos indígenas” contenidas en el Informe Martínez Cobo, el Convenio 169 de la OIT, los informes del Relator Alfonso Martínez, y el primer informe del Relator Especial para los Derechos Humanos y las libertades Fundamentales de los Indígenas, entre muchos otros materiales que analizan esta cuestión.

entenderse por “autonomía”, “libre determinación”, “tierras y territorios”, “usos y costumbres”, “consentimiento previo, libre e informado”, “derechos indígenas”, “participación”, “propiedad intelectual”, “patrimonio tangible e intangible”, “multiculturalidad e interculturalidad” y, sobre todo, atender al sentido y trascendencia que estos conceptos cobran en las cosmovisiones indígenas, sigue siendo una tarea esencial al momento de elaborar –y acordar- declaraciones o convenios.

El hecho mismo de que muchas naciones no reconocieran como indígenas a sus pueblos originarios, o la sanción de instrumentos jurídicos que los excluían, los volvían invisibles o los diluían tras otras categorías sociales (campesinos, marginados, pobres), y la escasez de normas en la propia ONU relativas al tema, mostraron las agudas contradicciones que obstaculizaron el logro de uno de los más importantes objetivos planteados en la ONU para el primer Decenio -la aprobación de la Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas-, así como la lentitud de las agencias del sistema para concluir los asuntos consensados, la débil articulación de las tareas aprobadas en el Programa de Acción, la escasez de los recursos transferidos por la cooperación para el desarrollo indígena, y el cumplimiento escaso y desigual de los programas y tareas a los que se comprometieron los gobiernos de los Estados miembros. La impresión general es la de que el primer Decenio se materializó como un bien anhelado, pero escaso.

A la luz de los acontecimientos de la década, el balance general es indicativo de la importancia y justeza de las luchas y demandas indígenas que lograron la proclamación del Decenio, la aprobación del borrador de la Declaración, la creación del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, la continuidad de las actividades del Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas o el nombramiento del Relator Especial para los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas; también, las reformas constitucionales en numerosos países³, la creación del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, las reformas institucionales que dieron lugar a la creación de organismos especializados en el tema o

³ Una amplia recopilación de la legislación fue preparada por la Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario del BID. Véase el *Banco de Datos de Legislación Indígena* de este organismo.

los avances en materia de políticas que comienzan a prestar atención a la multiculturalidad y la interculturalidad en países con importantes núcleos de población indígena. Las movilizaciones indígenas de 1992, al cumplirse 500 años del inicio de la colonización europea de América, y el grado de madurez del movimiento indígena constituyen referentes fundamentales para comprender las transformaciones básicas que tuvieron lugar en el decenio.

La proclamación de un Segundo Decenio para el periodo 2005-2014 constituye un indicador de la trascendencia de los pueblos indígenas y de su justificada presencia en las agendas políticas internacional y nacionales. Pero también, y es justo subrayarlo, de la necesidad de cumplir con tareas fundamentales inacabadas, revertir procesos históricos de explotación, desigualdad y exclusión, y generar y consolidar nuevas relaciones sociales, económicas, políticas y culturales entre pueblos indígenas, sociedades nacionales y Estados aún reticentes a cumplir los compromisos contraídos.

I. LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE AMÉRICA A FINALES DEL SIGLO XX Y COMIENZOS DEL SIGLO XXI

Para los pueblos indígenas resulta esencial que los instrumentos censales, las encuestas y, en general, los sistemas de registro demográfico y sociodemográfico capten efectiva y periódicamente la magnitud de la población indígena, su ubicación geográfica, el número y situación de sus lenguas y dialectos, el acceso a los servicios básicos y a la jurisdicción del Estado, la fecundidad, morbilidad y mortalidad, la escolaridad, la propiedad de la tierra y de los recursos naturales, el empleo o la migración, dando cuenta de los conflictos en los que aparecen involucrados y generando inventarios de los bienes ambientales y culturales que les permitan el efectivo control de sus proyectos de desarrollo. La experiencia muestra la necesidad de introducir la perspectiva étnico-

cultural en las estadísticas, desarrollando y aplicando instrumentos de registro sensibles a la diversidad, la pluriculturalidad y la interculturalidad.⁴

Pese a los avances logrados en la década en materia de “Registros censales de población indígena”, es notable la vaguedad y diversidad de las cifras de integrantes de los pueblos indígenas (a menudo para un mismo país) que son mencionadas frecuentemente en documentos importantes de gobiernos, agencias de la ONU, organismos de la cooperación internacional o de la banca multilateral. Una y otra vez leemos que “la población indígena de América se ha estimado entre 40 y 60 millones de habitantes” (OMS), “el número total de indígenas de América Latina y el Caribe se estima en más de 40 millones de habitantes” (BID)⁵, “la población indígena de América Latina puede estimarse entre 30 y 40 millones de personas” (BID)⁶, “el total de indígenas de América Latina y el Caribe es de entre 33 y 40 millones” (BID)⁷, “América Latina alberga a cuatrocientos pueblos, alrededor de 50 millones de individuos” (Instituto para la Conectividad de las Américas-CEPAL)⁸ o “los pueblos indígenas representan 45 millones de personas conformadas por 400 pueblos diferentes ubicados en 24 países de la Región de las Américas. Esta cifra representa el 6% de la población total de las Américas, el 10% de la población total de América Latina y el Caribe y el 40% de la población rural de América Latina” (OPS)⁹.

Las cifras globales son adoptadas como válidas por provenir de organismos internacionales, sin un examen crítico de los propios países incluidos en los cuadros demográficos. En todo caso,

⁴ Este tema ha sido abordado en numerosas reuniones de expertos. Véanse, por ejemplo, los resultados del Seminario Internacional “Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: relevancia y pertinencia de la información sociodemográfica para políticas y programas”, CEPAL, Santiago de Chile, 27 al 29 de abril de 2005. Las ponencias pueden ser consultadas en las páginas Web de la CEPAL y del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe.

⁵ DERUYTTERE, Anne, *Pueblos indígenas, recursos naturales y desarrollo con identidad: riesgos y oportunidades en tiempos de la globalización*, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, 21 de mayo de 2003 (www.iadb.org).

⁶ RENSHAW, John y Natalia WRAY, *Indicadores de pobreza indígena*. Borrador preliminar, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, enero de 2004 (www.iadb.org).

⁷ DERUYTTERE, Anne, *Pueblos indígenas y desarrollo sostenible: el papel del Banco Interamericano de Desarrollo*, Washington, D. C., 8 de abril de 1997 (www.iadb.org).

⁸ HERNÁNDEZ, Isabel y Silvia CALCAGNO, *Los pueblos indígenas y la sociedad de la información en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Instituto para la Conectividad de las Américas, marzo de 2003 (www.icamerica.net).

⁹ ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, Comunicado de prensa, Managua, Nicaragua, 1° de diciembre de 2004 (www.paho.org/spanish/DD/PIN/ps041203.htm).

estos “cálculos”, “estimaciones” o “magnitudes aproximadas” muestran: las limitaciones conceptuales e instrumentales de censos, encuestas y muestreos, la heterogeneidad que resulta de la falta de consenso entre los países para aplicar categorías comunes, los diversos y numerosos mecanismos de exclusión y, sobre todo, la necesidad de su corrección. La experiencia obtenida del análisis histórico y conceptual de las series demográficas que realizamos para nuestro *Informe* muestra: a) la aplicación de categorías claramente excluyentes de segmentos importantes de población indígena (p. e., el registro exclusivo de “hablantes de lengua indígena” con cortes etáreos de 5, 6 o 14 años y más); b) los “muestreos” parciales para “estimar” población total; c) el uso inadmisibles de categorías como “raza” o “color” (llegándose al absurdo de registrar población “blanca-negra”, “amarilla pura”, “amarilla-indígena”); d) los censos que, directamente, no registran a la población indígena desde su consideración individual y menos aún en relación a su pertenencia colectiva; y, finalmente, e) las oscilaciones impuestas por las políticas públicas a las cifras censales: así, vemos que cuando las políticas de homogeneización cultural del indigenismo fueron dominantes, se observa sub-enumeración de los pueblos originarios; por el contrario, cuando los gobiernos de la región han concedido mayor importancia a los pueblos originarios y a la necesidad de captar su magnitud, las cifras se han incrementado significativamente, y las metodologías de los sistemas de registro han mejorado sensiblemente.¹⁰

El “etnocidio estadístico”, como dicen numerosos demógrafos y antropólogos, impacta o se asocia directamente a programas y acciones de gobierno (y de la propia cooperación internacional), en un marco que va desde la negación de la existencia de comunidades o personas y la desatención a factores riesgo en pueblos y lenguas, hasta las reducciones presupuestales o el no cumplimiento de compromisos internacionales signados en materia de derechos humanos, tierras y territorios, salud, educación, vivienda, comunicaciones o créditos a la producción. A lo largo de América encontramos que 24 países no registran a su población indígena, con su identidad individual o

¹⁰ Una opinión semejante a la nuestra se puede encontrar en el capítulo “Características de la población indígena en América Latina y el Caribe” del amplio trabajo de Álvaro BELLO y Marta RANGEL, *Etnicidad. “raza” y equidad en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, 7 de agosto de 2000.

colectiva, siendo los casos más preocupantes los de El Salvador, Honduras y, sobre todo, Perú.¹¹ La población de Ecuador ha quedado reducida en las cifras oficiales al 6% del total nacional, y en México se reconocen *oficialmente* dos magnitudes de población indígena “registrada” y de población indígena “estimada”, con un orden de variación entre una y otra de más de 4 millones de personas.¹²

En nuestro análisis comprobamos que, *si nos atenemos a las cifras oficiales proporcionadas por 21 países*, América posee 38,504,026 indígenas, *cantidad que está sensiblemente por debajo de todas las estimaciones hechas por demógrafos y expertos*. A la inversa, el análisis de censos, muestreos, encuestas, atlas de lenguas y de la literatura antropológica sobre *pueblos indígenas de América* demostró que el número de los que nos fue posible identificar mediante estas fuentes es de 840, en contraste con los 414 que registraron y publicaron en 1983 la UNESCO y el Instituto Indigenista Interamericano (el listado completo por pueblo y país se anexa al *Informe extenso*)¹³. Este hecho ratifica la importancia de la diversidad indígena a lo largo de todo el continente, poseedor, como es bien sabido, de la mayor cantidad de familias lingüísticas de todo el planeta. Desdeñar el estudio del número, distribución o situación jurídica de *los pueblos indígenas* contribuye también a ocultar los procesos de fragmentación que heredamos de la Colonia, a disimular el uso de categorías demográficas definidas con ideologías de opresión y a minimizar las continuidades culturales indígenas en grandes áreas territoriales.

¹¹ En el *Informe extenso* damos una lista detallada de todas las fuentes (censos, encuestas, estudios de caso) que fueron consultadas para redactar este capítulo. Un ejemplo de que los registros de población indígena pueden mejorarse sensiblemente lo tenemos en los dos censos indígenas realizados por Paraguay. Cfr. *II Censo Nacional Indígena de Población y Vivienda 2002*, preparado por la DGEEC (Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos) del Paraguay (www.dgeec.gov.py). La boleta censal distribuida por el INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática), correspondiente al X Censo de Población y V de Vivienda 2005 del Perú, que hemos podido consultar, no contiene preguntas relativas a los pueblos indígenas.

¹² ZOLLA, Carlos y Emiliano ZOLLA MÁRQUEZ, *Los pueblos indígenas de México. 100 preguntas*, México, Programa Universitario México Nación Multicultural, UNAM, 2004.

¹³ En el *Informe extenso* insertamos tres cuadros relativos al tema: el primero de ellos con las cifras oficiales de población indígena por países de América que registraron efectivamente a este segmento demográfico; los dos restantes contienen los listados de los 840 pueblos indígenas americanos que pudimos registrar. El recuento de pueblos indígenas publicado en 1983 fue preparado por Nemesio J. RODRÍGUEZ. Véase el capítulo VI en RODRÍGUEZ, Nemesio, Elio MASFERRER K. y Raúl VARGAS VERA (Editores), *Educación, etnias y descolonización en América Latina. Una guía para la educación bilingüe intercultural*, México, UNESCO-INSTITUTO INDIGENISTA INTERAMERICANO, 1986, vol. 2.

No puede pasar inadvertido el escaso impacto en los países de las recomendaciones formuladas por organismos y expertos, y por las propias organizaciones e intelectuales indígenas. Precisamente al examinar el desarrollo humano de la población indígena de América Latina en el periodo 1994-2004 (es decir, en años del primer Decenio), dos expertos del Banco Mundial señalaron: “En la actualidad, ni los censos ni las encuestas por hogares cuentan con un método sistemático de identificación minuciosa de los pueblos indígenas. Por ello, se recomienda elaborar y utilizar una lista de preguntas estandarizadas en las encuestas que, en años distintos, aplican los diversos países.”¹⁴ Ésta, entre muchas otras, es una lección obtenida al concluir el Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo.

II. ESTADO DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN EL DECENIO 1995-2004

II.1. Antecedentes

Como en periodos anteriores, durante el Decenio la ONU elaboró y difundió informes de alcance mundial sobre diversos temas considerados prioritarios en las políticas de la organización y que usualmente son de la competencia de sus agencias u organismos especializados: agricultura y alimentación, comercio y desarrollo, desarrollo humano, infancia, medio ambiente, mujer, paz, población, propiedad intelectual, refugiados, salud, etcétera, además de informes especiales relativos a los más diversos asuntos.¹⁵ La presencia o la referencia a los pueblos indígenas en ellos es -por decir lo menos- desigual; se suele aludir a su situación para ejemplificar ciertas problemáticas: pobreza, discriminación, desigualdad, “invisibilidad” y exclusión, diferencia

¹⁴ HALL, Gillette y Harry Anthony PATRINOS, *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004. Resumen ejecutivo*, Washington, D. C., Banco Mundial, 2005 (<http://wbln0018worldbank.org/LAC/>).

¹⁵ Véanse, entre los más recientes: PNUD, *Informe del desarrollo humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada. Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*; UNICEF, *Estado mundial de la infancia 2006: Excluidos e invisibles*; FAO, *Informe anual 2004. El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*; FNUAP (UNFPA), *State of World Population 2005*, además de sus *Informes anuales*; OMS, *Informe sobre la salud en el mundo 2005*; PNUMA, *Informe Anual 2003/2004. Cuidar nuestro hábitat. Energía y medio ambiente para un desarrollo sostenible*, entre otros.

cultural, acceso restringido a los servicios básicos, menor esperanza de vida o alta migración, principalmente. Un antecedente clásico en la materia, el *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas* (más conocido como *Informe Martínez Cobo*, de 1981-1984)¹⁶, que abordaba una amplia gama de temas relativos al mundo indígena, es un documento que destaca por su trascendencia y por su soledad: prácticamente no disponemos de otro trabajo semejante que ofrezca una mirada de conjunto sobre la situación actual de los pueblos indígenas del mundo. El *Informe Martínez Cobo* tuvo, entre otras virtudes, la de mostrar que el tema indígena recorre transversalmente todas, o la mayor parte, de las temáticas de la vida social.

Paradójicamente, esto ocurre en un momento en que es abundantísima –pese a los importantes vacíos de información- la cantidad de datos sobre el tema generados por las ciencias sociales y ambientales, por organismos como el Banco Mundial, el BID o la CEPAL, por las universidades, centros de investigación y organizaciones no gubernamentales¹⁷, por proyectos en los que las propias agencias de la ONU colaboran o participan, y sobre todo, cuando la ONU –a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)- publica regularmente el *Informe de desarrollo humano* y ha propiciado la elaboración de *Informes de desarrollo humano* nacionales. De los 60 que, según el PNUD se publicaron durante el Decenio sobre países de América, sólo en 15 encontramos alguna información sobre pueblos indígenas (desde un capítulo completo, hasta solamente un cuadro estadístico)¹⁸. Se trata de un asunto importante y quizás constituya la ocasión para que los pueblos indígenas, en estrecha colaboración con las universidades públicas de la región, puedan disponer de un Sistema de Información sobre los Pueblos Indígenas

¹⁶ Véase el documento ONU E/CN.4/Sub.2/1986/7, de 1986. También: ONU, “Los derechos de los pueblos indígenas” en *Folleto Informativo*, n° 9/Rev. 1, Ginebra, ONU (<http://www.cinu.org.mx> y www.onu.org/informes/indigenas/).

¹⁷ Es necesario destacar esfuerzos como el que IWGIA (Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, con sede en Copenhague, Dinamarca) realiza desde hace 35 años y sus materiales editoriales escritos “por expertos indígenas y no-indígenas sobre temas de cultura, sociedad, historia, derecho internacional y derechos humanos”. También, de editoriales como el Centro Cultural Abya Yala y de organizaciones indígenas que hoy disponen de páginas Web. Véanse, también: PSACHAROPOULOS, George y Harry Anthony PATRINOS, *Las poblaciones indígenas y la pobreza en América Latina. Estudio empírico*, Washington, D. C., Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, Primera edición en inglés, septiembre de 1994, Primera edición en español, noviembre de 1998. Asimismo, BELLO, Álvaro, *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*, Santiago de Chile, CEPAL/GTZ, noviembre de 2004.

¹⁸ LEMARESQUIER, Thierry, “Prefacio” al *Informe sobre desarrollo humano México 2002*, México, PNUD, 2003: vi.

de América y de un instrumento de seguimiento y evaluación sistemáticos del Segundo Decenio, proclamado para el periodo 2005-2014.

II.2. ¿Desarrollo económico y social o verificación de la pobreza indígena?

Aun reconociendo una base informativa precaria, que ofrece pocas posibilidades de análisis comparativos, en los años del Decenio vimos una singular multiplicación de los estudios sobre pobreza y, en particular, sobre *pobreza indígena*.¹⁹ El gran problema teórico y empírico del que adolece la mayor parte de estos estudios es el de concebir la pobreza al margen de la desigualdad, sin referencias a la producción de riqueza en la que participan –generalmente insertos en modelos asimétricos– los pueblos indígenas, analizarla como un compartimiento estanco en donde se distingue entre pobreza y extrema pobreza o indigencia, y reflexionar poco sobre sus causas.

Se verifica la pobreza ilustrándola con datos sobre *educación* (escolaridad, analfabetismo, deserción escolar, género y escolaridad), *salud* (mortalidad por causas, por edades, por sexo, por grupo étnico; morbilidad, acceso a los servicios, uso de la medicina tradicional y de los recursos locales para la salud), *infraestructura social básica* (vivienda, drenaje, disponibilidad de agua potable y entubada, o de electricidad) o *empleo* (ramas de actividad, salarios, trabajo no asalariado, sub-empleo, economías informales, participación en los mercados laborales). Generalmente los datos son veraces –aunque insuficientes–, pero las interpretaciones muestran incapacidad o resistencia para plantear análisis estructurales que muestren la causalidad de la pobreza y no sólo su verificación. El propio PNUD, en uno de sus informes sobre Chile, advertía que “la visión, asimismo, de la cuestión indígena como un asunto exclusivamente de pobreza reduciría el complejo

¹⁹ Por razones de espacio omitimos dar aquí la lista de estudios sobre pobreza y sobre pobreza indígena que fueron consultados para la redacción de este trabajo. Remitimos al lector interesado al Anexo Bibliográfico de nuestro *Informe* extenso.

tema a una de sus variantes y, por lo tanto, no lograría superar la pobreza ni el carácter subordinado y discriminado de los indígenas en el seno de la sociedad chilena.”²⁰

Una consecuencia grave de los estudios de pobreza indígena es que suelen desplazar a la *etnicidad* (a la condición étnica diferencial) lo que en la realidad son relaciones de poder y de explotación de unos sectores sociales sobre otros. Así, por ejemplo, en el multicitado estudio del Banco Mundial *Las poblaciones indígenas y la pobreza en América Latina* (en realidad se trató de un análisis de sólo cuatro países), se encuentran expresiones como ésta: “En Guatemala, el grado de desigualdad de ingresos entre la población indígena y no indígena combinada en cada región es mayor que la desigualdad estimada de ingresos entre los diferentes grupos. *Ello demuestra que la desigualdad en el ingreso es claramente un problema interétnico.*”²¹ [El subrayado es nuestro]. La afirmación se asemeja, peligrosamente, a la de aquellos que califican las luchas, demandas y reclamos de los más desposeídos y marginados –por ejemplo, los migrantes de diversos grupos étnicos que se trasladan desde sus territorios a las antiguas metrópolis coloniales- como “guerras étnicas, interétnicas o culturales.”

No se trata, por cierto, de minimizar la pobreza indígena: cualquier estudio medianamente documentado ratifica que los pueblos indígenas son los que presentan los más altos índices de marginación, los salarios más bajos, los porcentajes más altos de mortalidad infantil, materna y general, la menor esperanza de vida, las más severas limitaciones en el acceso a los servicios básicos, sumados a los despojos de tierras y recursos naturales, a los desplazamientos forzados para construir “obras de interés público” como carreteras de cuota e hidroeléctricas, o para la explotación petrolera o minera.²²

Al no vincular –o al vincular escasamente- la pobreza con la desigualdad, los estudios sobre pobreza indígena no pueden explicar los procesos de acumulación económica que caracteriza a la

²⁰ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Desarrollo humano en Chile 2002. Nosotros los chilenos: un desafío cultural 2002*. Santiago de Chile, PNUD, mayo 2002.

²¹ PSACHAROPOULOS, George y Harry Anthony PATRINOS..., *op. cit.*, *Resumen*, p. xviii.

²² El propio Relator Especial se refirió al tema en diversos trabajos. Véase: STAVENHAGEN, Rodolfo, “Consideraciones sobre la pobreza en América Latina”, en *Estudios Sociológicos*, enero-abril, 1988.

región latinoamericana. Asociado a ello, los “promedios nacionales” elaborados o empleados en estos estudios diluyen o minimizan las brechas profundas en salarios, nutrición o acceso a los servicios, y convierten a la “atención a las carencias”, a la asistencia a los pobres, en las “propuestas oficiales para el desarrollo”. Otro estudio del propio Banco Mundial señala explícitamente: “América Latina sufre de una enorme desigualdad. El país de la región con la menor inequidad en los ingresos sigue siendo más desigual que cualquier país de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) o de Europa Oriental. Se trata, además, de un fenómeno invasor, que caracteriza a cada aspecto de la vida, como el acceso a la educación, la salud y los servicios públicos; el acceso a la tierra y a otros activos; el funcionamiento de los mercados de crédito y laborales formales, y la participación e influencia políticas. La inequidad también es persistente; en su modalidad moderna, el alto nivel de desigualdad se origina en las instituciones excluyentes que se han perpetuado desde los tiempos coloniales y han sobrevivido a los diferentes regímenes políticos y económicos, desde estrategias intervencionistas y de sustitución de las importaciones hasta políticas más orientadas al mercado. (...) La desigualdad es un aspecto predominante de las sociedades latinoamericanas en lo que se refiere a las diferencias de ingreso, el acceso a los servicios, el poder y la influencia y, en muchos países, el trato que se recibe de la policía y del sistema judicial. De acuerdo con las encuestas domiciliarias, el 10% más rico de los individuos recibe entre el 40% y el 47% del ingreso total en la mayor parte de las sociedades latinoamericanas, mientras que el 20% más pobre, sólo recibe entre el 2% y el 4%.”²³

En numerosos estudios del indigenismo, en planes y programas oficiales, en propuestas de organismos internacionales y no gubernamentales, era frecuente encontrar la afirmación de que la pobreza material indígena contrasta con su riqueza cultural. Los pueblos indígenas, se afirma, son depositarios de un inmenso acervo de lenguas, de tradiciones médicas y literarias, de sistemas rituales, de música, danzas, fiestas, tecnología agrícola y de una notable y diversa artesanía

²³ DE FERRANTI, David *et al.*, *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿Ruptura con la historia? Resumen Ejecutivo*. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Washington, D. C., Banco Mundial, s/f., pp. 1 y 6.

utilitaria, ornamental, festiva o religiosa. En buena medida este discurso permanece vigente debido a la continuidad histórica de sus pueblos y de su racionalidad, pero se ha profundizado en campos como el de los recursos naturales, en parte por influencia de los movimientos ecologistas, ambientalistas y conservacionistas de muy diverso tipo, en parte por nuevas modalidades y propuestas de desarrollo que, en el marco de la globalización, ven en los territorios indígenas no “los santuarios de la diversidad biológica” sino importantes fuentes de productos naturales explotables, transformables o comercializables (la biodiversidad). “Es en este sentido –dice un estudio realizado por expertos del PNUMA y del Instituto Nacional de Ecología, de México- que, junto con las formas ancestrales de explotación intensiva que caracterizaron al ‘pillaje del Tercer Mundo’, hoy se promueve una explotación ‘conservacionista’ de la naturaleza. La biodiversidad aparece no sólo como una multiplicidad de formas de vida, sino como zonas de reservas de naturaleza – territorios y hábitat de esa diversidad biológica y cultural–, que hoy están siendo valorizados por su riqueza genética, sus recursos ecoturísticos o su función como colectores de carbono. Si en épocas pasadas la razón moderno-colonial construyó en América Latina latifundios de caña de azúcar, plátano, café y algodón, el nuevo sentido de la biodiversidad para el capital está llevando a generar un nuevo tipo de latifundio, el latifundio genético. (...) Las políticas recientes en torno a la biodiversidad no responden tan sólo a una preocupación por la pérdida de especies biológicas y su importante papel en el equilibrio ecológico del planeta. La biodiversidad se ha revelado como un enorme banco de recursos genéticos que son la materia prima de los grandes consorcios de las industrias farmacéuticas y de alimentos, cuyo valor económico supera ya el de los consorcios petroleros. Por su parte, para los países y los pueblos donde se encuentran localizadas las áreas de mayor biodiversidad, ésta representa, por una parte, el referente de significaciones y sentidos culturales que son trastocados cuando son transformados en valores económicos; por otra parte, la biodiversidad es la expresión del potencial productivo de un ecosistema, ante el cual se

plantean las estrategias posibles de su manejo sustentable, así como las formas de apropiación cultural y económica de sus recursos.”²⁴

La aparición de nuevos estudios sobre pobreza indígena, con análisis que corresponden a los años del primer Decenio, muestra –indirectamente y sin proponérselo- el escaso impacto que han tenido las estrategias de cooperación para el desarrollo de las agencias de la ONU, de la banca multilateral y de los propios gobiernos de la región.

Pero, además, persisten altos niveles de conflictividad en las regiones indígenas, que erosionan las posibilidades de un desarrollo integral, armónico y, sobre todo, acorde a las ideas, proyectos y cosmovisiones de los pueblos originarios. A pesar del número limitado de visitas y misiones a los países del área que realizó el Relator Especial para los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, a finales del Decenio, es notable el número de conflictos que registró, desde los vinculados a los “megaproyectos de desarrollo” hasta violaciones de corporaciones e instituciones gubernamentales de los derechos humanos, políticos, económicos, sociales y culturales de los pueblos originarios [En el informe extenso damos cuenta detallada de los más de 100 conflictos en países de América denunciados o aludidos por el Relator Especial].

Finalmente, la mirada sesgada y parcial de los estudios de pobreza indígena (en donde destacan “los códigos de las carencias”) termina vinculándose al tratamiento de los pueblos indígenas como si sólo fueran “culturas” y no como conjuntos sociales que pueden ser actores del desarrollo socioeconómico, capitalizando no sólo la riqueza de sus territorios y de sus saberes tradicionales, sino reconociendo que poseen una larga experiencia histórica en modelos de colaboración para el trabajo, es decir, modelos de desarrollo y de economía, en formas no acumulativas de intercambio y reciprocidad.

²⁴ LEFF, Enrique, Arturo ARGUETA, Eckart BOEGE y Carlos Walter PORTO GONCALVES, “Más allá del desarrollo sostenible: la construcción de una racionalidad ambiental para la sustentabilidad: Una visión desde América Latina”, en Instituto Nacional de Ecología, *La transición hacia el desarrollo sustentable .Perspectivas de América Latina y el Caribe*, México, INE-SEMARNAT-UAM-PNUMA, 2002, cap. 22.

II.3. Las opciones del desarrollo indígena

A pesar de los llamados de atención sobre el concepto de *desarrollo humano* propuesto por la ONU (mucho más cercano a las ideas y experiencias indígenas, aunque también más limitado en su visión sobre la Tierra), la mayor parte de los enfoques sobre el tema no dimensionan las reales posibilidades de desarrollo indígena, centran su atención en las mejoras asistenciales, reducen a aquél a la dotación de infraestructura social básica y terminan sugiriendo a los Estados (y estos, en su gran mayoría, aceptando la fórmula) mejorar salud y educación.

Apuntamos, entonces, a enfatizar la posibilidad de forjar auténticas opciones del desarrollo de los pueblos indígenas que, dolorosamente, los conflictos modernos –para no referirnos a las situaciones coloniales o decimonónicas- han puesto en evidencia:

- 1) Los pueblos indígenas fueron desplazados, y aún se intenta hacerlo a lo largo de todo el continente, de las zonas productoras de agua, de las regiones con yacimientos de hidrocarburos o de interés de la minería metálica y no metálica, de los bosques, selvas, humedales y, en general, de las áreas con la mayor biodiversidad del planeta (la creación de “reservas ecológicas” frecuentemente se hace en perjuicio de poblaciones nativas asentadas en ellas); así, también, de las regiones en donde el paisaje es identificado por los megaproyectos y proyectos turísticos (incluidas las propuestas de eco-turismo y etno-eco-turismo), de los frentes de playa y zonas costeras, de los sistemas lagunarios e, incluso, de zonas de agricultura tradicional que pasan a ser del interés de las compañías constructoras de nuevos asentamientos urbanos. En pocas palabras, la riqueza indígena pasa a otras manos y deja a los pueblos no sólo más pobres sino más escépticos frente a las promesas de “un desarrollo integral y sustentable”.
- 2) La migración forzada por la pobreza y el desempleo ha mostrado que “los pobres son un negocio”, al comprobarse la importancia de las remesas monetarias de los trabajadores

migrantes dirigidas a los países de origen. Hasta el propio Departamento de Estado, de los Estados Unidos, llamó la atención sobre el excesivo costo de los envíos de dinero (hasta del 18,5% en concepto de cobro por el envío, y las deducciones por comisiones del cambio de dólares a las monedas nacionales). Además, las corrientes migratorias favorecen a las economías de los países de destino de los trabajadores, por la disponibilidad de mano de obra, los bajos salarios o el “ahorro” que se obtiene al no pagar los costes de la seguridad social o de los servicios de salud. Demás está decir que grandes contingentes de migrantes son indígenas que parten en busca de mejores opciones laborales y de acceso a los servicios básicos.

- 3) La crisis del campo, en la casi totalidad de los países con población indígena en América Latina, no sólo ha deprimido los precios de los productos tradicionales, sino que ha deteriorado los sistemas agrícolas indígenas (por ejemplo, los policultivos en Mesoamérica y los Andes) y ha impulsado la sustitución de las especies nativas por los organismos genéticamente modificados, generando dependencias de nuevo tipo respecto del mercado de semillas, abonos, tecnologías, etcétera.
- 4) La voracidad no sólo se enfoca a los bienes naturales, sino a los conocimientos tradicionales indígenas, relativos a la selección histórica de especies de interés medicinal o alimenticio. No sólo persisten los mecanismos de inserción asimétrica de los indígenas en las economías regionales y nacionales, sino que están ausentes de toda consideración en los programas oficiales de desarrollo los esquemas de comercio justo o de créditos solidarios.
- 5) Revertir lo anterior implica el desarrollo de nuevos sistemas asociativos y un trabajo social en la propia preparación de los proyectos de inversión, construcción y administración que no se da en los procedimientos impulsados por la mayoría de los gobiernos. Es necesario, entonces, garantizar la formación de sujetos económicos integrados a los proyectos que, a partir de ahí, elijan libremente su quehacer social, cultural y político, la creación potencial

de empleos y proyectos nuevos y propios, el arraigo de jóvenes, la generación de expectativas educativas orientadas localmente; es decir: desarrollo real y presente, en vez de declarativo y posible que, sin duda, tiene que ver con el concepto de Estado, el ejercicio de poder en la toma de decisiones y el modelo institucional y económico mucho más democrático.

- 6) Es preciso subrayar que los proyectos de desarrollo productivo no se definen únicamente por su viabilidad técnica o económica, sino por éstas asociadas a la viabilidad social, a la adecuación cultural y a la decisión política. Es decir, la opción es la de generar las condiciones de inversión en sociedad con los pueblos indios, dándole valor a los recursos territoriales, naturales y productivos (locales-regionales) con aprovechamientos y/o creación de mercados, salto tecnológico y administrativo, reconversión productiva, generación de empleos nuevos no tradicionales (especialmente para los jóvenes), seguridades al capital invertido y, sobre todo, control de su desarrollo. En esta perspectiva, es función del Estado facilitar estos procesos asociativos garantizando la generación de riqueza con equidad para el desarrollo regional efectivo.

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 indígenas (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 menos desde 1970²⁵, 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.”²⁶ Treinta y dos años después, el Relator Especial, Dr. 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

²⁵ 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 N° 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).

²⁶ Véase: *Poblaciones indígenas*, en Naciones Unidas, Centro de Información para México, Cuba y República Dominicana, CINU (www.cinu.org.mx).

Internacional del Trabajo, ratificado hasta la fecha por 14 estados.”²⁷ 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 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 la esfera 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

²⁷ 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.*

principios teóricos, morales y políticos democratizadores. 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, Sr. 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.”²⁸

De manera sintética, recordemos aquí las resoluciones más sobresalientes que, en el plano internacional, en relación a 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. Recordemos, 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, del Sr. 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.
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.

²⁸ 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, N° 05/054, agosto de 2005 (www.cinu.org.mx).

7. 1979. OMS, Creación del Grupo de Trabajo sobre Promoción y Desarrollo de la Medicina Tradicional (Informe Técnico N° 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 el 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 N° 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 podían 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’.”²⁹

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 integrar plenamente a estos grupos en las poblaciones mayoritarias suelen ser contraproducentes.”³⁰

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 cultural³¹), pero también para impulsar

²⁹ 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.

³⁰ Alto Comisionado de las Naciones Unidas..., *op. cit.* (www.ohchr.org/spanish/about/publications/doc).

³¹ 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

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 presupuestarias, 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”³². 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

circumpolar, los samis de Europa septentrional, los aborígenes e isleños del Estrecho de Torres de Australia y los maoríes 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.*

³² 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 Preafán, Nemesio J. Rodríguez o el RE 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.

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, etcétera³³. 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 neoliberales, 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.

³³ 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.

III. 3. La proclamación del Decenio y el establecimiento de un Programa de Actividades

En la versión extensa de nuestro documento reproducimos la Resolución 48/163 de la Asamblea General de Naciones Unidas, que proclamó el nuevo Decenio, de la que sólo conservamos aquí los pasajes más relevantes. La Asamblea General

“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.³⁴ El Decenio formuló un conjunto de objetivos y metas, desplegados bajo el lema:

³⁴ 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.

“Poblaciones indígenas: Colaboración en acción”. En palabras de la propia ONU: “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).”³⁵

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

³⁵ ONU, Folleto N° 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>).

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. Resolución 2000/22 del Consejo Económico y Social (ECOSOC).
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 N° 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.”³⁶

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

³⁶ ONU, ECOSOC, *Situación y perspectivas económicas de América Latina y el Caribe en 2005-2006*. Documento E/2006/19, 25 de abril de 2006.

Latina y el Caribe, el Instituto Indigenista 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 Minorías³⁷ 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 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,

³⁷ 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.

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 ámbitos de Naciones Unidas; c) finalmente, la 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*, preparados por la Sra. 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.*” [El subrayado es nuestro.]. 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 relativa al 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 11994/95. 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 Zelandia 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.”³⁸

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, Sra. 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 miembros, 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

³⁸ TRASK, Mililani, *Resumen del Decenio Mundial de las Poblaciones Indígenas de la ONU*. (www.nciv.net/spaans/Mililani.htm).

a “la incapacidad del sistema de desarrollar la organización interna necesaria para hacer efectivo el decenio.”³⁹

La trascendencia del tema que abordó la Sra. 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 necesarias 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.”⁴⁰

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.

³⁹ TRASK, Mililani, *op. cit.*

⁴⁰ 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, Sra. Erika-Irene Daes. Documento E/CN.4/Sub.2/2004/30, del 13 de julio de 2004: 27.

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

La realización de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, Austria, 14 al 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”*; ⁴¹ 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

⁴¹ 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).

conciernan. 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 discriminación, y reconocer el valor y la diversidad de sus diferentes identidades, culturas y sistemas de organización social”.⁴²

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.*” [Los subrayados son nuestros].

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 el 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.

⁴² *Ibid*; 2.

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 referirse a ésta como “el más antiguo de 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 N° 107 sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957* y el *Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales, 1989*.”⁴³ 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.”⁴⁴ 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 empleos, descubren “un mundo de ansiedad e ira”, según palabras de la propia organización.

⁴³ ONU, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Folleto N° 8: *La OIT y los pueblos indígenas y tribales*: 1, s/f.

⁴⁴ OIT, *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*, Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, Ginebra, OIT, 2004: 51.

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.”⁴⁵

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 determinadas poblaciones.”⁴⁶ 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

⁴⁵ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, “Diez años después: una década de progreso para los pueblos indígenas”, *Revista Trabajo*, Ginebra, 12 de enero de 2005.

⁴⁶ 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.

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.”⁴⁷

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, etcétera); 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.”⁴⁸

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.

⁴⁷ *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 N° 27, Geneva, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, march 2002.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*, pp. 5 y ss.

E. Pobreza, nivel de vida, desarrollo sostenible. F. Representación política, autonomía y libre determinación.”⁴⁹

Resumiendo su propia labor durante los tres primeros años de su gestión (agosto de 2001 a agosto de 2004), el Dr. 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.

“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.

⁴⁹ *Ibid.*

“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.”⁵⁰

Un conjunto de limitaciones importantes resta fuerza a las recomendaciones de los Relatores Especiales de Naciones Unidas. En efecto, estos 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*”⁵¹, 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.*”⁵² [El subrayado es nuestro].

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, incluso durante el Decenio, visitaron regiones indígenas y dieron cuenta de situaciones conflictivas en materia de

⁵⁰ 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.

⁵¹ ONU, *Derechos humanos. Diecisiete preguntas frecuentes...*

⁵² *Ibid.*

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 cometidos 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 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 la 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.”⁵³

¿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)

⁵³ 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.

Incrementar el número de visitas y misiones a los países; 3) Operar de manera articulada con los otros Relatores Especiales de la ONU.⁵⁴ Un claro indicio de 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 concepto, 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”⁵⁵; 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 básicos, 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

⁵⁴ En la elaboración del informe pudimos consultar diversos informes sobre cuestiones indígenas en países de América Latina presentados 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 Sr. 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 Sr. Vernor Muñoz Villalobos: E/CN.4/2005/50, del 8 de diciembre de 2004.

⁵⁵ 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.

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 Universal 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”⁵⁶ - que identificó seis temas de interés prioritario para los pueblos indígenas (Salud, Derechos humanos, Desarrollo económico y social, Educación y cultura, y Medio ambiente)⁵⁷ y una atención manifiesta a la situación de la mujer, 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 Caribe⁵⁸. 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, los años '70. 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

⁵⁶ Véase: ONU, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Folleto N° 6: *El Foro Permanente para las Poblaciones Indígenas*, s/f., p. 2.

⁵⁷ 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).

⁵⁸ Los pueblos indígenas han criticado constantemente el modelo de representación –exclusivamente gubernamental- del Instituto Indigenista Interamericano.

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 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 rija 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.”⁵⁹

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: “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.

⁵⁹ 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 N° 23 (E/2002/43/Rev.1-E/CN.19/2002/3/Rev. 1).

“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.”

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 la esfera 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.

DECLARACIÓN DE TEPOZTLÁN
DESPUÉS DE LA DÉCADA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.
RECUEENTOS Y HORIZONTES⁶⁰

Tepoztlán, Morelos, México, 12 de octubre de 2004

Desde el sitio sagrado de Tezotlán, uniendo nuestros corazones, pensamientos, sueños, experiencias y luchas; comprometidos con la fuerza de la sabiduría de nuestros antepasados, mujeres y hombres de pueblos indígenas de América, convocados por la Fundación Rigoberta Menchú y la Universidad Nacional Autónoma de México, expresamos:

Haciendo uso de la soberanía y libre determinación de nuestros pueblos, en el contexto de la lucha de los 500 años de resistencia, y determinados a promover transformaciones estructurales profundas, declaramos la Década de los pueblos indígenas en 1993, que fue asumida por los Estados, Gobiernos y el Sistema de Naciones Unidas en 1994.

Afirmamos que aunque estábamos conscientes que una década no es suficiente para cambiar las relaciones históricas de colonización y opresión, ni erradicar las prácticas racistas y de marginación a los cuales han sido sometidos nuestros pueblos; lo consideramos como un significativo primer paso, en el establecimiento de una nueva relación entre los pueblos indígenas, los Estados y las sociedades nacionales.

La Década fue concebida como una oportunidad, para generar y practicar nuevas relaciones equitativas sociales, económicas, políticas y culturales entre Estados, pueblos indígenas y sociedad en general. Sin embargo, el obstáculo mayor se reflejó en los desencuentros conceptuales sobre

⁶⁰ Firman la *Declaración de Tepoztlán*: Héctor Jorge Nahuel (ARGENTINA), Filiberto Penados (BELICE), Teresa Canaviri y Víctor Hugo Cárdenas (BOLIVIA), Marcos Terena (BRASIL), Kenneth Deer (CANADÁ), Luis Evelis Andrade (COLOMBIA), Donald Rojas (COSTA RICA), Luis Alberto Macas y Nina Pacari (ECUADOR), Andrea Carmen y Mililani Transk (ESTADOS UNIDOS), Rigoberta Menchú Tum (GUATEMALA), Miriam Miranda (HONDURAS), Margarita Gutiérrez, Marcos Matías Alonso y Martha Sánchez (MÉXICO), Myrna Cunningham y Brooklin Rivera (NICARAGUA), Atencio López (PANAMÁ) y Tarcila Rivera (PERÚ).

pobreza, democracia, ciudadanía, poder-gobernabilidad, desarrollo, seguridad que dan cuenta de la subordinación colonial que sigue caracterizando a los Estados.

Diez años después reconocemos la tarea inconclusa en la plena materialización en el reconocimiento y ejercicio de nuestros derechos en el Sistema de las Naciones Unidas; mientras los Estados y Gobiernos no asumieron su compromiso. Por su lado las corporaciones transnacionales monopólicas, lejos de construir un compromiso social, amenazan la vida y los derechos colectivos de nuestros pueblos, al privilegiar sus desmesurados intereses particulares, legitimados por los procesos de negociación de tratados comerciales, que subordinan a las propias soberanías de los Estados.

Acogiendo el persistente planteamiento de los pueblos indígenas, durante la Década, se estableció el Foro Permanente sobre cuestiones indígenas en el seno de las Naciones Unidas, con una representación paritaria de pueblos indígenas y Estados. Se designó, además, el Relator Especial sobre derechos humanos de los pueblos indígenas, debiendo en el futuro realizar esfuerzos que incorporen las perspectivas y fortalezas de los pueblos indígenas.

No obstante los primeros avances que se han dado, lamentamos la serie de obstáculos que han limitado el cumplimiento de otros objetivos que se establecieron en la Declaratoria del Decenio. Los pueblos indígenas hemos aceptado, que el contenido aprobado por la Subcomisión de Prevención y Discriminación de las Minorías sobre el Proyecto de Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas en la ONU, constituye las normas mínimas para defender la vida de nuestros pueblos. Entre estos derechos colectivos fundamentales constan el de la libre determinación, derechos territoriales, de los conocimientos colectivos y recursos naturales, reconocimiento de los tratados y acuerdos suscritos entre los pueblos indígenas y Estados, entre otros. La no adopción de la Declaración durante la 1ª. Década, revela la falta de voluntad política de los Estados por continuar desarrollando normativas internacionales de derechos humanos relacionados con los pueblos indígenas. La ausencia de un instrumento internacional de esa envergadura, alimenta la

dispersión en la ejecución de políticas en el seno de agencias e instancias del Sistema de las Naciones Unidas, los Estados y Gobiernos, lo cual ha sido una constante a través de la Década.

A pesar de algunos avances jurídicos-constitucionales en gran parte de los países latinoamericanos, en la práctica no se han traducido en políticas públicas, y menos aún en políticas de Estado, lo cual ha dado lugar en algunos casos a retrocesos en la implementación de los derechos, revitalización de las políticas indigenistas, prácticas racistas y nuevas formas de exclusión.

Al finalizar la década, continúa siendo un desafío, la construcción de Estados democráticos, inclusivos, interculturales, equitativos sobre la base de un pacto social genuino, que reconozca el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas expresado a través de las diversas formas de autonomía o autogobierno que los pueblos indígenas promueven, en el marco de los nuevos modelos de Estado. Estas transformaciones requieren de la voluntad política de los Estados que se expresa de la redistribución del poder político y reorientación de los recursos presupuestarios, que permitan el desarrollo y el ejercicio pleno de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, especialmente la libre determinación.

El proceso de lucha y el establecimiento de la Década, nos ha dejado a los pueblos indígenas lecciones y nuevas perspectivas. El nuevo escenario internacional demanda de los pueblos indígenas, un reforzamiento de sus estrategias, la rearticulación de espacios de concertación y reconstrucción de nuevos paradigmas, desde los niveles comunales-locales, nacionales y globales, garantizando la generación y ejercicio de autoridad, cohesión territorial, reconstitución de pueblos, que en conjunto constituyen la fortaleza de los autogobiernos; considerando el rol de las mujeres indígenas y el compromiso en la formación integral, espiritual y política de las nuevas generaciones.

Afirmamos que los avances que se han dado en la Década se deben a la lucha y presión ejercidas por la participación y las capacidades propositivas de los pueblos indígenas. El liderazgo de nuestros pueblos, desde las comunidades hasta el nivel internacional, se ha colocado como una

esperanza para la continuidad de la lucha. Desde esa fortaleza, planteamos las siguientes recomendaciones:⁶¹

RECOMENDACIONES

Para el sistema de Naciones Unidas

1. Que el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, con la plena participación de los pueblos indígenas, contribuya a la vigilancia y el monitoreo del cumplimiento de las metas del Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo 2005-2014.
2. Que la *Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas* sea adoptada por la Asamblea General en los primeros años del nuevo Decenio, tomando en cuenta que el proyecto ya ha sido aprobado en la ONU por la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías y aceptada por miles de pueblos indígenas del mundo, y por contener dicho documento las normas mínimas aceptables para la vida, la dignidad y el bienestar de los pueblos originarios.
3. Que se consideren y establezcan como metas mínimas del segundo Decenio:
 - a. El fortalecimiento de los mecanismos de protección y promoción de los derechos humanos de los pueblos indígenas.
 - b. El efectivo cumplimiento, en lo relativo a los pueblos indígenas, de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
 - c. La adopción, por parte de los Estados miembros y de las agencias y órganos especializados de las Naciones Unidas, de los criterios y definiciones de los pueblos indígenas, asegurando la plena participación de estos en el proceso de cumplimiento

⁶¹ Las Recomendaciones contenidas en la *Declaración de Tepoztlán* fueron revisadas por las Dras. Nina Pacari y Myrna Cunningham, miembros de la Comisión del Seguimiento del *Pacto del Pedregal*, e integradas a otras que se identificaron en la redacción del *Informe* extenso, y que constan aquí en el apartado RECOMENDACIONES.

de las Metas de Desarrollo del primer Decenio que quedaron inconclusas, y en el Plan de Acción del Segundo Decenio.

4. Que el sistema de las Naciones Unidas y los Estados miembros aseguren los recursos necesarios para el efectivo funcionamiento de las instancias de participación de los pueblos indígenas en las actividades definidas para el Segundo Decenio.
5. Que los órganos de las Naciones Unidas adopten efectivamente las recomendaciones formuladas a ellos en materia de administración de justicia por el Relator Especial para los Derechos Humanos y las libertades Fundamentales de los Indígenas, por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y por el Seminario de Expertos sobre “Los Pueblos Indígenas y la Administración de Justicia” (Madrid, España, noviembre de 2003) auspiciado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
6. Que el Foro Permanente exija a las distintas instancias especializadas del sistema de Naciones Unidas dar seguimiento real y efectivo a las recomendaciones que se formulan a los gobiernos, consolidando así su labor y el mandato con el cual fueron creadas.
7. Que se adopten las medidas necesarias para el trabajo articulado y eficaz de los Relatores Especiales de la ONU que realizan misiones a las regiones indígenas –cuyo número es necesario ampliar-, y el monitoreo del efectivo cumplimiento de las recomendaciones formuladas por aquellos a los gobiernos de los Estados miembros.
8. Que las cuestiones indígenas se incorporen de manera sistemática y articulada en los programas del conjunto de las agencias y órganos especializados de la ONU, con particular atención a la situación de las mujeres indígenas.
9. Que se convenga con los gobiernos de los Estados miembros la generación regular de información censal, armonizando los instrumentos demográficos con indicadores culturalmente adecuados, de modo de poder contar con datos actualizados, exhaustivos y

confiables sobre el estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas del mundo.

10. Que las agencias y órganos especializados de la ONU, y sus representaciones regionales y nacionales, otorguen especial atención a los numerosos conflictos de diversa índole que afectan la vida, la seguridad y el desarrollo pleno de los pueblos, comunidades y personas indígenas.

Para el Sistema Interamericano

11. Que la Organización de Estados Americanos (OEA), en su próxima Asamblea proclame el Decenio de los Pueblos Indígenas de América.
12. Exigir la creación de un Foro Permanente de los Pueblos Indígenas en el Sistema Interamericano, como un espacio de debate, diálogo, negociación, concertación y mediación a escala continental.
13. Que en el proceso de discusión y aprobación de la *Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas* se asegure la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en términos de igualdad y dignidad. Señalamos que los pueblos indígenas no aceptaremos una Declaración que reduzca nuestros derechos más allá de las normas mínimas consensuadas por los pueblos indígenas y aprobadas por la Subcomisión en el Proyecto de Declaración de la ONU.
14. El cumplimiento, por parte de los organismos internacionales especializados y los gobiernos de los Estados miembros, de las recomendaciones contenidas en la *Declaración de la Niñez y la Adolescencia Indígenas de América Latina a la Cumbre Iberoamericana 2005*.

Para los Estados

15. Que los Estados adopten, con la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas, planes de acción para el Segundo Decenio Internacional, estableciendo de manera conjunta mecanismos de monitoreo y evaluación.
16. Que los Estados, agencias y órganos especializados definan en conjunto con los pueblos indígenas procedimientos e instrumentos de registro para recopilar, sistematizar y difundir información estadística desagregada sobre pueblos indígenas (con criterios basados en identidad, idiomas, autoadscripción) para el monitoreo efectivo de los programas desarrollados durante el Decenio.
17. Creemos que es necesario que se cree un espacio para el diálogo y acción entre Estados y pueblos indígenas sobre y para el cumplimiento efectivo de los Objetivos del Segundo Decenio.
18. Que se implementen medidas para informar sobre el grado de cumplimiento de las recomendaciones, observaciones y planes de acción referidos a los pueblos indígenas, establecidos en:
 - a. Los Órganos de monitoreo de los Pactos y Convenios internacionales, como el Comité de Derechos Humanos y la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías
 - b. Las Cumbres Iberoamericanas
 - c. La Conferencia Mundial contra el Racismo
 - d. La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible
 - e. La Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información
 - f. La Conferencia Mundial sobre la Mujer
 - g. La Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo
 - h. Otras Conferencias

19. Que los Gobiernos den estricto y urgente cumplimiento a las recomendaciones dadas por los Relatores Especiales de la ONU, conforme al resultado de sus visitas y misiones, en temas relativos a los pueblos indígenas, como en el caso de las expresadas por el Relator Especial para los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas durante el primer Decenio a los gobiernos americanos de Chile, Colombia, Guatemala y México.
20. Desarrollar procesos de evaluación del impacto del primer Decenio y formular planes de acción integrales a llevar a cabo durante el Segundo Decenio.
21. Que los Estados que aún no lo han hecho, ratifiquen el Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Para las universidades

22. Que las universidades –en especial las de carácter público, para las que la educación superior es un bien social- impulsen decididamente el desarrollo de enfoques interculturales de carácter transversal en los campos de la docencia, la investigación, la difusión y la vinculación con pueblos y organizaciones indígenas.
23. Que propicien y aseguren el acceso de los jóvenes indígenas a la educación superior, eliminando barreras de exclusión por razones económicas, sociales, lingüísticas y culturales, y alentando la investigación sobre el desarrollo económico y social de los pueblos originarios.
24. Que la Universidad de las Naciones Unidas cumpla con la recomendación de crear Centros Regionales de Excelencia para el estudio de la situación de los pueblos indígenas y sus perspectivas de desarrollo integral.

25. Que definan y apliquen instrumentos para el seguimiento de los compromisos contraídos por gobiernos y organismos internacionales relativos al Decenio de los Pueblos Indígenas, y produzcan información útil a las políticas públicas en la materia, incluyendo iniciativas de carácter legislativo.
26. Que contribuyan al desarrollo de indicadores culturalmente adecuados para dar cuenta de la situación de los pueblos indígenas y del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y de las Metas del Decenio.

Para los pueblos indígenas

27. Que los pueblos, comunidades, organizaciones y personas indígenas contribuyamos, con todos los medios a nuestro alcance, a la consolidación y fortalecimiento de las conquistas logradas durante el primer Decenio en los ámbitos internacional, regionales, nacionales y locales, y que la participación activa constituya la máxima garantía para el cumplimiento de los objetivos planteados y la concreción de las demandas fundamentales.
28. Que la participación indígena en el Foro Permanente, en el Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas, en los vínculos con los Relatores Especiales y en los diversos espacios conquistados tras largos años de lucha sean, esencialmente, los escenarios en los que plantear nuestras propuestas, recomendaciones e iniciativas, sin renunciar a la denuncia fundamentada.
29. Que en los foros internacionales y en nuestros espacios nacionales y locales articulemos los esfuerzos para dar seguimiento a los compromisos contraídos por las partes para el cumplimiento de las Metas del Decenio y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.