

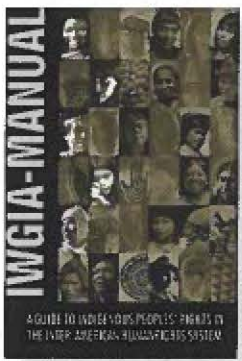
Tierra,
Territorio y
Territorialidad
Indígena

Roberto Balza Alarcón

TIERRA, TERRITORIO Y TERRITORIALIDAD INDIGENA

En 1996 diferentes pueblos indígenas de las tierras bajas de Bolivia plantearon al gobierno de su país 16 demandas territoriales (22.244.922 has). Más de 4 años después sólo se tituló de manera definitiva el 3,8 %. El libro se propone encontrar respuestas a la postergación de la consolidación de los derechos territoriales indígenas, analizando desde un punto de vista crítico el proceso que se dio después de la promulgación de la ley INRA. Estudiando el pueblo indígena chiquitano de San José, demuestra que las formas de ocupación del espacio varían a través del tiempo, según la relación tecnología-medio ambiente-cantidad poblacional, y afirma que por este motivo la definición de los límites territoriales de cada pueblo indígena deben fijarse a partir de la comprensión de la forma en que cada uno de ellos maneja y ocupa su espacio en la actualidad. Esta postura abre una nueva perspectiva que, de ser tomada en cuenta, contribuiría a la resolución de la necesidad de los indígenas para contar con un territorio propio en el interior del Este boliviano.

IWGIA 2001 - ISBN 99905-0-038-X, ISSN 99905-0-043-6



IWGIA-MANUAL

A GUIDE TO INDIGENOUS PEOPLES' RIGHTS IN
THE INTER-AMERICAN HUMAN RIGHTS SYSTEM

Fergus MacKay

GUIA PARA LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDIGENAS EN
EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Esta publicación describe en detalle cómo funciona el sistema Interamericano de derechos humanos. Ofrece un resumen de qué derechos están protegidos, centrándose en aquellos de especial importancia para los pueblos indígenas. También suministra una guía detallada sobre cómo presentar peticiones a la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos. Se incluye una síntesis sobre casos y sentencias importantes que ya han pasado a través del sistema o que están en proceso. Estos casos y sentencias ejemplificados muestran cómo el sistema trata los derechos indígenas, y suministran ejemplos concretos sobre cómo un caso puede ser tramitado a través del sistema como forma de ilustrar algunos de los puntos correspondientes a la sección sobre cómo presentar una petición.

La guía está disponible en inglés y en español.

IWGIA y el Programa para los Pueblos de los Bosques (FPP), 2002
ISBN: 87-90730-58-5, ISSN: 0108-9927

EL MUNDO INDIGENA
2001-2002



Coordinadores regionales
& Anette Molbech (eds.)

EL MUNDO INDIGENA 2001/2002

La edición del informe anual de IWGIA cuenta con la contribución de investigadores y activistas indígenas y no indígenas

- ofrece un panorama de la situación actual y los momentos cruciales de los pueblos indígenas de las Américas, África, Asia, el Ártico y el Pacífico, acontecidos en 2001 y principios de 2002 poniendo especial atención en la mujer indígena
- presenta informes del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas y sobre el proceso del establecimiento del Foro Permanente de los pueblos indígenas en el sistema de las Naciones Unidas

IWGIA 2002
ISSN 0105-6367



GRUPO INTERNACIONAL DE TRABAJO
SOBRE ASUNTOS INDIGENAS

ASUNTOS
INDIGENAS

PROCESOS INTERNACIONALES - PERSPECTIVAS Y DESAFIOS



IWGIA

contenido

CONTENIDO

editorial

4

Lola García-Alix

internacional

POSIBLES PRIORIDADES PARA LOS PRIMEROS AÑOS DE TRABAJO DEL FORO PERMANENTE PARA LAS CUESTIONES INDÍGENAS

8

9 DE AGOSTO DE 2001 - DÍA INTERNACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Ted Moses

EL FORO PERMANENTE PARA LAS CUESTIONES INDÍGENAS: PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS

14

Suhas Chakma

PERSPECTIVAS FUTURAS SOBRE EL PROYECTO DE DECLARACION SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS: LOS DERECHOS HUMANOS EN UNA ENCRUCIJADA

20

Militani B. Trask

EL USO DE LOS MECANISMOS DE DERECHOS HUMANOS POR LOS PUEBLOS INDÍGENAS: PRÁCTICAS Y DESAFÍOS EMERGENTES

26

Suhas Chakma

EL RELATOR ESPECIAL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE DERECHOS HUMANOS INDÍGENAS

32

Alberto Saldamando

EL RELATOR ESPECIAL DE LA ONU SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS: BENEFICIOS PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE AFRICA

36

Maureen Tong



LA CONFERENCIA MUNDIAL CONTRA EL RACISMO: CONTINUA EL RACISMO CONTRA LOS PUEBLOS INDÍGENAS

42

Alberto Saldamando

EL GRUPO DE TRABAJO DE LA OEA SOBRE LA PROPUESTA DE DECLARACIÓN AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

48

Fergus MacKay

EL BANCO MUNDIAL, LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y EL DESARROLLO INTERNACIONAL ¿UN PASO ADELANTE O HACIA ATRÁS?

54

Tom Griffiths

UNA INTRODUCCIÓN AL COMITÉ INTERGUBERNAMENTAL - OMPIS - SOBRE PROPIEDAD INTELECTUAL, RECURSOS ENERGÉTICOS, CONOCIMIENTO TRADICIONAL Y EXPRESIONES DE FOLCLORE

64

Mattias Åhrén



Asuntos Indígenas se publica cuatro veces al año



GRUPO INTERNACIONAL DE TRABAJO SOBRE ASUNTOS INDÍGENAS

Secretariado Internacional

Classensgade 11 E, DK-2100
Copenhague, Dinamarca
Tel.: (+45) 35 27 05 00
Fax: (+45) 35 27 05 07
E-mail: iwgia@iwgia.org
Página web: www.iwgia.org

Editora: Marianne Jensen

Precio: US\$ 5.00 + franqueo por ejemplar - (ISSN 1024-3283)
Precios de suscripción
US\$ 40.00 (particulares) US\$ 70.00 (instituciones)

Las opiniones expresadas en las publicaciones de IWGIA no reflejan necesariamente las del Grupo de Trabajo. No se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación sin autorización de la organización.

Por Lola García-Alix

Esta edición de Asuntos Indígenas recopila contribuciones escritas por expertos con muchos años de experiencia en la defensa y promoción del reconocimiento y la protección de los derechos de los pueblos indígenas en diferentes procesos internacionales, algunos en su calidad de académicos y otros como activistas indígenas o abogados internacionales. El objetivo de IWGIA para reunir estos artículos es principalmente analizar los logros, los desafíos y las perspectivas dentro de los diferentes procesos internacionales relacionados con los pueblos indígenas. Creemos que los artículos compilados para esta edición no sólo brindarán a nuestros lectores información sobre los acontecimientos más recientes en los foros internacionales, sino que también tenemos la esperanza de que puedan inspirar y contribuir a un debate sobre estrategias futuras.

Los artículos incluidos son indicativos de los logros extraordinarios que los activistas indígenas han alcanzado durante el corto período de tres décadas dentro del sistema de la ONU. Los activistas indígenas han encabezado debates en el derecho internacional y las políticas sobre los derechos colectivos de los pueblos, así como sobre los derechos de los pueblos a la autodeterminación. También han insistido desde el comienzo sobre el derecho indígena de autodeterminación dentro de las estructuras de la ONU y en su legítimo lugar dentro de la comunidad internacional.

En este sentido, el establecimiento del Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas es un importante pilar en la lucha que los pueblos indígenas han llevado a cabo durante la últimas décadas para posicionarse dentro de la comunidad global y es considerado un paso histórico y urgente que puede ayudar a la paz, la justicia y el desarrollo sostenible de los pueblos indígenas del mundo.

Como dijo el Jefe Oren Lyons de la Confederación Haudenosaunee durante la Reunión Principal de ECOSOC en 2002 donde se tomó la decisión final del Foro Permanente de la ONU: *"La ONU no nos reconocía. Nuestros temas ni siquiera figuraban en la agenda. No existíamos. Golpeamos la puerta de la ONU en 1977 y apenas se movieron. Durante muchos años parecía que sucedía muy poco. Pero hoy, cuando miramos hacia atrás, podemos ver lo lejos que hemos llegado."*

En el Contexto de la ONU el Foro Permanente es un fenómeno bastante único. Por primera vez en la historia, representantes de estados y de la sociedad civil gozan de un mismo estatus en un organismo permanente de la

ONU. La ONU es una organización de estados, al igual que el Consejo Económico y Social, ECOSOC, una de las más importantes instituciones dentro de la ONU. Esta práctica ha sido quebrantada ahora. Como lo articuló uno de los futuros miembros del Foro Permanente, el abogado indígena cree, Willie Littlechild, *"El establecimiento del Foro Permanente es un paso en dirección al reconocimiento de nuestro derecho de autodeterminación. Participaremos en el Foro Permanente en pie de igualdad con los miembros nombrados por los estados. Por primera vez en la historia seremos parte de la familia de la ONU."*

Uno de los desafíos más importantes que enfrentan los pueblos indígenas en el establecimiento del Foro Permanente es el control sobre la nominación de sus propios candidatos. A este respecto, los pueblos indígenas expresaron en muchas ocasiones que las consultas regionales eran la mejor forma de "asegurar una amplia consulta de las organizaciones indígenas" como se estableció en la resolución sobre el Foro Permanente. Los procesos indígenas regionales para la nominación de los candidatos tuvieron lugar durante la última mitad de 2001.

Se celebraron consultas regionales para la nominación de candidatos de Asia, América Central, América del Sur, Rusia, el Pacífico y el Ártico. Los procesos para lograr estas consultas fueron frecuentemente arduos y, en algunos casos, fuente de polémica, pero representan el primer esfuerzo significativo de las organizaciones indígenas para alcanzar un consenso en términos de nominar sus propios "expertos" y legitimar a los 8 miembros indígenas al Foro Permanente. No hay duda que estos procesos tendrán que ser mejorados y perfeccionados en futuras ocasiones pero la experiencia ha establecido un precedente sumamente constructivo para la elección y legitimación de "expertos" indígenas.

Lamentablemente, el presidente de ECOSOC no nombró a todos los candidatos electos en las consultas regionales, pero es un reconocimiento significativo de los propios procesos de los pueblos indígenas que de los ocho expertos indígenas nominados como miembros del Foro, seis fueron elegidos en las consultas regionales.

El Foro Permanente es un organismo asesor de todas las organizaciones y comités de la ONU; su mandato consiste en promover la cooperación entre estos últimos, hacer recomendaciones e informar en general sobre las condiciones de los pueblos indígenas. El mandato puede parecer vago, pero depende mucho de la voluntad de los pueblos indígenas, gobiernos y otros, para usar este nuevo instrumento como catalizador para mejorar la vida de



Bolivia - Foto: Pablo Lasansky

los pueblos indígenas. Con su posición en el sistema jerárquico de la ONU, apenas por debajo de ECOSOC y a la par, p. ej., de la Comisión de Derechos Humanos, el Foro Permanente tiene asegurado un estatus considerable y un amplio espectro de acción. Esperamos que el Foro Permanente consolide el trabajo de la ONU y lo haga más eficiente.

Aunque el Foro Permanente, en su forma actual, no captura plenamente las aspiraciones de los pueblos indígenas, representa un paso en el cumplimiento de la promesa de brindar una voz directa para los pueblos indígenas dentro del sistema de la ONU. Además, refleja la voluntad de los estados de construir un nuevo tipo de relación con los pueblos indígenas.

Pero, no solamente los pueblos indígenas obtendrán grandes beneficios de este nuevo tipo de relación, el sistema de las Naciones Unidas en general también obtendrá importantes ventajas. Los pueblos indígenas se dirigen al Foro Permanente con propuestas de colaboración con estados miembros, ofreciendo visiones, ideas, asesoramiento y conocimiento importantes y diferentes. Ahora, más que nunca, la comunidad internacional necesita en su seno a los pueblos indígenas como parte de los esfuerzos de la ONU para promover la paz, el desarrollo sostenible, erradicar la pobreza y fortalecer la democracia.

No hay duda que el establecimiento del Foro Permanente marca un hito histórico, pero también marca el

comienzo de un largo proceso que requerirá grandes esfuerzos por parte de todos los implicados para que el Foro Permanente pueda cumplir su papel exitosamente en el sistema de las Naciones Unidas. Los miembros del Foro, gobiernos, representantes de los pueblos indígenas y ONGs se enfrentan al desafío de establecer y desarrollar formas de trabajo para el Foro Permanente que no reduzcan su capacidad de acción y que le permita implementar su amplio mandato de la mejor manera posible. Es claro que el proceso que requiere que el Foro Permanente se mueva de la teoría a la acción, del discurso político y las buenas intenciones a resultados concretos que beneficien a los pueblos indígenas y consoliden el reconocimiento y protección de sus derechos fundamentales dentro del sistema de las Naciones Unidas será largo y difícil. Con el mayor de los esfuerzos se superó el primer obstáculo pero todavía quedan muchos obstáculos por delante, y el apoyo firme y coordinado de todos los involucrados en el proceso será esencial para avanzar en forma exitosa, y para que el Foro Permanente sea capaz de responder a las expectativas de los pueblos indígenas.

Los dos primeros artículos de esta edición se centran en el Foro Permanente y están escritos por el Dr. Ted Moses, Gran Jefe del Consejo de los Cree, y Suhas Chakma, respectivamente. Mientras que en su artículo Ted Moses presenta una sugerencia para un programa inicial de trabajo para el Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas e identifica algunas de sus prioridades inmediatas,

Suhas Chakma se centra en algunos de los desafíos inmediatos que deberían tomarse en consideración en la discusión relativa a los métodos de funcionamiento del Foro en su primer año de trabajo. En sus artículos, ambos autores abogan enérgicamente de que el Foro Permanente tenga su propio secretariado integrado por personas indígenas calificadas. En su artículo, Suhas Chakma expresa también que la falta de un secretariado para el Foro dificultará seriamente el cumplimiento del mandato del Foro Permanente, y teme que sin su propio secretariado el Foro Permanente quedará reducido a un organismo que mantiene sus sesiones de trabajo de 10 días una vez al año sin ningún otro programa de actividades.

La adopción de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas es, como el establecimiento del Foro Permanente, uno de los objetivos establecidos en el programa del Decenio Internacional de la ONU de los Pueblos Indígenas. Desdichadamente, la posibilidad de que la Declaración sea adoptada antes de 2004 es cada vez más improbable.

Lamentablemente se ha progresado muy poco con relación a las discusiones que han tenido lugar desde 1995 dentro de Grupo de Trabajo establecido por la Comisión de Derechos Humanos para considerar el proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, redactado por el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas y adoptado por la Subcomisión.

Las discusiones dentro de este grupo parecen haber llegado a un punto muerto. Durante los seis años de discusión, y aunque los pueblos indígenas han logrado mantener el texto original, sólo se han adoptado dos artículos, Artículos 5 y 43, relacionados directamente con los derechos individuales de los pueblos indígenas.

A pesar del hecho de que la mayoría de los gobiernos expresan que no tienen problemas mayores con los principios generales de la Declaración, la realidad es que una gran cantidad de ellos sigue oponiéndose firmemente al reconocimiento del derecho a la libre determinación y, consecuentemente, a usar el término "pueblos" y derechos colectivos.

En la última reunión del Grupo de Trabajo, celebrada en Ginebra en enero de 2002, no hubo una clara indicación de que los estados miembros de las Naciones Unidas dispongan de la voluntad política para adoptar una Declaración que responda a las demandas de los pueblos indígenas.

Milnani Trask en su artículo *"Perspectivas futuras sobre el proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas: los derechos humanos en una encrucijada"* defiende firmemente la universalidad de las normas de derechos humanos y, en particular, los derechos de los pueblos a la autodeterminación. La autora rechaza firmemente los intentos de producir normas legales internacionales que intenten establecer una "doble normativa" con relación al derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación, por medio de textos adicionales que limiten o aclaren la forma en que este derecho fundamental puede ser gozado por los pueblos indígenas. Los Convenios 107 y 169 de la OIT, junto con la propuesta de Declaración

Interamericana de la OEA sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas son, para Milnani, dos claros ejemplos de textos que están en absoluta contradicción con la universalidad de los derechos humanos. El único texto que está basado en la universalidad de los derechos humanos es el Proyecto de Declaración de la ONU. En su artículo la autora expresa serias preocupaciones sobre las propuestas de enmiendas al Proyecto de Declaración presentadas por los estados en el proceso del Grupo de Trabajo y teme que la declaración se convierta en un documento que permita la continuación de los abusos de derechos humanos contra los pueblos indígenas.

Aunque la realidad muestra que los movimientos indígenas en su gran mayoría no reclaman la independencia, sino justicia, paz, y el derecho a determinar su propio futuro sobre la base de un reparto justo de los recursos naturales, el deseo de los gobiernos de limitar el derecho de autodeterminación sigue siendo impulsado por el temor de que el ejercicio de este derecho podría poner en peligro la "integridad territorial" de los estados.

En la Conferencia Mundial contra el Racismo (WCAR) celebrada en Durban, Sudáfrica, el pasado agosto, quedó claramente reflejado que el derecho de autodeterminación es el tema más importante para los pueblos indígenas en los procesos internacionales sobre derechos humanos.

El WCAR fue uno de los eventos internacionales en donde las elevadas expectativas de los pueblos indígenas de hacer progresos en términos del reconocimiento de sus derechos como pueblos no fueron cumplidas y demuestra una vez más la intransigencia de los gobiernos para reconocer los derechos de los pueblos indígenas.

Durante todo el proceso preparatorio del WCAR, e incluso durante la misma Conferencia, los representantes indígenas pidieron a los gobiernos reconocer a los pueblos indígenas como pueblos en el pleno sentido del derecho internacional y eliminar todas las expresiones que limitaran los derechos indígenas a la tierra y recursos naturales del proyecto de declaración de los gobiernos. Pero fueron confrontados con una cláusula en el texto del proyecto que cuestionaba el término "pueblos indígenas". La Declaración de Durban propuso que el uso de la expresión "pueblos indígenas" no debería interferir en el resultado de las negociaciones internacionales en marcha sobre otros textos, particularmente el proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que todavía está siendo negociado en la Comisión de Derechos Humanos.

Alberto Saldamando, en su artículo *"La Conferencia Mundial Contra el Racismo: continuación de racismo contra los pueblos indígenas"* dice *"El resultado del WCAR relativo a los derechos indígenas es un considerable paso atrás con respecto a previas Conferencias Mundiales para combatir al Racismo y la declaración invalidó y perjudicó los derechos humanos indígenas reconocidos internacionalmente"*. De acuerdo a Alberto Saldamando, la Declaración y Programa de Acción fue *"un acto de discriminación racial contra los pueblos indígenas por parte de las Naciones Unidas"*.

También incluimos en esta edición dos artículos, uno escrito por Alberto Saldamando y el otro por Maureen

Tong, sobre otro de los logros más importantes del trabajo de defensa y abogacía de los pueblos indígenas para salvaguardar sus derechos humanos en la ONU: el nombramiento de un Relator Especial sobre la situación de derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas por un período de tres años, por la Comisión de Derechos Humanos en 2001. El Relator Especial es sumamente importante para los pueblos indígenas porque tiene el mandato de investigar quejas específicas sobre derechos humanos. El mandato también incluye hacer visitas a los países acusados de haber violado, o estar violando, los derechos humanos de una comunidad indígena en particular. El Relator Especial está autorizado a hacer recomendaciones y propuestas al estado implicado y a la Comisión sobre pasos, medidas y actividades para remediar las violaciones de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas e impedir futuras violaciones.

Maureen Tong trata el tema de los derechos de los pueblos indígenas en África en su artículo *"Relator Especial sobre la situación de derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas: beneficios para los pueblos indígenas de África"*.

Los pueblos indígenas de África están enfrentados a una amplia gama de problemas y sufren serias violaciones de sus derechos humanos en forma cotidiana. A pesar de esto, el tema del reconocimiento y protección de los derechos humanos en África sigue siendo sumamente sensible, dada la controversia que existe con relación a la aplicabilidad del término "indígena" en el contexto africano. En su artículo, la autora alienta a las organizaciones indígenas de África a hacer uso de este mecanismo especial de la Comisión de Derechos Humanos para documentar oficialmente su situación y para esto, invita a las organizaciones indígenas a enviar toda la información posible sobre la violación de sus derechos y conversar con sus gobiernos para que inviten al Relator Especial a que visite sus países. Es importante destacar que el interés del Relator Especial en la situación de los pueblos indígenas de África ya ha sido reflejado en su primer informe, que hace referencia específica a los derechos fundamentales, y concretamente a la situación de los san en Botswana, los hadzabe en Tanzania y los maasai, entre otros.

En relación al uso de los mecanismos de la ONU para la protección de derechos humanos, también es importante mencionar el artículo escrito por Suhas Chakma sobre el uso de los organismos de Tratados, como el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial o el Comité de Derechos Humanos. Los organismos de Tratados tienen un mandato para supervisar el cumplimiento de los tratados de la ONU sobre derechos humanos por parte de los países signatarios. Es importante notar que estos organismos han contribuido significativamente al desarrollo gradual de los derechos indígenas por medio de su interpretación general de la aplicación de los derechos humanos y, en sus recomendaciones e informes, han tenido en cuenta y protegido los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Tanto el CERD como el Comité de Derechos Humanos han sido usados por un número limitado de personas y organizaciones indígenas con resultados muy favorables en términos de reconocimiento de sus derechos. Desgraciadamente, sus procesos y posibilidades son desconocidos para la mayoría de las organizaciones indígenas o de apoyo.

El artículo escrito por Fergus MacKay brinda una información detallada sobre el proceso y los logros obtenidos por los pueblos indígenas en relación con la discusión celebrada dentro de Grupo de Trabajo establecido por la OEA para discutir la propuesta para la Declaración Interamericana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

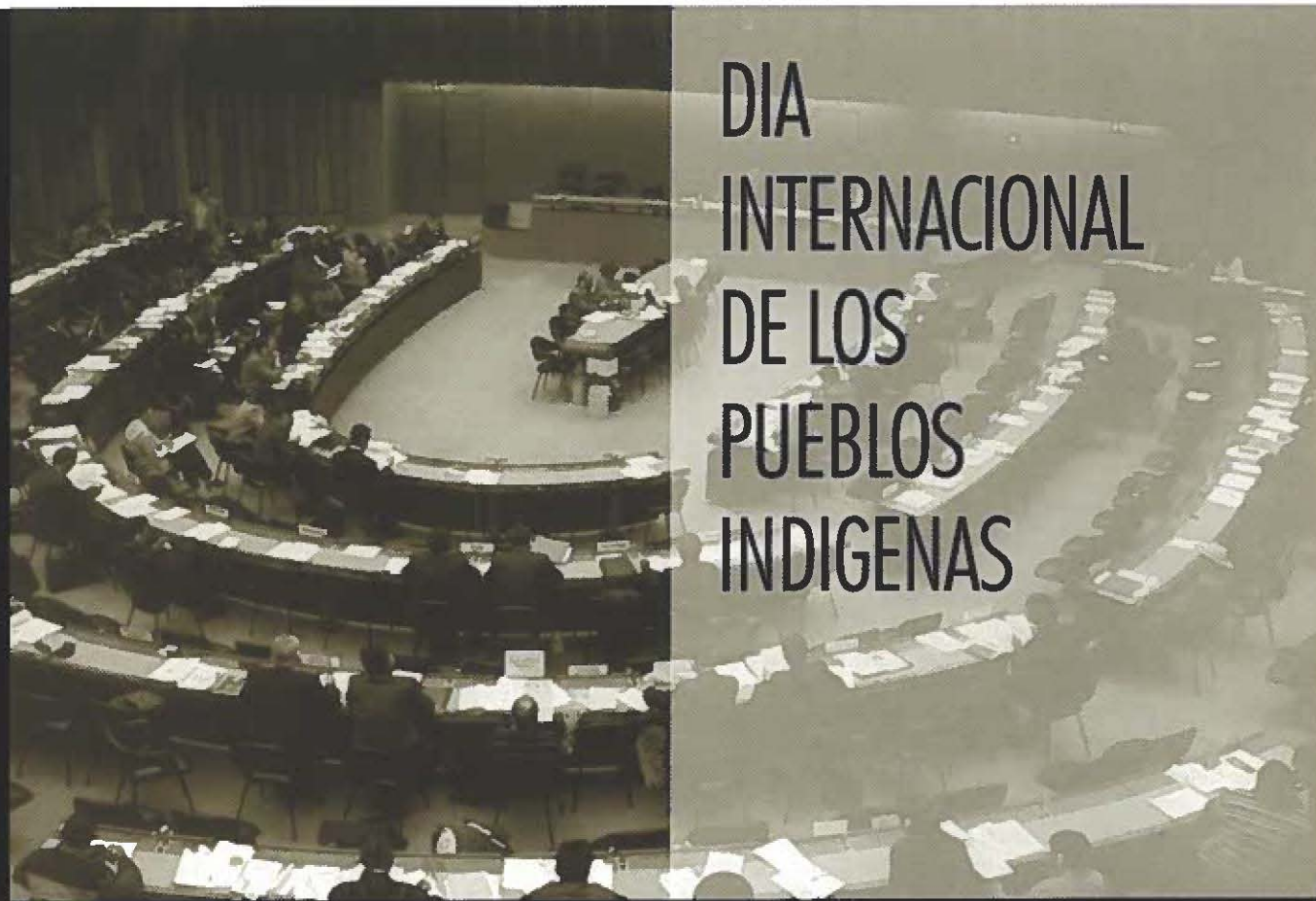
A comienzos de julio de 2001, el Banco Mundial hizo circular finalmente su más reciente propuesta de su Política Revisada sobre Pueblos Indígenas, conocida como OP/BP4.10. Esta nueva propuesta de política de protección es de importancia crucial para los pueblos indígenas porque determinará cómo el personal del Banco y sus clientes (gobiernos) tratarán con las comunidades indígenas afectadas por sus proyectos y programas de desarrollo. Los pueblos indígenas y expertos se vieron decepcionados al ver que el proyecto revisado era considerablemente más débil y menos útil que la política existente porque no contiene previsiones mandatorias para proteger los derechos indígenas a la tierra. Tom Griffiths en su artículo, *"El Banco Mundial, pueblos indígenas y desarrollo internacional"* brinda importante información sobre las políticas del Banco, sus dificultades para implementarlas y un análisis de la nueva propuesta de política. Presenta propuestas concretas para mejorar las normas políticas internas del Banco Mundial y para asegurar una mejor calidad de desarrollo.

El reconocimiento de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual en 1988 de que la protección del patrimonio de los pueblos indígenas estaba dentro del mandato de los mismos, abre oportunidades de consideración para los pueblos indígenas.

El último artículo de esta edición, escrito por el abogado saami Mattias Árhem, sobre el "Comité Internacional sobre Propiedad Intelectual y Recursos Genéticos, Conocimiento Tradicional y Folclore" nos ofrece una introducción al trabajo de su comité intergubernamental y describe sus actividades hasta el momento, junto con las expectativas para el futuro. En particular, el autor examina el impacto del IGC sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Tenemos la esperanza que la información y las recomendaciones contenidas en estos artículos sean útiles para las organizaciones indígenas, los activistas y expertos en derechos humanos y útiles, concretamente, en las discusiones sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas en los organismos internacionales. También deseamos que los artículos de esta edición sean de utilidad para todos los interesados en el tema. □

POSIBLES PRIORIDADES PARA LOS PRIMEROS AÑOS DE TRABAJO DEL FORO PERMANENTE PARA LAS CUESTIONES INDIGENAS



DIA INTERNACIONAL DE LOS PUEBLOS INDIGENAS

Por Ted Moses

Embajador y Gran Jefe Cree

El objetivo de este documento es fomentar el diálogo y hacer recomendaciones sobre el programa de trabajo inicial del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, que se está implementando en virtud de la resolución 2000/22, del Consejo Económico y Social, de 28 de julio de 2000.

Voy a enfocar el programa de trabajo de dicho Foro Permanente desde una perspectiva funcional, basada ante todo en los defectos y las deficiencias que presenta actualmente el sistema de las Naciones Unidas con respecto a las poblaciones y las cuestiones indígenas.

De hecho, el llamamiento para la creación de un foro permanente para las poblaciones indígenas partió de

estas mismas poblaciones, que llegaron a la conclusión de que las Naciones Unidas no estaban respondiendo a las necesidades y a los intereses de los pueblos indígenas del mundo. En efecto, en el verano de 1993 Rigoberta Menchú Tum y yo mismo pronunciamos sendos discursos en la sesión plenaria de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena e hicimos un llamamiento para que se creara un foro permanente. El gobierno de Dinamarca apoyó nuestra labor en Viena.

Por supuesto, la idea de un foro permanente data de mucho antes y sus orígenes pueden situarse en los continuos esfuerzos realizados por los Haudenosaunee antes de la segunda guerra mundial para conseguir estar repre-

sentados en la Sociedad de las Naciones. En cualquier caso, la razón principal de la creación de un foro permanente es la necesidad de que la comunidad internacional se ocupe de manera amplia y efectiva de las poblaciones y las cuestiones indígenas.

Mis recomendaciones se basan en gran medida en el informe del Secretario General titulado "Examen de los mecanismos, procedimientos y programas existentes de las Naciones Unidas con respecto a las poblaciones indígenas"¹.

Este informe fue el resultado de las polémicas negociaciones que mantuvimos para obtener la aprobación del informe del primer seminario sobre la posible creación de un foro permanente, celebrado en Copenhague en 1995.² Uno de los participantes en dicho seminario, la Embajadora de la India, se opuso enérgicamente a la propuesta de establecer un foro permanente para las poblaciones indígenas, puesto que sostenía que éstas ya eran objeto de la debida atención en el sistema de las Naciones Unidas. Para apoyar su argumentación propuso un informe del Secretario General, esperando evidentemente que éste confirmara sus puntos de vista.

Como expuse en Santiago (Chile) en 1997, dicho informe del Secretario General muestra, en cambio:

"el alcance muy limitado de las actividades de las Naciones Unidas relativas a los pueblos indígenas, y

La grave exclusión del examen de los intereses y puntos de vista de los pueblos indígenas en esferas como el desarrollo económico, la banca, la ayuda internacional, el mantenimiento de la paz, el comercio, la propiedad intelectual y cultural, el mantenimiento del orden, el derecho internacional, los acuerdos y tratados intergubernamentales y la investigación y exploración científicas;"³

Me he centrado, por tanto, en el trabajo del Foro Permanente en el contexto de las deficiencias ya conocidas que se hicieron evidentes durante la investigación llevada a cabo para preparar el informe del Secretario General.

Se pueden extraer claras conclusiones relativas al programa de trabajo que se necesitará para que el sistema de las Naciones Unidas responda a las necesidades de los pueblos indígenas del mundo.

Este enfoque más bien pragmático y funcional adoptado para definir el programa de trabajo puede resumirse de la manera siguiente:



1. El Foro Permanente debe facilitar un acceso mucho mayor de los pueblos indígenas al sistema de las Naciones Unidas, de manera que puedan participar de forma significativa en el trabajo de las Naciones Unidas, sus órganos y sus organismos conexos.
2. El Foro Permanente debe coordinar las actividades de los distintos órganos y organismos de las Naciones Unidas para asegurar que proporcionan a los pueblos indígenas servicios suficientes y adecuados, y que son receptivos a sus preocupaciones e intereses.
3. El Foro Permanente debe evaluar los resultados y la disponibilidad de los servicios que presta el sistema de las Naciones Unidas a las poblaciones indígenas y, en función de esta evaluación, formular recomendaciones para mejorarlos.
4. El Foro Permanente debe asumir, dentro del sistema de las Naciones Unidas, un papel de defensa y promoción de las poblaciones y las cuestiones indígenas. Debe fomentar la provisión de servicios a los pueblos y las comunidades indígenas, y tomar medidas innovadoras así como formular recomendaciones para sensibilizar al sistema de las Naciones Unidas acerca de los temas relativos a dichas poblaciones. Asimismo, debe solicitar la necesaria intervención de los órganos y organismos de las Naciones Unidas para hacer frente a aquellas situaciones en que los pueblos y las comunidades indígenas se vean amenazados de padecer daño u otras violaciones de sus derechos humanos.
5. El Foro Permanente debe facilitar la consulta efectiva con las poblaciones indígenas con respecto a cualquier actividad que vaya a afectar a estos pueblos y comunidades. Cuando otros órganos y organismos conexos de las Naciones Unidas soliciten consultas, el Foro Permanente deberá asumir la responsabilidad de llevarlas a cabo y coordinarlas.
6. El Foro Permanente debe velar por que los programas para los indígenas o las actividades de las Naciones Unidas dirigidas fundamentalmente a las poblaciones indígenas reciban recursos equitativos dentro del sistema de las Naciones Unidas para su efectiva ejecución.
7. El Foro Permanente debe constituir una fuente de información sobre los pueblos y las cuestiones

indígenas dentro del sistema de las Naciones Unidas. A tal fin, debe contar con un completo sistema de comunicaciones y capacidad de investigación, y disponer de fácil acceso en todo el sistema de las Naciones Unidas. Debe también proporcionar información sobre las actividades de las Naciones Unidas en relación con las poblaciones indígenas y debe organizarse para mantener informados a los pueblos indígenas sobre todas las actividades realizadas por las Naciones Unidas que puedan presentar algún tipo de interés para dichas poblaciones y comunidades.

Estas actividades están en consonancia con el párrafo 2 de la parte dispositiva de la resolución 2000/22 del Consejo Económico y Social, en el que se encarga al Foro Permanente para las cuestiones indígenas que:

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:

- 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;
- Difundirá las actividades relacionadas con las cuestiones indígenas y promoverá su integración y coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas;
- Preparará y difundirá información sobre las cuestiones indígenas.

El presente mandato tiene alcance suficiente como para abarcar completamente el programa de trabajo que he esbozado anteriormente y recoge de manera explícita el mandato fundacional otorgado por el Consejo Económico y Social ⁴.

Un aspecto más importante quizá sea que, en general, estas actividades concuerdan con las recomendaciones que hicieron los pueblos indígenas y los expertos internacionales durante los años transcurridos desde que se aprobó formalmente en la Declaración y Programa de Acción de Viena la idea de un foro permanente.⁵

Bastarán unos pocos ejemplos: en el Informe de la secretaría de 1994 al Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, relativo a la creación de un foro permanente ⁶, se propone que dicho foro se ocupe, de modo permanente, de uno de los objetivos del Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo:

... 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 ... en consulta y colaboración plenas con las poblaciones indígenas.

A fin de alcanzar estos objetivos, se propone que el foro permanente proporcione a los pueblos indígenas la oportunidad de:

- Tomar parte en el proceso de adopción de decisiones del sistema de las Naciones Unidas;
- Asesorar a los órganos y organismos pertinentes del sistema de las Naciones Unidas respecto de cuestiones que les interesen, en particular a propósito de aspectos como el desarrollo, la salud, el medio ambiente y la cultura;
- Informar sobre violaciones de los derechos humanos con miras a que los órganos y mecanismos pertinentes les presten atención y tomen medidas al respecto, incluyendo tal vez la supervisión de la aplicación de la declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas;
- Entablar un diálogo con los Estados y preparar investigaciones y otras actividades de interés mutuo.

La profesora Dra. Erica-Irene Daes, Presidenta/Relatora del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas y autora de numerosos estudios e informes sobre los derechos de los pueblos indígenas, formuló en el segundo seminario sobre la creación de un foro permanente, celebrado en Santiago (Chile), las cuatro recomendaciones siguientes. Fundamentalmente, dijo que entre las funciones del foro permanente deben figurar:

- Supervisar y coordinar todas las actividades normativas y programas operacionales de las Naciones Unidas en la medida en que tengan consecuencias directas sobre las poblaciones indígenas;
- Valorar los proyectos patrocinados por las Naciones Unidas que vayan dirigidos a las poblaciones indígenas o tengan consecuencias directas sobre éstas y evaluar sus efectos, así como utilizar las conclusiones para fomentar la responsabilidad fiscal y la rendición de cuentas de los beneficiarios a los que van dirigidos;
- Movilizar los conocimientos técnicos pertinentes de cualquier origen, incluidos los propios pueblos indígenas, y hacerlos accesibles por medio de, entre otros, un centro de intercambio de información;
- Aumentar la participación indígena en los asuntos internacionales, proporcionando para ello a las



Foto: Jens Dahl

poblaciones indígenas una plataforma visible, influyente y económica para que puedan compartir conocimientos y preocupaciones con los Estados Miembros y con las secretarías del sistema de las Naciones Unidas.

Quiero hacer hincapié en la extraordinaria coherencia que existe entre todas estas recomendaciones, formuladas en distintas reuniones y en diferentes épocas, y el mandato real otorgado al Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas.

Un ejemplo ilustrativo puede ayudar a explicar el programa de trabajo propuesto en este documento de debate por el Gran Consejo de los Crees.

En noviembre de 1996 la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) convocó en Roma una Cumbre Mundial sobre la Alimentación acerca de la seguridad alimentaria universal. El programa propuesto para esta importante reunión no tuvo en cuenta en absoluto los alimentos de las poblacio-

nes cazadoras y recolectoras. Tampoco tuvo en cuenta la pesca no comercial. Así pues, excluyó las principales fuentes de alimentos de millones de pueblos indígenas del mundo, a pesar de que pretendía tratar el tema de la seguridad alimentaria universal.

Sólo gracias a las intervenciones de última hora que realizaron unas pocas organizaciones de pueblos indígenas, pudieron oírse las preocupaciones de estos pueblos cazadores y recolectores. Los órganos y mecanismos existentes de las Naciones Unidas, que podrían haber tratado este grave ejemplo de exclusión de los intereses de los pueblos indígenas, no hicieron nada.

En definitiva, la conferencia promocionó los intereses de la agricultura comercial para incrementar las tierras de labranza a costa de los bosques y de otras zonas de caza y de recolección, amenazando de este modo la seguridad alimentaria de las poblaciones indígenas.

El programa de trabajo que proponemos para el Foro Permanente evitaría la posibilidad de que, en el futuro, las poblaciones indígenas quedaran excluidas de este tipo de conferencias. El Foro Permanente informaría a los pue-

blos indígenas acerca de tales cumbres ya en sus fases preparativas y sería parte activa en la organización de las mismas. Divulgaría el proyecto de programa para examinarlo con las comunidades indígenas y con expertos, e intervendría para garantizar que dicho programa tuviera en cuenta de manera adecuada las cuestiones relativas a los pueblos indígenas. Organizaría seminarios o talleres regionales sobre seguridad alimentaria para las poblaciones indígenas y velaría por que en la redacción de los documentos finales de la cumbre se tuvieran en cuenta los informes resultantes de dichas consultas. El Foro Permanente coordinaría la participación de los pueblos indígenas en las cumbres y se aseguraría de que tomaran parte tanto en las reuniones plenarias como en los comités de redacción. Realizaría tareas de coordinación entre los organismos que participaran en la cumbre y proporcionaría información sobre seguridad alimentaria para los pueblos indígenas. Asimismo, intentaría conseguir financiación para garantizar una participación indígena adecuada. Por último, realizaría el seguimiento de todas las recomendaciones y medidas que se propusieran en dicha cumbre.

En el ejemplo que he citado podemos ver cómo se habrían llevado a la práctica todas o gran parte de las siete actividades funcionales del Foro Permanente. Este ejemplo no se refiere a un caso hipotético, ya que la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de Roma se celebró realmente. Las poblaciones indígenas fueron excluidas en gran medida tanto del programa como de la participación en los trabajos de la cumbre.

Esto plantea otra cuestión. Hasta ahora, el interés de las Naciones Unidas por los pueblos indígenas se ha reducido sobre todo a las cuestiones de derechos humanos. Durante las largas consultas orientadas a la creación de un foro permanente se señaló, de manera general, que en el mandato de dicho foro debía figurar el tema de los derechos humanos, pero que éste debía ampliarse para incluir, entre otros, los de desarrollo, salud, educación y medio ambiente.

En el informe del Secretario General⁷ se observó que en algunos organismos de las Naciones Unidas no se piensa que las actividades del foro sean importantes para las poblaciones indígenas. Frecuentemente veo referencias a la necesidad de consultar a los pueblos indígenas sobre "los temas que les interesan directamente". Quiero hacer aquí una advertencia: ¿quién decide lo que nos interesa directamente?

La experiencia nos dice que a menudo se nos excluye debido a ideas preconcebidas sobre nuestros intereses y nuestra capacidad. Se nos ha excluido de las consultas con grandes instituciones financieras y de las consultas sobre amplios proyectos de desarrollo. Se nos ha excluido generalmente de las esferas de debate interna-



Sudán - Foto: Bureau International de Travail - M. Vanappelghem

cional y adopción de decisiones estrictamente comerciales. Rara vez se considera a los indígenas como empresarios. También se nos excluye a la hora de proponer proyectos académicos y de investigación. En cambio, somos considerados como tema de tales proyectos.

Es importante que el Foro Permanente no quede restringido a estas ideas preconcebidas sobre las poblaciones indígenas, que claramente les perjudican. En mi opinión, todo el trabajo de las Naciones Unidas es importante para los pueblos indígenas. El Foro Permanente debe proporcionar a estos pueblos mecanismos para que se familiaricen con el amplio abanico de actividades del sistema de las Naciones Unidas en su conjunto, y permitirles que decidan por sí mismos lo que es importante para ellos.

Finalmente, hay que reconocer que el programa de trabajo propuesto por el Gran Consejo de los Crees tiene un amplio alcance y no puede llevarse a la práctica inmediatamente. Sin embargo, es importante tener una descripción del trabajo suficientemente amplia que nos permita hacernos una idea global del Foro Permanente como un objetivo claro y práctico.

Teniendo esto presente, deben tratarse sin tardanza las principales deficiencias señaladas en el informe del Secretario General. Las prioridades son las siguientes:

1. Acceso y participación de las poblaciones indígenas;
2. Coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas;
3. Recursos y apoyo suficientes;
4. Defensa y promoción de sus intereses;
5. Consulta y comunicaciones efectivas.

Permítanme terminar con una idea de lo que sería el futuro inmediato.

El Foro Permanente trabajará enérgicamente para proteger los derechos humanos de las poblaciones indígenas. Asegurará que se utilicen todos los mecanismos posibles existentes en el sistema de las Naciones Unidas para examinar casos de violaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

Las poblaciones indígenas participarán activamente en casi todas las partes del sistema de las Naciones Unidas. Trabajarán como funcionarios de las Naciones Unidas y ocuparán altos puestos de responsabilidad tanto en funciones diplomáticas como administrativas.

Todos los aspectos del trabajo de las Naciones Unidas reflejarán los puntos de vista, las necesidades y los intereses de las poblaciones indígenas. Por ejemplo, el Programa de Asentamientos Humanos tratará seriamente la crisis de vivienda a la que se enfrentan los pueblos indígenas. La Organización Mundial de la Sa-

lud adoptará medidas prácticas para centrar la atención en la diabetes que afecta a dichas poblaciones.

El Foro Permanente trabajará para eliminar del propio sistema de las Naciones Unidas la discriminación racial. Advertirá a los órganos y organismos de las Naciones Unidas cuando tomen medidas que violen los instrumentos de las Naciones Unidas que prohíben la discriminación contra los pueblos indígenas. Asimismo solicitará la opinión jurídica de expertos para fundamentar estas observaciones sobre los derechos humanos.

Creo, siendo realista, que estas expectativas puedan cumplirse durante los primeros cinco años de trabajo del Foro Permanente. Es un programa ambicioso, pero no excesivo.

El Foro Permanente velará por que el sistema de las Naciones Unidas "trabaje" en favor de las poblaciones indígenas del mundo. En este contexto, cabe citar las continuas violaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas, la cumbre sobre el racismo en Sudáfrica, el decenio internacional, la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, la declaración incompleta sobre los derechos de las poblaciones indígenas; todo lo cual supone un importante trabajo que no puede aplazarse o ignorarse. Hay que dar prioridad a todo esto.

A la luz de estas necesidades, la primera actividad del Foro Permanente debe ser el establecimiento de una secretaría dotada de los recursos y mecanismos necesarios que le permitan realizar este trabajo de manera eficiente y efectiva.

9 de agosto de 2001

Notas

- 1 A/51/493, de 14 de octubre de 1996.
- 2 E/CN.4/Sub.2/AC.4/1995/7, de 12 de julio de 1995.
- 3 «Perspectiva indígena concisa presentada por el Gran Consejo de los Crees», Santiago (Chile), 30 de junio a 2 de julio de 1997. E/CN.4/1998/11/Add.1.
- 4 Véase E/2000/INF/2/Add.2, págs. 50 a 52.
- 5 A/CONF.157/23, del 12 de julio de 1993, y A/CONF.157/24 (Parte I), cap III, secc. II.B, párr. 32.
- 6 E/CN.4/Sub.2/AC.4/1994/1 l.
- 7 Véase la nota 1.

El Dr. Ted Moses es el Gran jefe del Gran Consejo de los Cree (Eeyou Ischee). El Dr. Moses es actualmente el Embajador ante las Naciones Unidas del Gran Consejo de los Cree, una ONG con estatus consultivo ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). También es el Negociador Cree para negociaciones federales relativas a las obligaciones del gobierno federal frente a los cree, incluyendo la implementación del JBNQA y el reclamo pendiente de los cree sobre las Islas de la Costa. □



El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas: Perspectivas y desafíos

Por Suhas Chakma

El establecimiento del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (FPCI) por el Consejo Económico y Social (ECOSOC) en su resolución 2000/22 es un hito histórico para los pueblos indígenas en las Naciones Unidas. El FPCI es un organismo subsidiario de ECOSOC, el organismo más elevado dentro del sistema de la ONU que los pueblos indígenas pueden aspirar. El establecimiento de cualquier organismo más elevado que el FPCI, p. ej., a nivel de ECOSOC o comisiones funcionales requerirá una enmienda de la Carta de las Naciones Unidas, una tarea imposible. En ese sentido, en términos del establecimiento de un organismo en el sistema de la ONU, los pueblos indígenas han alcanzado la cima. Por lo tanto, los desafíos del FPCI son bastante elevados y la habilidad de la ONU para enfrentar los efectos duraderos del colonialismo, la discriminación y la dominación de los pueblos indígenas dependerá en gran medida de la efectividad del Foro.

La primera sesión del Foro Permanente se celebrará del 13 al 24 de mayo de 2002 en Nueva York. Aunque los métodos de funcionamiento del Foro serán elaborados durante el transcurso de los años, analizamos a continuación algunos de los desafíos inmediatos:

1. El tema de las Reglas de Procedimiento

La resolución de ECOSOC sobre el Foro Permanente prevé:

“3. Decide también que el Foro Permanente aplique el reglamento establecido para los órganos subsidiarios del Consejo a menos que el Consejo decida otra cosa, y que la labor del Foro Permanente se rija por el principio del consenso;”

La elaboración de Reglas de Procedimiento por el FPCI será uno de los puntos de la agenda de la primera sesión del FPCI. Aunque las Reglas de Procedimiento para el Consejo Económico y Social sirven de base para las reglas de procedimiento de todos los organismos subsidiarios a menos que ECOSOC prevea otra cosa, la estipulación “el principio del consenso regirá el trabajo del Foro Permanente” no tiene precedentes.

El consenso ha sido utilizado frecuentemente en la ONU como derecho al veto, especialmente en los procesos normativos. ECOSOC, en su resolución 1835 (LVI) del 14 de mayo de 1974 definió al “consenso como un acuerdo general sin votación, pero no necesariamente acordado por todos”. En los organismos de las Naciones Unidas, el término ‘consenso’ es usado para describir una práctica en la que se hacen todos los esfuerzos para alcanzar un

acuerdo unánime; pero si eso no se puede lograr, aquellos que disienten de la tendencia general pueden hacer conocer su posición o reservas e incluirlas en la documentación” (ST/LEG/SER.C/12/1974).¹

Aunque cualquier decisión/resolución que tenga implicaciones presupuestarias requerirá la aprobación definitiva de ECOSOC, es incierto si el “consenso” se extiende a la conducción financiera del FPCI. El requisito sobre el consenso es una constrictión orientada ostensiblemente a limitar severamente, si no a impedir, la censura de países específicos por violaciones de derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, tiene el potencial de paralizar al Foro Permanente. A menos que “consenso” sea interpretado en forma acorde a la resolución de ECOSOC 1835 del 14 de mayo de 1974, el consenso se puede convertir en un sinónimo del poder de “veto” para hacer que prevalezca el mínimo común denominador en todas las tomas de decisión del Foro.

2. Violaciones graves de los derechos humanos en cualquier país

La Resolución 2000/22 de ECOSOC establece 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;”

¿Puede el FPCI tratar violaciones graves de derechos humanos en cualquier país? Aunque el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas (WGIP) fue indudablemente abanderado de todos los temas indígenas críticos, el WGIP es primariamente un organismo normativo con miembros de cinco subcomisiones electos sobre una base geográfica. Por consecuencia, no puede tratar casos individuales o situaciones de países. Cada año, durante la sesión del WGIP en julio, cientos de indígenas hacen miles de intervenciones orales. Pero el informe del WGIP no refleja las declaraciones orales de los pueblos indígenas. La Presidenta, debido a la restricción del mandato, al comienzo amonestaba a los oradores estableciendo que el WGIP no es un foro de quejas. Como miles de intervenciones se pierden en el olvido todos los años, el interés en el WGIP ha ido disminuyendo gradualmente.

Nada impide que el FPCI adopte una resolución sobre un país siempre y cuando sea adoptada por “consenso”. La interrogante es ¿cómo reflejará el FPCI las intervenciones de sus miembros u observadores en el informe final del FPCI?



Foto: Musée d'ethnographie, Ginebra

Los métodos de trabajo actuales de la Subcomisión de Derechos Humanos aportan una lección interesante. Hasta su 51ª sesión, en agosto de 2000, la Subcomisión podía adoptar resoluciones sobre países y mencionar a un país en las resoluciones temáticas. No obstante, bajo el punto de la agenda "aumentar la efectividad de los mecanismos de la Comisión", la Comisión de Derechos Humanos, en vez de aumentar, redujo el mandato de la Subcomisión, prohibiéndole la adopción de resoluciones sobre países o referencias a un país en las resoluciones temáticas.² La Comisión de Derechos Humanos, en su decisión 2000/109 del 26 de abril de 2000 que fue también reiterada en la resolución 2001/60, restringió el mandato de la Subcomisión de la siguiente manera:

"a) Su decisión de que la Subcomisión no debe aprobar resoluciones sobre países concretos y que, al negociar y aprobar resoluciones temáticas, debe abstenerse de incluir referencias a países específicos; b) Que la Subcomisión debería seguir teniendo la posibilidad de debatir las situaciones de países que no sean examinadas en la Comisión, así como aquellas cuestiones urgentes que impliquen graves violaciones de derechos humanos en cualquier país, y que sus debates deben quedar recogidos en las actas pertinentes, las cuales deberían seguir enviándose a la Comisión".

Aunque la resolución de la CDH brinda poca claridad sobre lo que quiere decir con: "situaciones que no sean tratadas en la Comisión, así como aquellas cuestiones urgentes que impliquen graves violaciones de derechos humanos en cualquier país", el informe de las actas de los debates de la Subcomisión sobre situaciones de países es un precedente interesante. A menos que el Foro Permanente sea capaz de crear tal precedente, existe el peligro de que el FPCI pueda caer en la trampa de convertirse en un organismo normativo como el WGIP.

3. Establecimiento de normas

La resolución de ECOSOC prevé que una de las funciones del FPCI es:

"2: (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;"

El asesoramiento experto del Foro Permanente se extenderá más allá de "programas, fondos y agencias de las Naciones Unidas". Hay una

gran cantidad de organizaciones internacionales como el Banco Mundial, el Banco Asiático para el Desarrollo, etc., que no son parte de las Naciones Unidas, pero que están comprometidos en el desarrollo de políticas internacionales sobre pueblos indígenas debido a los serios impactos negativos de sus programas y proyectos sobre los pueblos indígenas. Como organismo que trata temas indígenas, el Foro Permanente debería tener un interés particular en suministrar asesoramiento experto a esos organismos.

Es más, el Comité de las Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, es unívoco sobre la aplicabilidad de las normas internacionales de derechos humanos a agencias internacionales como el Banco Mundial. En su Comentario General sobre el Artículo 22 del Convenio Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece:

"Las recomendaciones de acuerdo con el artículo 22 pueden ser hechas a cualquier 'organismo de las Naciones Unidas, sus organismos subsidiarios y agencias especializadas ocupadas de suministrar asistencia técnica'. El Comité considera que esta previsión debería ser interpretada de manera de incluir virtualmente a todos los organismos y agencias de las Naciones Unidas involucrados en cualquier aspecto de la cooperación internacional para el desarrollo. Por lo tanto, sería apropiado que las recomendaciones de acuerdo con el artículo 22 sean dirigidas, *inter alia*, al Secretario General, organismos subsidiarios del Consejo como la Comisión de Derechos Humanos, la Comisión para el Desarrollo Social y la Comisión sobre la Situación de las Mujeres, otros organismos como PNUD, UNICEF y CDP, agencias como el Banco Mundial y el FMI, y cualquier otra agencia especializada como la OIT, FAO, UNESCO y OMS."³

Como el Banco Mundial está actualmente dedicado a revisar su política sobre *pueblos indígenas*: *Directivas Operacionales 4.20*, el Foro Permanente puede tener que suministrar comentarios expertos sobre *Pueblos Indígenas: Políticas Operacionales Preliminares (OP4.10)* y sobre *Pueblos Indígenas: Procedimientos Preliminares del Banco: BP4.10*, ya en su primera sesión. El Proyecto del Banco Mundial OP/BP 4.10 fue criticado por los pueblos indígenas como una seria regresión de su OD. 4.20; y que "alienta virtualmente al Estado prestatario a derogar sus obligaciones de tratado a través de la financiación de proyectos que resultarán en una violación de las obligaciones del Estado prestatario conforme al derecho internacional".⁴

Tailandia - Foto: Christian Erni

Además de brindar asesoramiento experto, el Foro Permanente tendrá que abocarse al establecimiento de normas. Aunque el Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas continuará siendo negociado por los miembros de la Comisión de Derechos Humanos, el Foro Permanente necesitará desarrollar gradualmente más normas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

4. Integración y coordinación de actividades relativas a temas indígenas dentro del sistema de las Naciones Unidas

La resolución ECOSOC 2000/22 establece que una de las tareas importantes del Foro es:

"(b) Difundirá las actividades relacionadas con las cuestiones indígenas y promoverá su integración y coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas;"

Aparte de la presentación de un Informe Anual y sus recomendaciones a través de ECOSOC, es incierto cómo serán promovidas la integración y coordinación con los organismos de la ONU en ausencia de un Secretariado Separado para el FPCI. No obstante, el Foro Permanente podría jugar un papel efectivo, garantizando que los programas de las Naciones Unidas lleguen a los pueblos indígenas.

La Declaración de Durban y el Programa de Acción de la Tercera Conferencia Mundial sobre el Racismo, la

Discriminación Racial, la Xenofobia y la Intolerancia Conexa es un indicador en esa dirección. Establece:

"209. Invita a las instituciones financieras y de desarrollo y los programas operacionales y agencias especializadas de las Naciones Unidas, en conformidad con sus presupuestos regulares y los procedimientos de sus organismos directivos:

- a) Asignar prioridad particular y adjudicar fondos suficientes, dentro de sus áreas de competencia, para el mejoramiento de la situación de los pueblos indígenas, con especial atención a las necesidades de estas poblaciones en países en desarrollo, incluyendo la preparación de programas específicos con vista a alcanzar los objetivos del Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo;
- b) Realizar proyectos especiales, a través de los canales apropiados en colaboración con los pueblos indígenas, para apoyar sus iniciativas en el ámbito comunitario y facilitar el intercambio de información y pericia técnica entre los pueblos indígenas y los expertos en estas áreas";

Aunque a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OHCHR) se le confió la responsabilidad de la implementación de la Declaración de Durban y del Programa de Acción, el Foro Permanente puede



jugar un rol crucial para influir en la Declaración de Durban y el Programa de Acción.

Una de las importantes tareas del Foro sería, en base a la Declaración de Durban y el Programa de Acción, redactar *Principios sobre la Integración de Cuestiones de pueblos indígenas en el sistema de las Naciones Unidas*, para consideración del Secretario General de las Naciones Unidas. El Secretario General debería posteriormente adoptar principios legales obligatorios para todas las agencias de la ONU, fondos y programas, para asegurar que las prioridades de los pueblos indígenas sean reflejadas adecuadamente en la Nota Estratégica sobre los Países y la Evaluación Común sobre Países; y que el impacto del desarrollo de la asistencia de las Naciones Unidas bajo el Marco de Asistencia para el Desarrollo de las Naciones Unidas alcance a los pueblos indígenas.⁵ Se debería solicitar al Secretario General que preparara un informe sobre *Integración de Cuestiones de Pueblos Indígenas en el sistema de las Naciones Unidas* para que sea discutido por el Foro.

Al mismo tiempo, el Fondo Voluntario para Poblaciones Indígenas y el Fondo Voluntario para el Decenio Internacional de los pueblos indígenas han estado intentando asistir a los pueblos indígenas. El Fondo Voluntario para el Decenio finalizará en 2004, después del fin del Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo.

El Foro Permanente, un objetivo clave del mismo Decenio Internacional, puede jugar un rol fundamental en la evaluación de la efectividad del Decenio Internacional. Como los programas *ad hoc* del tipo de los Fondos Voluntarios no pueden alcanzar a la mayoría de los pueblos indígenas, las Naciones Unidas deberían intentar establecer un "Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas", para poder llegar a los pueblos indígenas en todo el mundo y promover su desarrollo económico, social y cultural. El FPCI puede jugar un rol efectivo contribuyendo al debate sobre la necesidad de un "Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas". Muchos de los conflictos con pueblos indígenas, que son acentuados por la privación económica y la explotación, podrían ser reducidos a través de actividades desarrollistas para pueblos indígenas. Existe un precedente en la ONU para el establecimiento de un fondo de ese tipo. La ONU había establecido anteriormente un Fondo Voluntario de la ONU para las Mujeres. Más tarde, se estableció el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de las Mujeres (UNIFEM) y hoy UNIFEM tiene programas en todo el mundo que tratan los temas de las mujeres.

5. Llegar hasta los pueblos indígenas

Otra tarea clave del Foro Permanente es "preparar y divulgar información sobre temas indígenas". Hay cientos de grupos de pueblos indígenas que no son conscientes del desarrollo sobre temas indígenas a nivel internacional. Desde los yanomami de Brasil hasta una gran cantidad de comunidades indígenas de toda la región del Mekong Mayor de Asia, muchos grupos indígenas siguen ignorando en gran medi-

da, los progresos internacionales relativos a los pueblos indígenas. La participación de esos pueblos indígenas en el movimiento internacional de pueblos indígenas, incluyendo la nominación de representantes de pueblos indígenas ante el FPCI es crucial y fundamental. El desafío es llegar a los pueblos indígenas. Un secretariado separado integrado por personal indígena calificado también sigue siendo crucial para ese programa.

6. Establecimiento de vínculos con las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos

Desde la Conferencia Mundial de Viena sobre Derechos Humanos, se ha establecido en todo el mundo, desde Nepal hasta México, una gran cantidad de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (NHRIs), conocidas popularmente como Comisiones Nacionales de Derechos Humanos. Los Principios de París sobre Instituciones Nacionales de Derechos Humanos suministran las directivas para el establecimiento de NHRIs. Una de las recomendaciones de los Principios de París es "garantizar que la composición de los miembros de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos refleje la diversidad del país y su población, y asegurar que los miembros de grupos que son víctimas o son vulnerables frente al racismo, la discriminación racial, la xenofobia y la intolerancia conexa tengan un acceso adecuado a estas instituciones". Siguiendo el espíritu de esta recomendación se creó la Comisión de Aborígenes Isleños del Estrecho Torres, como parte de la Comisión Australiana de Derechos Humanos e Igualdad de Oportunidades. La mayoría de las Comisiones de Derechos Humanos del mundo todavía tienen que emular el ejemplo de Australia.

Las NHRIs son espadas de doble filo. Pueden aumentar la protección y promoción de los derechos humanos pero, al mismo tiempo, pueden formar parte de la maquinaria del Gobierno para sabotear las críticas internacionales poco respeto de los derechos humanos. No obstante, las NHRIs se están desarrollando rápidamente como uno de los mecanismos disponibles para tratar las violaciones de los derechos humanos. El FPCI debería entrar en diálogo con las NHRIs para sensibilizarlas sobre las cuestiones de los pueblos indígenas, implementar los Principios de París sobre las NHRIs, incluyendo las posibilidades de nombrar miembros indígenas en las Comisiones y aumentar la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas en el ámbito nacional.

7. La necesidad de un Secretariado Separado para el crecimiento del FPCI

"6. Decide asimismo que el Foro Permanente se financie con los recursos disponibles del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas y sus organismos especializados y por medio de contribuciones voluntarias;

Un Secretariado Separado es fundamental para el crecimiento saludable del Foro Permanente. Sin embargo, el tema de un Secretariado separado se ha hecho innecesariamente polémico debido a la consecuente oposición de los Estados Unidos ante cualquier nuevo mecanismo que muestre falta de entusiasmo –o la oposición encubierta– de OHCHR con respecto a la idea de un Secretariado Separado.

Durante la Segunda Reunión del Grupo de Trabajo *Ad hoc* sobre el establecimiento del Foro Permanente, el Sr. Guiliano Comba, representante de la Sección Administrativa de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, citando las autoridades anónimas de la ONU en Nueva York, declaró que la Sede Central de la ONU en Nueva York había informado que el Foro Permanente no puede tener un secretariado separado y, por lo tanto, el Foro Permanente tiene que estar adjunto a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Además, el Sr. Comba explicó que un secretariado separado sólo puede ser establecido mediante una convención o un tratado.⁶

La afirmación de que un secretariado separado puede ser establecido solamente mediante una convención o tratado es simplemente falsa. ECOSOC ha establecido muchas agencias especializadas como UNICEF, FAO, OMS, etc., con secretariados separados mediante resoluciones. Es más, la Comisión sobre Asentamientos Humanos, un Comité Permanente de ECOSOC, establecido mediante una resolución de ECOSOC tiene un secretariado separado con sede en Nairobi.⁷

Además, cuando la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos proveyó el PBI a ECOSOC en julio de 2000 para celebrar la primera sesión del Foro Permanente, no se hizo ninguna referencia al secretariado separado. El PBI incluía un presupuesto para gastos de viaje de dos miembros del personal de OHCHR, haciendo obvia la posición de la OHCHR.⁸ Lo mismo se reflejó en el Llamado Anual 2002 de la OHCHR.

Sin un Secretariado Separado, el crecimiento del Foro Permanente será obstaculizado seriamente. El Foro Permanente será reducido a un organismo que celebra sus sesiones de trabajo 10 días al año sin ningún otro programa de actividades. Aunque la OHCHR ha realizado un trabajo encomiable sobre las cuestiones indígenas, un equipo de pueblos indígenas bajo la Rama de Investigación y Derecho al Desarrollo de la OHCHR no brinda ningún espacio para tomar decisiones independientes del Secretariado para el crecimiento del Foro Permanente. Está perdido en la burocracia de la OHCHR. Asimismo, la formación de una unidad separada similar a la recientemente establecida Unidad Anti-Discriminación dentro de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos no resolverá el problema. El presupuesto para el Foro Permanente, que tiene un mandato de mayor alcance que los derechos humanos, se perderá en el Llamado Anual de la OHCHR. Lo que el Foro necesita es su propio Secretariado para tomar decisiones independientes, incluyendo la posibilidad de recaudar fondos a través del Llamado Anual para poder cumplir con su mandato.

Aunque el Secretario General ha designado a la OHCHR como la agencia conductora de la primera sesión, el Foro Permanente tiene que tener presente que no hay recursos para el Foro más allá de la primera sesión. Por lo tanto, en su primera sesión, ya sea a través de una resolución unánime o una decisión, el FPCI debería recomendar al Secretario General de la ONU, a través de ECOSOC, establecer un secretariado separado para el Foro Permanente, financiado a través del presupuesto regular de la ONU e integrado por candidatos indígenas calificados. Después de todo, de acuerdo al PBI provisto por OHCHR, "un secretariado separado con un personal de cinco personas costaría unos US\$ 1,5 millones anuales", migajas para el estándar presupuestario de la ONU. También es esencial que los Estados apoyen la idea de un Secretariado separado y se comprometan incluso a proveer Funcionarios Profesionales Subalternos (JPOs) sólo para un Secretariado separado del Foro. También es fundamental el apoyo de otras agencias de la ONU, como UNESCO, UNITAR, UNFPA, UNICEF, FAO, OMS, WIPO, HABITAT, OIT, OHCHR, PNUD, OMC, etc., para el establecimiento de un secretariado separado. De otra forma, bajo el la enorme arboleda de la OHCHR, el Foro Permanente se verá privado de la luz solar con consecuencias para su crecimiento.

Notas

- 1 Declaración Conjunta del Consejo Saami y la Conferencia Circumpolar Inuit E/CN.4/2000/85.
- 2 El informe de grupo de trabajo Intersesional abierto sobre el aumento de la efectividad de los mecanismos de la Comisión (E/CN.4/2000/112).
- 3 E/1990/23.
- 4 Asian Indigenous and Tribal Peoples Network, *The World Bank Defaults on Past Promises: Why the World Bank's Draft Policy on Indigenous Peoples (Draft OP/BP 4.10) should be rejected?*, Nueva Delhi, febrero 2002.
- 5 Para una comprensión básica de UNDAF, CCA, CSN ver: www.unhcr.ch/development/mainstreaming-04.html
- 6 Suhas Chakma, *Foro Permanente para Cuestiones Indígenas: A la caza del espejismo*, El Mundo Indígena 1999-2000, IWGIA, 2000.
- 7 Ibid.
- 8 Ibid.
- 9 E/CN.4/2000/86.

Suhas Chakma es el Coordinador de la Red Asiática de Pueblos Indígenas y Tribales (AITPN) con sede en Nueva Delhi. Como activista indígena, capacita a activistas en el uso de los procedimientos de derechos humanos nacionales e internacionales para la promoción de los mismos, y sigue los procedimientos de derechos humanos de la ONU y el funcionamiento de las instituciones nacionales de derechos humanos en la región Asia-Pacífico. Como escritor free lance, escribe regularmente para periódicos nacionales en inglés en India y es contratado ocasionalmente como consultor por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para la evaluación de sus Proyectos de Cooperación Técnica. □

PERSPECTIVAS FUTURAS SOBRE EL PROYECTO DE DECLARACION SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDIGENAS: LOS DERECHOS HUMANOS EN UNA ENCRUCIJADA

Por Mililani B. Trask



Mililani B. Trask

Hay una crisis emergente en el campo de los derechos humanos, una crisis, que se desplegará en el próximo milenio, una crisis que tendrá implicaciones tremendas en un mundo que se contrae, acosado por la pobreza y el terrorismo. Está en juego nada menos que el principio fundamental de que los Derechos Humanos son universales.

La Carta de las Naciones Unidas, las Declaraciones Universales sobre Derechos Humanos y los Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos están fundamentados en este principio.

Esta crisis se está extendiendo dentro del sistema de la ONU. Surge como parte del legado del colonialismo heredado por el sistema de la ONU a través de la codificación de principios y valores legales y jurídicos occidentales que excluyeron y oprimieron a los pueblos indígenas del mundo en el milenio pasado y que continúan siendo la causa de conflictos armados, derramamiento de sangre y guerras en el nuevo milenio. Es una crisis que pondrá a prueba la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para alcanzar la paz mundial mediante los derechos humanos y la autodeterminación para todos los pueblos.

El primer esfuerzo legal internacional para codificar los derechos humanos de los 300 millones de indígenas del mundo fue realizado hace 40 años por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), una agencia especializada de las Naciones Unidas. Durante los años transcurridos desde ese entonces, surgieron tres iniciativas separadas para el establecimiento de normas en el Sistema de la ONU y sus Estados miembros, que resultaron en cuatro documentos que contienen previsiones conflictivas y contradictorias. La OIT produjo dos series de normas, (OIT 107 y OIT 169). La Organización de Estados Americanos (OEA) ha iniciado un esfuerzo regional para una Propuesta de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Además de estos esfuerzos, el sistema de la ONU continúa con su esfuerzo primario de lograr la aprobación del Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que comenzó en 1985.

Una simple comparación de los cuatro documentos conduce a la ineludible conclusión de que algunos Estados y al menos una agencia especializada de la ONU (la OIT) tienen la intención de violar el principio fundamental y guía del derecho internacional sobre derechos humanos –

que los derechos humanos son universales. Cuando se comparan las previsiones de los cuatro documentos surgen importantes contradicciones. La disparidad más significativa y crítica se refiere al derecho de autodeterminación.

Establecimiento de normativas dobles en el campo de los derechos humanos

El Convenio 107 de la OIT fue aprobado en 1957. Su propósito era enumerar las normas para el "reclutamiento, capacitación y empleo" de indígenas, quienes eran considerados como trabajadores.¹ El Convenio 107 de la OIT llamó a la "integración progresiva" de las "poblaciones" indígenas a la sociedad dominante del Estado.² No contenía ningún reconocimiento de que los pueblos indígenas tenían derechos conforme al derecho internacional, incluyendo derechos a sus propias tierras tradicionales o identidades culturales.

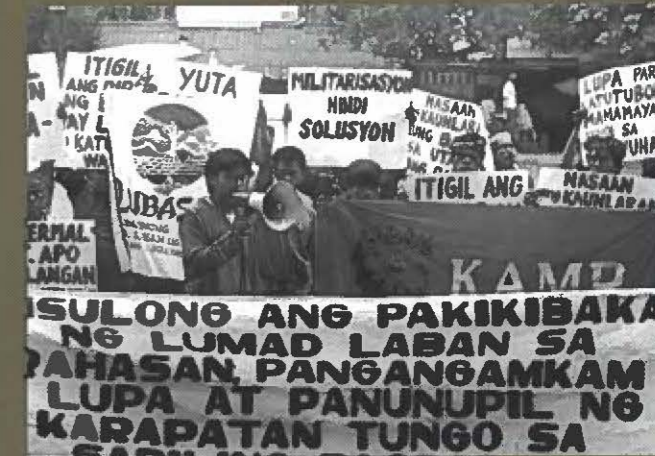
OIT 107 fue ampliamente condenado como un documento asimilacionista y racista por los pueblos indígenas, los defensores de los derechos humanos y juristas internacionales. Cuando se hizo evidente que la OIT estaba perdiendo credibilidad internacional como promotora de los derechos humanos, inició un proceso de revisión, cuyo producto final fue OIT 169.³

Acorde a los procedimientos de la OIT, los pueblos indígenas tenían prohibida la participación directa y significativa, pero los representantes de los Estados, delegados de empleadores y empleados tenían permitido alterar la definición de los términos del Convenio.⁴ Debido a que un informe de expertos que revisaron OIT 107 concluyó que "el ... uso del término 'poblaciones' negaría injustamente (a los pueblos indígenas) su verdadero estatus e identidad como pueblos indígenas..."⁵ la OIT se vio obligada a utilizar el término "pueblos" en el Convenio 169. Para satisfacer a los estados que se oponían a otorgar a los pueblos indígenas el derecho de autodeterminación, se incluyó una enmienda de último minuto al Artículo 1(3) que dice:

"La utilización del término 'pueblos' en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional."⁶



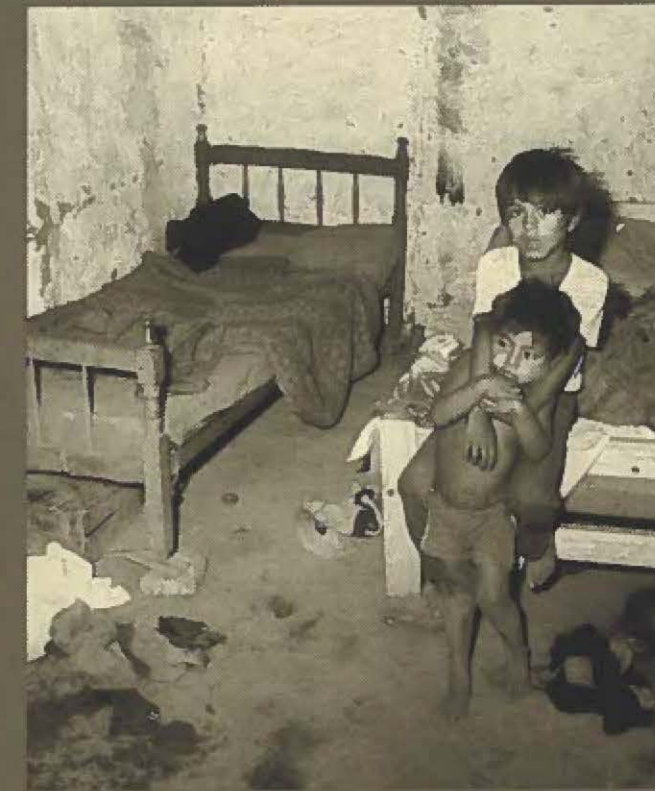
Ecuador - Foto: archivo de IWGIA



Filipinas - Foto: Lumad Mindanao



Bolivia - Foto: archivo de IWGIA



Argentina - Foto: archivo de IWGIA



India - Foto: Krishna M. Kishan/ Anti Slavery International



Chile - Foto: José Antonio Jara

De esta forma se creó una norma doble en el derecho internacional, una norma que negó a los 300 millones de indígenas del mundo el derecho de determinar su estatus político y su derecho a reivindicar libremente su desarrollo económico, social y cultural.⁷

La OEA fue creada por Carta en 1948. Es un organismo regional compuesto por los estados coloniales de la América indígena, quienes proclamaron juntos "defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia".⁸ En 1979, se formó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como organismo subsidiario de la OEA. Su mandato es la promoción y la defensa de los derechos humanos. Como consecuencia del establecimiento del Decenio de la ONU de los Pueblos Indígenas del Mundo en 1993 y la Cumbre de las Américas en 1994, la Comisión asumió la redacción de una propuesta de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El documento fue redactado en secreto por siete individuos. Los pueblos indígenas fueron excluidos del proceso de redacción, recién se hicieron consultas con ellos cuando el documento ya había sido redactado.⁹

La Declaración de la OEA restringe aún más los derechos humanos de los pueblos indígenas, adoptando un lenguaje más limitativo que OIT 169. La Sección 1(3) de la Declaración de la OEA establece:

"La utilización del término 'pueblos' en esta Declaración no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a otros derechos que puedan atribuirse a dicho término en el derecho internacional."¹⁰

La norma de la OEA no sólo niega a los 300 millones de pueblos indígenas del mundo el derecho de autodeterminación, sino que también les niega todos los derechos colectivos, negándoles, por lo tanto, su identidad cultural y su estilo de vida.¹¹

Justificación del racismo— el temor infundado a la secesión

Para justificar el establecimiento de una normativa doble en el campo de derechos humanos, algunos estados argumentan que el reconocimiento del derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas resultará en su secesión de los estados. Esto, alegan, violaría los derechos de los estados a mantener la "integridad territorial" de sus fronteras geográficas y violaría el principio de "no-interferencia" en los asuntos internos de los Estados.¹²

La plausibilidad falaz de este argumento es evidente por sí misma cuando se analizan

y aplican los principios legales internacionales existentes relativos a la autodeterminación, integridad territorial y no interferencia. En 1998, una conferencia de expertos celebrada en Barcelona trató este tema. Los expertos concluyeron:

"El principio de la integridad territorial está claramente invocado en conexión con la autodeterminación en la Declaración sobre el Otorgamiento de la Independencia a Países y Pueblos Coloniales (1960), la Declaración sobre Relaciones Amistosas (1970) y más recientemente en la Declaración y Programa de Acción de Viena (1993). Esta última declaración (que usa virtualmente el mismo lenguaje de la Declaración sobre Relaciones Amistosas) reconoce el derecho de todos los pueblos a la autodeterminación pero establece que esto:

... no será interpretado como que autoriza o alienta cualquier acción que desmembraría o menoscabaría, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes que respetan el principio de igualdad de derechos y autodeterminación de los pueblos y, por lo tanto, posee un Gobierno que representa a todo el pueblo perteneciente al territorio sin ningún tipo de distinción. (Énfasis agregado).

Este párrafo impone un requisito de legitimación a un estado que invoque el principio de integridad territorial contra una reivindicación de autodeterminación que amenace esta integridad. Esto significa que un estado que oprime, destruye o explota indebidamente a un pueblo o comunidad en vez de protegerlo o representar sus intereses, no tiene el derecho legítimo a invocar el principio de integridad territorial contra ese pueblo o comunidad. Un estado que viola gravemente sus obligaciones fundamentales con sus ciudadanos pierde la legitimidad de gobernarlos. Esto también se aplica con respecto a la obligación de un estado relativa a un pueblo o comunidad específicos dentro de sus fronteras.

José Ramos-Horta concluyó que el mantenimiento de la integridad territorial está en manos de los gobiernos que están en el poder. Al aceptar sus obligaciones, incluyendo el pleno respeto del derecho de autodeterminación, con todas sus consecuencias, y el diálogo con todos los sectores de la sociedad, un gobierno puede mantener la integridad territorial del estado o asegurar que ocurra un cambio pacífico de una forma beneficiosa para el estado.

La autodeterminación también impone responsabilidades a los reivindicadores del respeto de los dere-



Bangladesh - Foto: archivo de IWGIA

chos humanos, incluyendo los derechos de las minorías y pueblos indígenas y otros pueblos y comunidades dentro de su jurisdicción, y a resolver constructivamente los problemas que surjan de la implementación del derecho"¹³.

Los estados que promueven el temor de la secesión siempre pasan por alto dos puntos esenciales. El primero es que el Sistema de la ONU y el derecho internacional reconocen específicamente el derecho a la independencia en territorios en administración o no autogobernantes. El segundo y más significativo punto es que la abrumadora mayoría de pueblos indígenas que participan en el proceso de la Declaración de la ONU no han reclamado la secesión o declarado la independencia. Por el contrario, el registro indica que "los pueblos indígenas han invocado el derecho de autodeterminación para continuar como comunidades distintas, libres de opresión".¹⁴

La perspectiva indígena — El Proyecto de Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

La perspectiva de los pueblos indígenas, en fuerte contraste con la opinión divergente de los Estados, afirma que los pueblos indígenas son pueblos habilitados a la plena protección de los instrumentos internacionales de derechos humanos, incluyendo el derecho incondicionado de autodeterminación.

La unanimidad de opinión expresada por los representantes del mundo indígena es verdaderamente remarcable dada la gran diversidad de raza, etnia, religión, lengua, cultura y geografía que son características de la familia indígena global. Es incluso más sorprendente el hecho que los pueblos indígenas del mundo representan a los más pobres, más marginados, más desahuciados políticamente del mundo. A pesar de la gran pobreza y diversidad, los líderes indígenas de todas las regiones han reafirmado repetidamente que su derecho de autodeterminación no es negociable.

A diferencia de las normas de la OIT y de la OEA, que fueron creadas sin el aporte directo de los pueblos indígenas, el proceso del Proyecto de Declaración de la ONU otorgó a los delegados indígenas una participación directa durante 20 años. Desde 1985 hasta el presente, los líderes indígenas han trabajado para asegurar que el derecho incondicionado de autodeterminación fuera el pilar central de la Declaración. Esta posición ha sido reiterada en numerosas declaraciones indígenas mundiales y regionales, incluyendo la Declaración Kari-Oka, la Declaración Mataatua sobre los Derechos Culturales y de Propiedad Intelectual de los Pueblos Indígenas, las Recomendaciones del Congreso de las Voces de la Tierra, la Carta de los Pueblos Indígenas-Tribales de los Bosques Tropicales,¹⁵ y muy recientemente en la declaración a la Conferencia Mundial Contra el Racismo de la Conferencia del Milenio de los Pueblos Indígenas.¹⁶

La razón por la que los líderes indígenas han asumido esta posición se relaciona con el hecho de que los pueblos

indígenas del mundo tienen una cosa en común — el impacto histórico y contemporáneo que la colonización occidental ocasionó sobre sus culturas. La colonización negó a los pueblos indígenas un estatus político igual al que alcanzaron los colonizadores bajo los sistemas legales occidentales. Además, la colonización y el neocolonialismo impidieron a los pueblos indígenas determinar libremente su desarrollo económico, social y cultural. Los pueblos indígenas se distinguen a sí mismos de otros sectores de la sociedad dominante debido a sus lazos culturales mutuos, con sus comunidades y con sus tierras y territorios.¹⁷ Sin el derecho a determinar su estatus político y reivindicar su desarrollo económico, social y cultural, los pueblos indígenas no pueden sobrevivir.

Los derechos humanos en una encrucijada

A través de los esfuerzos divergentes de la OIT, el sistema interamericano y el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de la ONU han surgido tres series de normas contradictorias relacionadas con los derechos humanos de los pueblos indígenas. Las normas establecidas por el Grupo de Trabajo, contenidas actualmente en el Proyecto de Declaración, están basadas y sustentadas en el principio de la universalidad de los derechos humanos. El Artículo 3 del Proyecto de Declaración incorpora el lenguaje de los Convenios sobre Derechos Humanos, la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Este lenguaje trata los intereses de los pueblos indígenas de los Territorios en Administración y es aplicable a situaciones especiales como Timor Oriental. El Artículo 31 prevé el derecho de autonomía como expresión de la autodeterminación. Esta previsión encara las necesidades de la vasta mayoría de los pueblos indígenas del mundo que buscan el autogobierno sobre los territorios indígenas ubicados dentro de las fronteras estatales.

Las normas establecidas por la OIT y la OEA intentan limitar los derechos humanos de los pueblos indígenas y entran en colisión con principios fundamentales del derecho internacional, incluyendo el principio que los derechos humanos son universales. Estas normas crean una contradicción insostenible en la legislación internacional sobre derechos humanos.

Lo que es más importante, las normas de la OIT y de la OEA hacen muy poco para tratar el tema secesión e integridad territorial, que los estados y la OIT han presentado repetidamente como justificación para disminuir las protecciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

La OIT y la OEA podrían haber encarado los temores de los estados refiriéndose a principios y consideraciones ya bien establecidos en el derecho internacional y consagrados en la Declaración sobre el Otorgamiento de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales, la Declaración sobre Relaciones Amistosas y la Declaración de Viena. El hecho de que esto no se hizo conduce a la

ineludible conclusión de que algunos Estados no quieren aceptar la responsabilidad de "conducirse en cumplimiento del principio de la igualdad de derechos y de autodeterminación de los pueblos" cuando se trata de pueblos indígenas.

En 1993, el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas completó su trabajo sobre el Proyecto de Declaración. Los pueblos indígenas solicitaron que la Declaración fuera pasada expeditivamente a la Asamblea General. La Declaración fue presentada a la Subcomisión en agosto de 1994. El mismo mes, los expertos de la Subcomisión pasaron la Declaración a la Comisión de Derechos Humanos (CDH) sin enmiendas ni cambios. Este evento es sumamente significativo porque la Subcomisión está integrada por expertos legales internacionales.

En marzo de 1995, la CDH estableció un Grupo de Trabajo Intersesional abierto (IWP) para elaborar el Proyecto de Declaración. Esto se hizo para aplacar a los Estados que habían participado en el proceso de la OIT y de la OEA. Desde ese momento la Declaración ha languideado en el IWG y ha sido objeto de una embestida de críticas y propuestas de enmiendas presentadas, en gran parte, por los mismos Estados que fueron activos en los procesos de la OIT y de la OEA.

Las propuestas de los Estados de enmienda del Proyecto de Declaración restringen las normas de derechos humanos de los Pueblos Indígenas del texto original de la Declaración.

Por ejemplo: el Artículo 12 del Proyecto de Declaración establece:

"Artículo 12

Los pueblos indígenas tienen derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales. Ello incluye el derecho a mantener, proteger y desarrollar las manifestaciones pasadas, presentes y futuras de sus culturas, como lugares arqueológicos e históricos, utensilios, diseños, ceremonias, tecnologías, artes visuales y dramáticas y literaturas, así como el derecho a la restitución de los bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales de que han sido privados sin que hubieran consentido libremente y con pleno conocimiento o en violación de sus leyes, tradiciones y costumbres. Ver, E/CH.4/Sub.2/1994/2/Add.1, 20 abril 1994.

Los Estados propusieron los siguientes cambios:

"Artículo 12

1. Los [pueblos] indígenas tienen el derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales [en conformidad con las legislaciones nacionales]. [Reconociendo estos derechos,] [los Estados deberían/deben facilitar los esfuerzos de los [pueblos] indígenas]. [Esto incluye el derecho [en la medida en que sea viable]] de mantener, proteger y desarrollar las manifestaciones [pasadas, presentes y futuras] de [sus] culturas, como sitios arqueológicos e históricos, utensilios, diseños,

ceremonias, tecnologías y artes visuales y dramáticas así como literaturas.

2. Los Estados deberían/deben [hacer [los mejores] [apropiados] esfuerzos, [para] [promover] [facilitar] la devolución a los [pueblos] indígenas de su propiedad cultural [intelectual], y religiosa [e intelectual] [tomada sin su libre e informado consentimiento] [después que la presente Declaración entre en vigencia], [o en violación de [sus] leyes tradiciones y costumbres] [y] [o] [en violaciones de leyes y regulaciones relevantes]. Ver E/CN.4/2001/85 en Pg.31.

Acorde a la propuesta estatal no hay ninguna norma internacional para proteger las prácticas culturales de los pueblos indígenas y cada estado puede, a través de la legislación nacional, regular o dejar de regular las prácticas culturales de los pueblos indígenas. Conforme a la propuesta estatal los derechos de los pueblos indígenas para proteger su patrimonio cultural son ajustados por los Estados, "en la medida en que sea viable". Presumiblemente no habrá tal protección si los Estados juzgan que no es viable, etc., etc.

Si el proceso del IWG continúa de esa manera, el Proyecto de Declaración se convertirá en un documento que afirma las prácticas coloniales del pasado y permite la continuación de las violaciones de los derechos humanos contra los pueblos indígenas. Si esto ocurre, tendrá profundas implicaciones para la legislación internacional sobre derechos humanos y las ramificaciones en el ámbito político serán trágicas. Es innegable que en el mundo de hoy se libran muchas guerras y se derrama mucha sangre debido a reivindicaciones de autodeterminación.

El Diálogo de la UNESCO

Este simple hecho ha sido el punto central de la División de Derechos Humanos, Democracia y Paz de la UNESCO desde 1985, cuando la UNESCO realizó una serie de cinco reuniones internacionales de expertos con el objetivo de analizar los conceptos generales sobre derechos humanos, haciendo énfasis en la identidad cultural. Estas sesiones se celebraron en Harare en 1985, en Canberra en 1987, en París en 1987, en Budapest en 1991 y en Barcelona en 1998.

La iniciativa de la UNESCO brinda a los Estados, pueblos indígenas y toda la sociedad civil, un enfoque práctico para resolver conflictos armados globales y tratar las contradicciones en la legislación internacional sobre derechos humanos relativas a la autodeterminación. La iniciativa de la UNESCO pone los cimientos para el "uso constructivo y proactivo del concepto y derecho de autodeterminación como parte integral para la resolución de conflictos".¹⁸

La fuerza de la iniciativa de la UNESCO ha sido su habilidad para convertir perspectivas divergentes de los Estados y los pueblos indígenas, en consenso, mediante el tratamiento de la autodeterminación dentro del contexto del Artículo 1 de la Carta de la ONU, (y los convenios

internacionales sobre derechos humanos) mientras que se mantenía centrada en la necesidad de preservar la paz, la seguridad y la amistad entre pueblos, comunidades y estados. Para este fin, la iniciativa ha logrado acuerdo por consenso sobre los siguientes principios fundamentales. Primero, que la autodeterminación es un proceso sin ningún resultado predeterminado. Segundo, que la autodeterminación es un derecho de opción, participación y control vinculado inseparablemente al concepto de democracia. Tercero, que el concepto de autodeterminación puede tomar en cuenta la identidad cultural, el control y manejo de tierras y recursos naturales, y la relación indígena con la tierra. Cuarto, que la autodeterminación puede ser expresada de muchas formas, que se extienden más allá del acto de secesión para incluir relaciones autónomas con los Estados.¹⁹

La iniciativa de la UNESCO brinda al Sistema de la ONU una alternativa al enfoque utilizado por la OIT, OEA y un puñado de Estados poderosos – el de establecer una normativa doble en el campo de los derechos humanos. Desafía a los Estados y a los pueblos indígenas a trabajar en aras de la paz a través de un proceso de autodeterminación. Bajo este enfoque ilustrado, la autodeterminación puede ser alcanzada por todos los pueblos, incluso por los pueblos indígenas, a través del diálogo y arreglos constructivos de autogobierno.

Conclusión

El Proyecto de Declaración puede ser un instrumento para extender las protecciones de los derechos humanos de forma que incluyan a aquellos pueblos que fueron marginados y oprimidos por la colonización y hasta ahora excluidos de las protecciones de la legislación internacional sobre derechos humanos. Puede servir de base para la resolución de conflictos y brindar un nuevo marco dentro del cual los pueblos indígenas, los Estados y el Sistema de la ONU puedan establecer arreglos pacíficos para la coexistencia en el nuevo milenio.

Alternativamente, el Proyecto de Declaración puede transformarse en un vehículo que mantenga las iniquidades de la colonización mediante la restricción de las normas de derechos humanos. El resultado de esta controversia determinará si el mismo Sistema de las Naciones Unidas es capaz de suministrar soluciones flexibles, humanitarias y pacíficas a los peligros que enfrenta el mundo en el nuevo milenio.

Notas

- 1 Venne, Sharon H., *Our Elders Understand Our Rights: Evolving International Law Regarding Indigenous Peoples* (Penticton, British Columbia; Theytas Books, Ltd, 1998) página 71, [luego Venne, *Our Elders Understand Our Rights*].
- 2 Poblaciones Indígenas y Otras Poblaciones Tribales y Semitribales en Países Independientes, OIT, 40ª Ses. No. 107, Artículo 2(1).
- 3 Venne, *Our Elders Understand Our Rights*, pág. 70-71.

- 4 *Ibid.*, 90.
- 5 *Ibid.* en 91 citando la Revisión Parcial del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales 1957 (No. 107), 5, Informe IV (2A), Conferencia Internacional del Trabajo, 76a Sesión.
- 6 Venne, Sharon H., *The New Language of Assimilation: A Brief Review of ILO 169* (1990).
- 7 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, PIDCP; y Convenio Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y culturales, ICESCR, adoptado el 16 de dic., 1966. 999 UNTS y 993 UNTS 3. Ver el Artículo 1 de los Convenios que definen el término "autodeterminación".
- 8 Venne *Supra* Nota 2, Charter of the Organization of American States, Law and Treaty series, No. 23, Pan American Union, Washington D.C. (1948) Carta de la OEA, Artículo 1.
- 9 Venne *Supra* Nota 2, *Our Elders Understand Our Rights*, 37-39.
- 10 OEA/Ser/L/V 11.95, Doc. 6, feb. 26, 1997, aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 1333ª Sesión.
- 11 Los pueblos indígenas están intrínsecamente vinculados a la tierra y en forma mutua por prácticas culturales, valores y creencias. Las prácticas sociales y religiosas indígenas son culturales. La Sra. Erica-Irene A. Daes, Relatora Especial de la Subcomisión sobre la Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías, ha recordado y referido muchas intervenciones de pueblos indígenas sobre este punto en su estudio sobre la *Protección del Patrimonio de los Pueblos Indígenas*— E/CN.4/Sub.2/1993/28.
- 12 Esta posición ha sido presentada repetidamente por los Estados del CANZUS (Canadá, Australia, Nueva Zelanda y los Estados Unidos) y otros Estados en el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas y el Grupo de Trabajo Intersesional sobre el Proyecto de Declaración.
- 13 La implementación del Derecho de Autodeterminación como Contribución a la Prevención de Conflictos, Informe de la Conferencia Internacional de Expertos celebrada en Barcelona del 21 al 27 de nov., 1988, División de Derechos Humanos Democracia y Paz de la UNESCO y Centro UNESCO de Cataluña, Centre UNESCO de Catalunya, Barcelona 1999 [en adelante Informe UNESCO Barcelona].
- 14 Anaya, James S., *The Rights of Indigenous Peoples and International Law in Historical and Contemporary Perspectives* (1988), Harvard Indian Law symposium at 216-217.
- 15 Posey, Darrel y Dutfield, Graham, *Beyond Intellectual Property* (1996), Ottawa Canada, International Development Research Centre. Ver Apéndice 5, 6, 7 & 8.
- 16 A/Cont.189/10/Add.8, 20 de agosto de 2001, Contribución presentada por el Netherlands Centre for Indigenous Peoples.
- 17 Por un análisis completo de la colonización y su impacto sobre los pueblos indígenas, ver Venne *supra* Nota 2, *Our Elders Understand Our Rights*, y Roxanne Dunbar Ortiz, *Indians of the America, Human Rights and Self-determination*, (New York, Praeger Publishers 1988).
- 18 UNESCO Barcelona Report, *supra* nota 14 en 19-29.
- 19 Las recomendaciones del Informe UNESCO son mucho más amplias y detalladas que el Sumario provisto por el autor. El Informe incluye consenso sobre puntos que incluyen la identidad cultural, elementos externos de autodeterminación, globalización, medios para el logro de la autodeterminación, conflictos armados y prevención de conflictos.

Mililani B. Trask es una indígena hawaiana Procuradora Pública, elegida por Kia'aina para Ka Lāhui Hawai'i (Gobernadora de la Nación Soberana de Hawa'i) y abogada nativa para Derechos Civiles hawaianos y titulación de la tierra. La Sra. Trask ha sido recientemente nombrada por el presidente de ECOSOC como miembro indígena del Foro Permanente de la ONU sobre Cuestiones Indígenas por la Región del Pacífico. □

El uso de los mecanismos de derechos humanos por los pueblos indígenas:

prácticas y desafíos emergentes

Por Suhas Chakma



Foto: Jens Dahl



India - Foto: Joseph Antony

En el sistema de las Naciones Unidas los temas de derechos humanos son tratados por los organismos basados en la Carta¹ o los Organismos de Tratado², aunque Agencias Especializadas de la ONU – como el Fondo Internacional de las Naciones Unidas para la Educación de los Niños (UNICEF), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Económica, Social y Cultural de las Naciones Unidas (UNESCO), etc.- tienen componentes y mecanismos de derechos humanos.³ En 1970, el Consejo Económico y Social creó el Procedimiento Confidencial⁴ 1503⁵ para tratar una “pauta consecuente de violaciones graves y probadas de forma confiable de los derechos fundamentales y libertades fundamentales”.⁶

En 1980, provocada por el fenómeno de las desapariciones en toda América Latina, la Comisión de Derechos Humanos creó su primer Procedimiento Especial, estableciendo el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Desde entonces se ha establecido una serie de Procedimientos Especiales – en forma de Relatores temáticos o Grupos de Trabajo, Relatores de Países, Representantes Especiales del Secretario General sobre cuestiones temáticas específicas.

Los primeros Procedimientos Especiales se centraron en los derechos civiles y políticos. Luego fueron seguidos por Procedimientos Especiales para cuestiones económi-

cas y sociales, como el del desecho de residuos tóxicos, el derecho a la alimentación, el derecho a la educación, el derecho a la vivienda, etc. En 2001, la Comisión de Derechos Humanos nombró un Relator Especial para examinar los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas.

Mecanismos de la ONU y el papel de las organizaciones de pueblos indígenas

En la mayoría de los países, los tratados y convenios no son autoejecutables sino que requieren una legislación habilitadora, o enmiendas constitucionales y legales en los casos en que existen previsiones legales y constitucionales que no están en consonancia con las obligaciones emergentes del Tratado o Convenio.

Aunque la constitución de un Estado acepte la aplicabilidad del derecho internacional en el ámbito nacional, queda pendiente su implementación. El Artículo 133 de la Constitución Mexicana estipula que los tratados internacionales firmados por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, junto con la Constitución y las leyes promulgadas por el Congreso Federal, representan la ley suprema de la nación. En forma acorde, estos tratados internacionales de derechos humanos son parte de la legislación nacional mexicana y pueden servir

como base para una demanda ante una corte de justicia.⁷ La preocupación particular del Comité del CERD –que México “no parece percibir que la intensa discriminación que sufren los 56 grupos indígenas que viven en México cae bajo la definición de la discriminación racial del Artículo 1 del Convenio⁸– refleja el estatus de los tratados internacionales en el ámbito nacional en México.

La mayoría de los organismos basados en la Carta están integrados por Estados miembros de la ONU. Son entidades políticas; por lo tanto, una evaluación imparcial de los registros de derechos humanos de un país por parte de los organismos basados en la Carta es más fácil de decir que de hacer.⁹ Sólo los organismos de Tratado pueden hacer un escrutinio objetivo del registro de los estados ratificantes o tratar casos individuales¹⁰ si un Estado parte ha aceptado la jurisdicción del organismo de Tratado para recibir quejas individuales. Sin embargo, los Procedimientos Especiales¹¹ pueden intervenir en casos individuales independientemente de si el Estado parte ha ratificado un tratado, o no, y pueden realizar visitas al país bajo invitación del Estado parte.

La efectividad de los mecanismos internacionales o nacionales depende de la vigilancia de la sociedad civil. En la mayoría de las situaciones, los Procedimientos Especiales en los casos individuales no pueden ser efectivos sin el apoyo de actores de la sociedad civil. A menos que ONGs presenten quejas sobre casos individuales, es

difícil para los Procedimientos Especiales iniciar una acción *suo motu*.

Los informes periódicos de la mayoría de los gobiernos a los organismos de Tratado dicen la verdad a medias. Por ejemplo, con respecto a Argentina, el Comité del CERD estableció: “Una preocupación primaria del CERD es la falta de información adecuada relativa a los pueblos indígenas en términos de cifras de censo y representación en la administración pública, la policía, el sistema judicial y el congreso”.¹² El último censo de pueblos indígenas fue realizado entre 1965 y 1968.¹³

A menos que los actores civiles provean información oportuna y creíble, los organismos de Tratado no pueden examinar efectivamente los informes periódicos de los Estados partes. Es imposible para un experto individual obtener pericia o recolectar información suficiente sobre todos los países ratificantes. Cuando un organismo de Tratado examina un informe periódico de un Estado parte, la información sobre antecedentes es compilada por el Secretariado de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. La información de antecedentes es cotejada frecuentemente con informes de Amnistía Internacional, Human Rights Watch, los Informes de Países sobre Prácticas de Derechos Humanos del Departamento de Estado de los Estados Unidos, el informe de las Agencias Especializadas de la ONU, o documentos de otros organismos de Tratados. Aunque esa

información de antecedentes es importante, no siempre contiene información relativa a los pueblos indígenas. Para asegurar que sus intereses sean reflejados en las Observaciones Finales de los organismos de Tratado, las organizaciones indígenas deben, por lo tanto, asistir a los organismos de Tratado, suministrándoles la información pertinente.

A pesar de las dificultades de los mecanismos de la ONU, los pueblos indígenas u organizaciones de apoyo han utilizado en el pasado los procedimientos internacionales de derechos humanos en forma efectiva. A continuación se ilustran algunos de los casos exitosos:

Uso del Comité del CERD por los aborígenes

Actuando bajo sus procedimientos de urgencia y precaución, el Comité del CERD adoptó la decisión 1(53) sobre Australia el 11 de agosto de 1998 (A/53/18, párr. 22), requiriendo información de Australia sobre tres áreas de interés: los cambios propuestos a la Ley del Título Nativo de 1993; los cambios en la política sobre los derechos aborígenes a la tierra; y los cambios en la posición o función del Comisionado de Justicia Social para los Aborígenes e Isleños del Estrecho Torres. En su decisión, el Comité del CERD reconoció que dentro de la amplia gama de prácticas discriminatorias de Australia, de larga data contra los aborígenes e isleños del Estrecho Torres, los efectos de las prácticas discriminatorias sobre tierras de parte de Australia han perdurado como un agudo deterioro de los derechos de las comunidades indígenas de Australia. El Comité reconoció además, que los derechos a la tierra de los pueblos indígenas eran únicos y comprendían una identificación tradicional y cultural de estos con su tierra, generalmente reconocido.

El Comité del CERD acogió con agrado la decisión de la Suprema Corte de Australia en el caso *Mabo v. Queensland* y notó que el reconocimiento de la supervivencia del título indígena a la tierra, cuando ese título no ha caducado válidamente de otra manera, constituyó un progreso importante para el reconocimiento de los derechos indígenas conforme al Convenio. El Comité recibió con agrado, además, la Ley del Título Nativo de 1993, que brindó un marco para el continuo reconocimiento de los derechos indígenas a la tierra siguiendo el precedente establecido en el caso *Mabo*.

Sin embargo, el Comité del CERD expresó preocupación sobre la incompatibilidad de la Ley del Título Nativo enmendada con las obligaciones internacionales del Estado parte conforme al Convenio. Aunque la Ley del Título Nativo original reconoce y trata de proteger el título indígena, las previsiones que extinguen o deterioran el ejercicio de los derechos e intereses indígenas a la tierra pervirtieron la Ley enmendada. Mientras que la Ley del Título Nativo de 1993 original balanceaba delicadamente entre los derechos de los titulares indígenas y no indígenas, la Ley enmendada parece crear una certidumbre legal para los Gobiernos y terceras partes a expensas del título indígena.

El Comité destacó, en particular, cuatro previsiones específicas que discriminan contra los tenedores de títulos indígenas bajo la Ley recientemente enmendada. Es-

tas son las previsiones de "validación" de la Ley; las previsiones de "confirmación de extinción"; las previsiones de actualización de la producción primaria; y restricciones relativas al derecho de los titulares indígenas a negociar usos de la tierra no indígenas.

El Comité del CERD expresó además: "La falta de participación efectiva de las comunidades indígenas en la formulación de las enmiendas también plantea preocupaciones con respecto al cumplimiento del Estado parte con sus obligaciones del artículo 5(c) del Convenio. Haciendo un llamando a los Estados partes a "reconocer y proteger los derechos de los pueblos indígenas a poseer, desarrollar, controlar y usar sus tierras, territorios y recursos comunes", el Comité, en su recomendación general XXIII, subraya la importancia de garantizar "que los miembros de los pueblos indígenas tengan igualdad de derecho con respecto a la participación efectiva en la vida pública, y que no se tome ninguna decisión relacionada directamente con sus derechos e intereses sin su informado consentimiento".

En otra decisión 2(55) sobre Australia, del 16 de agosto de 1999, el Comité del CERD reafirmó las decisiones concernientes a Australia tomadas durante su 54ª sesión en marzo de 1999.

En marzo de 2000, el Comité del CERD revisó el informe periódico de Australia y presentó sus "preocupaciones y recomendaciones". El Comité llamó la atención específicamente sobre los derechos aborígenes, incluyendo las preocupaciones que tenía el Comité sobre temas candentes en Australia – (i) la falta de disposición del gobierno para disculparse por la anterior política del Estado de la remoción forzada de niños aborígenes de sus familias y (ii) el impacto radicalmente discriminatorio de sentencias obligatorias por ofensas menores contra la propiedad¹⁴.

El gobierno australiano tomó las preocupaciones del Comité como una ofensa y amenazó con retirarse del Convenio y anunció que revisaría oficialmente sus relaciones con el sistema de Tratado como un todo. El Ministro de Relaciones Exteriores también cuestionó la integridad de los miembros del Comité del CERD sobre la base de su origen nacional.¹⁵

Aunque los derechos de los pueblos indígenas todavía están por ser establecidos en Australia, las intervenciones del Comité del CERD fortaleció los derechos de los pueblos indígenas en el derecho internacional.

Comité de Derechos Humanos: El caso de la Ley de Poderes Especiales de las Fuerzas Armadas, 1958, de India

En 1958, el Parlamento Indio aprobó la Ley de Poderes Especiales de las Fuerzas Armadas (AFSPA) para enfrentar el "incendio, saqueo, etc., por parte de secciones extra-riadas de los nagas" según las palabras del entonces Ministro del Interior, Sr. G.B. Pant¹⁶. Enmendada en 1972, la AFSPA permite el arresto arbitrario, el allanamiento de domicilio sin orden judicial, y la ejecución sumaria con virtual impunidad. Se suponía que iba a estar vigente durante un año. Pero después de 44 años, la Ley está todavía vigente y el problema político de los nagas sigue



Filipinas - Foto: Christian Erni

siendo tan grave como cuando la Ley fue aprobada.

Algunos comentarios de algunos Miembros del Parlamento en 1958 cuando se opusieron a la imposición de la Ley de Poderes Especiales de las Fuerzas Armadas, reflejan la naturaleza draconiana de la AFSPA:

"Me causa dolor que tengamos la ocasión en esta Cámara de dar nuestro asentimiento a una ley marcial que nos fue forzada por una Ordenanza. ¿Por qué ha introducido (el Gobierno) esta legislación de esta manera subrepticia? Constituye realmente un peligro al concepto de democracia y libertad que tenemos" – el Orador Adjunto del Lok Sabha cuando presidió la sesión vespertina del 18 de agosto de 1958.¹⁷

"Este Parlamento (Indio) está estampando su sello de aprobación a una monstruosidad legal para sofocar otro tipo de monstruosidad" – Sr. Mohanty, Miembro del Parlamento.¹⁸

"¿El Honorable ministro piensa que disparar, si es un área alterada, es el procedimiento establecido por la ley? Él puede disparar. Cualquiera puede resultar muerto o herido pero, ¿este procedimiento establecido por ley tiene ese alcance? El Artículo 21 dice que nadie puede ser privado de su vida. Aquí cualquier persona puede ser privada de su vida por cualquier oficial comisionado, él sí puede disparar". – el Orador de Lok Sabha cuando cuestionó al entonces Ministro del Interior Sr. G. B. Pant.¹⁹

Aunque se presentó una petición en 1980 cuestionando la validez constitucional de la AFSPA, ni siquiera fue considerada por la Suprema Corte hasta 1997. En su Informe Alternativo al Tercer Informe Periódico de la India al

Comité de Derechos Humanos, en julio de 1997, el Centro de Documentación de Derechos Humanos del Sur de Asia (SAHRDC) estableció: "Al no considerar la validez constitucional de la Ley (AFSPA) ni siquiera una vez durante la última década, el poder judicial no se ha puesto a nivel de su obligación conforme a la Constitución de la India y el derecho internacional".

Durante la audiencia de agosto de 1997, el Ministro de Justicia de la India prometió al Comité de Derechos Humanos que la audiencia de las peticiones²⁰ que cuestionan la validez de la AFSPA sería oída. El Comité, en sus Observaciones finales destacó que "el examen de la constitucionalidad de la Ley de las Fuerzas Armadas (Poderes Especiales), pendiente hace largo tiempo ante la Suprema Corte, debe ser oído en agosto de 1997. Esperamos que sus previsiones serán también examinadas en cuanto a su compatibilidad con el Convenio".²¹

La Suprema Corte oyó subsecuentemente las peticiones y en su sentencia del 27 de noviembre de 1997 sostuvo la validez constitucional de la AFSPA y emitió ciertas directivas al ejército. Es importante destacar que la audiencia tuvo lugar recién después que intervino el Comité de Derechos Humanos. Depende de las ONGs, lo repetimos una vez más, monitorear la implementación de la sentencia de la Suprema Corte e informar al Comité de Derechos Humanos durante el examen del próximo informe periódico de India.

Voces ignoradas

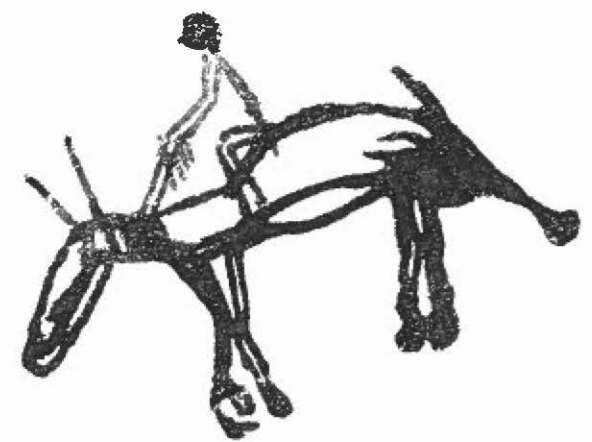
En agosto de 2001, el Comité del CERD examinó el informe periódico de Vietnam. Como es un país cerrado, hay poca información disponible sobre los infortunios de los pueblos montañoses de Vietnam. Esto es así a pesar de que el primer levantamiento democrático de importancia de las



Rusia - Foto: Martin Sre



Filipinas - Foto: Christian Ernst



Groenlandia - Foto: archivo de IWGIA



minorías de Vietnam tuvo lugar en las provincias de Dak Lak y Gia Lai, en las Tierras Altas Centrales, del 2 al 6 de febrero de 2001, y cientos de ellos huyeron a Camboya en busca de refugio. La necesidad de suministrar información de credibilidad al Comité de CERD era de importancia enorme. IWGIA y la Red Asiática de Pueblos Indígenas y Tribales presentaron un Informe alternativo titulado "Discriminación contra los pueblos indígenas de las montañas de Vietnam - Un informe alternativo para el Comité del CERD al sexto y noveno Informe Periódico de Vietnam (CERD/C/357Add.2)" que contenía recomendaciones específicas.

Las Observaciones Finales del Comité del CERD²² sobre Vietnam reflejan las similitudes de las recomendaciones de IWGIA-AITPN y del Comité del CERD, especialmente en lo relativo a las acusaciones de esterilización forzada de las mujeres de las minorías étnicas montañosas y su negación por parte de la delegación del Estado parte, la discriminación en el ejercicio de la libertad de culto de los grupos étnicos minoritarios, la ausencia de referencia a cualquier caso de discriminación racial y la omisión de la declaración opcional prevista en el artículo 14 del Convenio, y la transferencia de personas de la población kinh mayoritaria. Esto refleja una vez más la utilidad de la información provista por IWGIA y AITPN en el examen efectivo del informe periódico del Gobierno de Vietnam.

Desafíos emergentes

El establecimiento del Foro Permanente sobre Temas Indígenas y el nombramiento del Relator Especial sobre derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas tendrá un largo alcance para la toma de conciencia sobre el uso de mecanismos internacionales de derechos humanos. Aunque los métodos de trabajo del Relator Especial son claros, dados los métodos de trabajo de los Procedimientos Especiales existentes, queda por verse cómo y si el Foro Permanente será capaz de elaborar sus mecanismos para implementar su mandato.

La mayoría de los activistas de los pueblos indígenas no tienen experiencia en el uso de los procedimientos internacionales de derechos humanos. Consecuentemente, muchos sufren de una visión de túnel - asisten al Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas bajo la Subcomisión de Derechos Humanos que no tiene el mandato para intervenir en casos individuales o discutir situaciones de países, o al Grupo de Trabajo sobre el Proyecto de Declaración bajo la Comisión de Derechos Humanos, otro organismo normativo. La práctica de las intervenciones orales obtenida en el WGIP también sufre la ley de "los retornos decrecientes". Los pueblos indígenas no deben restringir sus actividades a mecanismos u organismos que tratan únicamente temas sobre pueblos indígenas. Debe comprenderse la utilidad de usar todos los mecanismos internacionales de derechos humanos a pesar de sus limitaciones obvias.

Las organizaciones internacionales que trabajan por los derechos de los pueblos indígenas también han realizado tradicionalmente estudios desde perspectivas académicas y antropológicas. Estos estudios fueron indispensables para destacar los temas de los pueblos indígenas para la promoción de sus derechos.

El foco más importante de la corriente dominante del movimiento por los derechos humanos ha cambiado de la promoción

de los derechos humanos como concepto, a la protección de los mismos usando procedimientos nacionales e internacionales de derechos humanos. Sin embargo, una gran mayoría de organizaciones de pueblos indígenas o sus grupos de apoyo se están quedando atrás. Aunque muchos activistas de los pueblos indígenas han desarrollado pericia en la normativa internacional debido a su experiencia con el Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el proceso de establecimiento del Foro Permanente sobre Temas Indígenas, todavía hay una ausencia de intervenciones que utilicen mecanismos nacionales o internacionales de derechos humanos en casos individuales concretos, especialmente cuando las violaciones de derechos humanos ocurren en forma cotidiana.

La protección de los derechos de los pueblos indígenas necesita innovación y dinamismo en la documentación, investigación y técnicas o métodos de campañas. El activismo por los derechos de los pueblos indígenas ya no puede consistir en solamente emitir apelaciones de acción urgente, organizar manifestaciones, escribir informes, o pedir a miembros y simpatizantes que escriban cartas expresando sus preocupaciones a diferentes autoridades gubernamentales. La participación en la ONU no significa solamente hacer intervenciones orales sino también usar los procedimientos. Los Llamados de Acción Urgente y otros métodos tradicionales de activismo todavía son efectivos, pero están sufriendo gradualmente de lo que en economía se llama la ley de "retornos decrecientes". Muchos gobiernos reciben ahora una gran cantidad de Llamados de Acción Urgente y han aprendido a dar respuestas uniformes, estándares. Es más, aunque para una organización como Amnistía Internacional le es posible ejercer presión a través de Acción Urgente, puede no ser lo mismo para otras ONGs. Estas necesitan comprender que Amnistía Internacional tiene más de un millón de miembros para responder a Acciones Urgentes. Las organizaciones de pueblos indígenas, como el resto de las ONGs, deben comprender que en vez de copiar el modelo de Acción Urgente de Amnistía Internacional, existe una mejor opción para obtener resultados positivos mediante la presentación de quejas ante las Comisiones Nacionales de Derechos Humanos (dondequiera que existan) y los procedimientos de la ONU. Sigue siendo crucial y fundamental establecer la credibilidad de las organizaciones de pueblos indígenas.

Notas

- 1 Algunos de los organismos basados en la Carta que se encargan de los derechos humanos son la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, la Comisión de Derechos Humanos, la Subcomisión de Derechos Humanos, la Comisión sobre la Situación de las Mujeres, la Comisión sobre la Prevención del Crimen y la Justicia Criminal.
- 2 Los principales organismos basados en Tratados son el Comité de Derechos Humanos, el Comité sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité Contra

la Tortura, el Comité sobre los Derechos del Niño y el Comité sobre la Eliminación de la Discriminación Racial.

- 3 OIT y UNESCO tienen mecanismos de monitoreo.
- 4 El Procedimiento 1503 fue elaborado en un momento cuando las quejas presentadas a la ONU no podían referirse al país acusado de haber cometido violaciones de derechos humanos. La confidencialidad en el tratamiento de las quejas es una de las principales características del Procedimiento 1503 y ha sido un obstáculo para obtener suficiente información sobre su funcionamiento y efectividad.
- 5 Nombrado así conforme a la Resolución ECOSOC 1503 (XLVIII), 48 UN ESCOR Supp (No.1 A), UN Doc. E./4832/Add.1(1970).
- 6 El Consejo Económico y Social decide a veces -por su propia iniciativa, conforme a la conclusión del estudio de una situación particular, o sobre la recomendación de la Comisión de Derechos Humanos- que el requisito de información confidencial debe ser levantado. Este fue el caso de Guinea Ecuatorial en 1979, Argentina y Uruguay en 1985, y en las Filipinas en 1986. En 1987, el Consejo decidió que el informe confidencial del Representante Especial de la Comisión sobre la situación de derechos humanos en Haití debería hacerse público.
- 7 Racial Discrimination: The Record of Mexico, Human Rights Documentation Centre, septiembre, 2001.
- 8 A/50/18, párr. 382.
- 9 El único organismo basado en la Carta integrado por expertos independientes, la Subcomisión de Derechos Humanos, ya no puede adoptar resoluciones sobre países, ni puede referirse a un país en su resolución temática, bajo el proceso para Aumentar la Efectividad de la Comisión de Derechos Humanos en su sesión de 2000.
- 10 El Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales no tiene mecanismos de queja individual.
- 11 No todos los Procedimientos Especiales como el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación tratan casos individuales.
- 12 Observaciones Finales: Argentina, CERD/C/58/Misc.14/Rev.3 (20 marzo, 2001).
- 13 Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO - <<http://www.eurosur.org/FLACSO/mujeres/argentina/demo-5.htm>>.
- 14 CERD: informe periódico del Estado parte - Australia. 19/04/2000. CERD/C/304/Add.101.
- 15 Inbaraj, Sonny, "Rights-Australia: Aboriginals to protest racism at Olympics", Inter Press Service, 4 de abril, 2000.
- 16 Lok Sabha Debates, 18 de agosto, 1958.
- 17 Ibid.
- 18 Ibid.
- 19 Ibid.
- 20 (Crl) 550 of 1982 with Writ Petition (C) Nos. 5328/80, 9229-30/82, Civil Appeals Nos. 721 to 724 of 1985, 2173-76/1991, 2551/81 y Writ Petition (C) Nos. 13644-45/84.
- 21 CCRP/C/79/Add.81.
- 22 CERD/C/59/Misc.21/Rev.3.

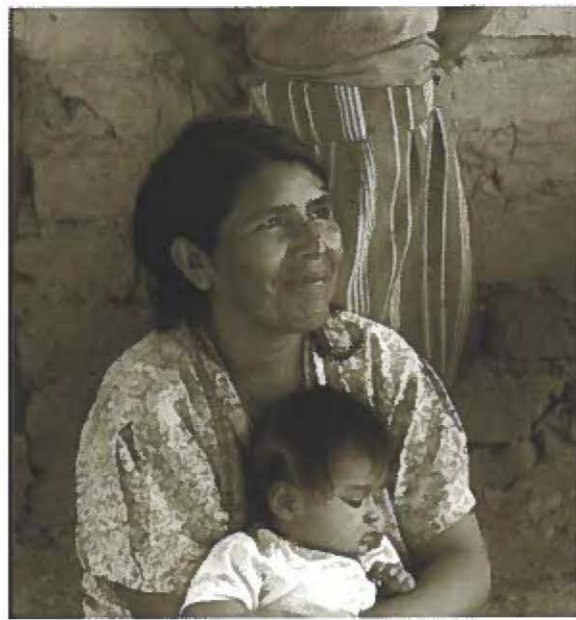
Suhas Chakma es el Coordinador de la Red Asiática de Pueblos Indígenas y Tribales (AITPN) con sede en Nueva Delhi. Como activista indígena, capacita a activistas en el uso de los procedimientos de derechos humanos nacionales e internacionales para la promoción de los mismos, y sigue los procedimientos de derechos humanos de la ONU y el funcionamiento de las instituciones nacionales de derechos humanos en la región Asia-Pacífico. Como escritor free lance, escribe regularmente para periódicos nacionales en inglés en India y es contratado ocasionalmente como consultor por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para la evaluación de sus Proyectos de Cooperación Técnica. □

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos Indígenas

Por Alberto Saldamando



Tanzania - Foto: archivo de IWGLA



Argentina - Foto: Nicolás Geller



India - Foto: archivo de IWGLA



Papua Occidental - Foto: Owen Jelpke

La Resolución de la Comisión

El 24 de abril, en su 57ª Sesión de 2001, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas adoptó una resolución disponiendo el nombramiento de un Relator Especial sobre Derechos Humanos y Temas Indígenas.¹ La resolución fue adoptada por consenso de los miembros de la Comisión, lo que constituye otro logro histórico de los pueblos indígenas, sus organizaciones y representantes en las Naciones Unidas.

La resolución autoriza al Relator a recibir quejas de individuos, grupos o comunidades indígenas, incluyendo solicitudes de acción urgente, investigarlas, realizar visitas a los países donde se originan las quejas y hacer recomendaciones al país que está violando los derechos humanos indígenas y a los diversos organismos de derechos humanos de las Naciones Unidas sobre las medidas que deberían tomarse para remediar las violaciones o impedir futuras violaciones.

Bajo el sistema de las Naciones Unidas, las quejas concernientes a las violaciones de derechos humanos normalmente son sólo posibles cuando un Estado ha acordado mediante la firma y ratificación de un convenio o protocolo de derechos humanos que se someterá a las quejas. La mayoría de los convenios sobre derechos humanos no contienen esos procedimientos. Y relativamente pocos estados han aceptado ser objeto de tales quejas, llamadas "quejas individuales", bajo los pocos convenios que disponen de esos mecanismos o procedimientos.²

Debido a la falta de mecanismos reales y efectivos para la protección de los derechos humanos, en 1959 la ONU comenzó un proceso que resultó, en 1967, en el procedimiento 1503. Este procedimiento permite a individuos, ONGs y grupos, presentar quejas -llamadas comunicaciones- sobre situaciones que revelen una pauta consecuente de violaciones graves de los derechos humanos en cualquier país del mundo. El procedimiento 1503 es específico para los países, y es usado solamente en caso de una pauta consecuente de violaciones graves de derechos humanos, con respecto a países que están violando los derechos de muchos pueblos. Este fue el primer mecanismo no convencional o extra convencional para la protección de los derechos humanos. Estos mecanismos son llamados no convencionales porque no dependen de un tratado o convenio, ni dependen de la aprobación del Estado a someterse a los mismos.³

En los años 80, las Naciones Unidas iniciaron un sistema de mecanismos no convencionales o extra convencionales para la protección de los derechos humanos que se extendía más allá de países en particular. Estos mecanismos tampoco requieren que un Estado acepte verse sometido a los mismos. La ONU comenzó por considerar temas de derechos humanos, como la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, las detenciones arbitrarias y las desapariciones, en cualquier parte del mundo. Normalmente, bajo este sistema, el Consejo Económico y Social de la ONU otorga un mandato a la Comisión de Derechos Humanos para que nombre un experto inde-

pendiente sobre derechos humanos, llamado un Relator Especial, o un Grupo de Trabajo, compuesto de expertos independientes, para recibir quejas y hacer recomendaciones al Estado involucrado y al sistema de la ONU, para remediar las violaciones e impedir violaciones futuras. Aunque estos mecanismos han demostrado ser muy útiles para la protección de los individuos indígenas que sufren violaciones de derechos, no existía ningún procedimiento o mecanismo para la protección de los pueblos indígenas como grupo, y sus derechos humanos colectivos.

Tomando en cuenta que no existe ningún mecanismo de derechos humanos para proteger específicamente los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas, la resolución autoriza que el Relator Especial reciba comunicaciones de pueblos indígenas y sus comunidades y organizaciones, sobre violaciones de sus derechos humanos y libertades fundamentales. El mandato (autorización) del Relator Especial incluye prestar especial atención a la discriminación contra las mujeres indígenas y las violaciones de derechos humanos y libertades fundamentales de los niños indígenas.

Los representantes indígenas y los Estados expresaron algunas preocupaciones de que esta iniciativa duplicaría o reduciría la función del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas (WGIP) y el recién creado -y ahora nombrado- Foro Permanente para Temas Indígenas.

La resolución destaca que el mandato del WGIP es estudiar y revisar los acontecimientos relacionados con la promoción y protección de los derechos humanos y la evolución normativa concerniente a los derechos humanos de los pueblos indígenas. El WGIP sólo puede hacer estudios sobre acontecimientos, y aplicar esos estudios para la elaboración de normas. Fue con este mandato que el WGIP desarrolló la propuesta de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que ahora está ante la Comisión.

El mandato del WGIP nunca incluyó la investigación de quejas de derechos humanos o su resolución. Muchos de nosotros, que hemos asistido al WGIP, nos hemos acostumbrado a que su excelente Presidenta interrumpa intervenciones orales, advirtiendo a los oradores indígenas que el WGIP no puede tratar su caso específico sobre violaciones de derechos humanos.

El mandato del Foro Permanente consiste generalmente en discutir temas indígenas relacionados con el desarrollo económico y social, la cultura, el medio ambiente, la educación, la salud y los derechos humanos, y hacer recomendaciones a ECOSOC, su organismo matriz. Su función es examinar el trabajo de la ONU en estas áreas en lo que respecta a los pueblos indígenas y racionalizar esa actividad. El mandato del Foro Permanente no le permite investigar quejas individuales de derechos humanos o nombrar relatores o investigadores para que examinen las situaciones específicas de derechos humanos.

El International Indian Treaty Council (el Consejo Internacional Indio del Tratado) y otras ONGs indígenas trabajaron en aras de esta resolución con la firme creencia de que el Relator Especial complementará y fortalecerá el trabajo de estos otros dos importantísimos foros. El WGIP y el Foro Permanente, junto con el Relator Especial, tendrán

la posibilidad de remitirse asuntos y brindar una gama de opciones más amplia para tratar efectivamente el amplio espectro de intereses y amenazas contra la supervivencia de los pueblos indígenas.

Todos hemos intentado utilizar la Comisión, así como la Subcomisión y el WGIP, para plantear violaciones específicas de derechos humanos en nuestras comunidades. Aunque algunas veces receptivos, estos foros no están normalmente en condiciones de hacerse cargo, excepto mediante una resolución a favor de realizar más estudios. Y lograr una resolución en la Comisión o Subcomisión es un proceso largo y laborioso.

Muchos de nosotros vimos la necesidad, dados los ataques persistentes, graves y masivos contra los derechos humanos y libertades fundamentales de nuestras comunidades, de disponer de un mecanismo dentro de la ONU que pudiera recibir quejas e investigarlas tal como deberían serlo. Vimos la urgente necesidad de disponer de un mecanismo de la ONU que pudiera poner fin a estos ataques graves y masivos contra la supervivencia de las comunidades indígenas, o al menos denunciarlos por las graves violaciones que constituyen.

El Relator Especial, a diferencia del WGIP o el Foro Permanente, puede investigar quejas específicas sobre derechos humanos. El mandato incluye hacer visitas a los países acusados de haber violado o estar violando los derechos humanos de una comunidad o grupo indígena en particular. El Relator Especial está autorizado a hacer recomendaciones y propuestas al Estado y a la Comisión sobre medidas o actividades que deberían realizar para remediar las violaciones de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas e impedir violaciones futuras.

Un aspecto sumamente importante del mandato del Relator Especial, autorizado por la resolución, es responder a llamados urgentes de pueblos y comunidades indígenas. También trabajamos para impulsar la resolución con la firme esperanza de que la realidad que enfrentan los pueblos indígenas de todo el mundo, una cruda realidad de prácticas racistas y colonialismo que continúan, sin disminuir, amenazando su misma existencia, pueda ser tratada más efectivamente.

2. El Relator, Sr. Rodolfo Stavenhagen, de México

La Resolución autorizó al Presidente de la Comisión a nombrar al Relator Especial. El Presidente de la Comisión de Derechos Humanos es elegido todos los años al comienzo de su sesión regular. En 2001, la Comisión eligió como Presidente al Embajador Leandro Despuy, de Argentina.

Una cualidad sumamente importante para todos nosotros era que el Relator tuviera una comprensión de las culturas y estilos tradicionales de vida de los pueblos indígenas y una disposición para consultar plenamente a los pueblos indígenas en el ejercicio del mandato. Además, muchos pueblos indígenas solicitaron el nombramiento de un Relator Indígena. El IITC también alentó al Embajador Despuy a considerar el nombramiento de un Relator que

demonstrara un minucioso conocimiento del sistema de la ONU, incluyendo sus agencias especializadas como la OIT.

El Sr. Despuy recibió diversas sugerencias de muchas fuentes, incluyendo las ONGs indígenas, Estados, e individuos interesados. La lista de candidatos sugerida al Presidente de la Comisión, publicada por la Oficina del Alto Comisionado, incluía a la Premio Nobel Rigoberta Menchú Tum, de Guatemala y James Anaya, de los Estados Unidos, ambos indígenas, así como también expertos no indígenas, Sra. Erica Irene Daes, Sr. Augusto Wilhemsén Díaz de Guatemala y el Sr. Rodolfo Stavenhagen, de México.⁴

El 25 de junio de 2001, el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos, Sr. Despuy, nombró al Sr. Rodolfo Stavenhagen, de México, como Relator Especial. Conforme a la Embajada de México en París, es el primer mexicano nombrado como Relator Especial.⁵

Un comunicado de prensa del Alto Comisionado, emitido el 10 de agosto de 2001, marcando el Día Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo, describió sus calificaciones:

El Sr. Stavenhagen tiene vastas calificaciones para el cargo. Autor de muchos libros sobre sociología, conflictos étnicos, desarrollo y derechos humanos en general y derechos indígenas en particular, es actualmente profesor investigador en El Colegio de México. Fue el presidente fundador de la Academia Mexicana para Derechos Humanos y miembro durante 10 años del Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Actualmente es miembro de la Comisión sobre Monitoreo y Seguimiento de los Acuerdos de Paz de San Andrés entre el Gobierno Federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Ha sido profesor invitado en las Universidades de Harvard y Standford, y en muchas otras. Escribe ocasionalmente para periódicos mexicanos sobre asuntos sociales, culturales y políticos.⁶

El Mandato

Aunque la resolución de la Comisión, como ya se describió, establece el mandato de procedimiento del Relator Especial, el Relator definirá a su criterio su mandato en cuanto a su método de trabajo y los derechos humanos y libertades fundamentales que tratará. Su primer informe, que debe ser presentado en la 58ª Sesión de la Comisión del año 2002, deberá informar sobre sus métodos de trabajo y aquellos derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas que tratará como cuestión prioritaria.

Muchas veces, la misma Resolución que establece la creación de un Relator suministra una guía con respecto a los derechos humanos de interés especial. Pero esta resolución sólo cita la Declaración Universal de Derechos Humanos en particular⁷ y en forma general los problemas que enfrentan los pueblos indígenas "en áreas como derechos humanos, medio ambiente, desarrollo, educación y salud".⁸

El International Indian Treaty Council ha sugerido al Sr. Stavenhagen que, en el ejercicio de su mandato, otorgue prioridad a los derechos humanos que enfrentan los pueblos indígenas y sus derechos a la tierra. El IITC sugirió que centre su mandato en la usurpación de tierras y territorios

indígenas, el desplazamiento forzado de los pueblos indígenas de sus tierras y la degradación de su medio ambiente y medios de subsistencia por parte de proyectos de desarrollo estatales y transnacionales.

Los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas desplazados de sus tierras y la degradación de su medio ambiente no han sido tratados de una forma adecuada a la urgente necesidad. El IITC cree, y sugiere respetuosamente al Relator Especial que la pérdida de tierras indígenas y la degradación del medio ambiente de los pueblos indígenas, vinculados directamente a su misma supervivencia, son los derechos humanos más apremiantes que enfrentan hoy los Pueblos Indígenas.⁹

La Declaración Universal de Derechos Humanos, el único documento específico sobre derechos humanos referido en la Resolución es, en líneas generales, una declaración de derechos humanos individuales excepto uno: el Artículo 7, el derecho a poseer propiedad por sí solo o en asociación con otros.

En nuestra carta, el IITC sugiere al Relator Especial que el derecho colectivo de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios y recursos naturales está bien establecido en el derecho internacional. También le sugerimos que el contenido de ese derecho con respecto a los pueblos indígenas, incluyendo su naturaleza colectiva, así como las relaciones espirituales, culturales y económicas están también firmemente establecidos en el derecho internacional. Le sugerimos que la pérdida de tierra y su degradación son hechos reales y representan amenazas a la misma existencia de los pueblos indígenas y que, por lo tanto, debería dárseles prioridad.

Ciertamente puede haber otros que sugerirían otras prioridades. Pero es un hecho que los pueblos indígenas están enfrentados a la extinción. Nos dirigimos al Relator Especial sobre derechos humanos indígenas, Sr. Stavenhagen, con la esperanza de que pueda hacer mucho para encarar esa grave situación.

Notas

- 1 E/CN.4/2001/L.63, abril 24, 2001.
- 2 El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR) tiene el Protocolo 1, que permite las quejas individuales (no estatales). Menos de la mitad de los Estados que han firmado y ratificado el ICCPR han firmado también el Protocolo 1. El Convenio Contra la Tortura (CAT) tiene un procedimiento de quejas individuales en su artículo 22, y el Convenio sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CERD) tiene un procedimiento en su artículo 14. Muy pocos estados han adoptado los procedimientos. El Comité del CERD adoptó un procedimiento de acción urgente que también es útil para plantear quejas bajo el convenio CERD con respecto a pueblos indígenas.
- 3 El sitio web de Derechos Humanos, <http://www.unhcr.ch> dispone de una gran cantidad de información sobre el procedimiento 1503 y otros mecanismos no convencionales, incluyendo una lista de los Relatores y Grupos de Trabajo existentes, sus temas de derechos humanos y su campo de trabajo.
- 4 Mensaje de correo electrónico a iitcak@ak.net, de la oficina de Julian Berger, firmado por Inge Parys, 5 de junio de 2001, informando la lista de candidatos en ese momento.
- 5 Página web de la Embajada de México en Francia, <http://www.sre.gob.mx/francia/com04.htm>, 11 de enero de 2002.



Perú - Foto: archivo de IWGIA

- 6 Informado por Hispanic Vista, <http://hispanicvista.com/html/010813nat.htm>, 11 de enero, 2002 (en inglés).
- 7 Resolución, párrafo preambular 2.
- 8 Id. En el párrafo preambular 4. La Resolución, en su preámbulo, tiene presente la Parte I, párrafo 20, y Parte II, párrafos 28 al 32, de las recomendaciones adoptadas por la Conferencia Mundial de Viena sobre Derechos Humanos. El Párrafo 20 de la Parte I "reafirma enérgicamente el compromiso de la comunidad internacional con el desarrollo económico, social y bienestar cultural [de los pueblos indígenas] y de su goce de los frutos del desarrollo sostenible".
- 9 Carta no publicada presentada al Relator Especial Rodolfo Stavenhagen por el International Indian Treaty Council, enviada a través de la Oficina del Alto Comisionado, departamento Indígena, con fecha de 13 de noviembre de 2001.

Alberto Saldamando, Consejero General, International Indian Treaty Council, de origen indígena chicano/zapoteco, es abogado y Consejero General del "International Indian Treaty Council (IITC)" (Consejo Internacional del Tratado Indios). Trabaja en el Equipo de la ONU de IITC en una gran variedad de foros de las Naciones Unidas y en una amplia variedad de proyectos. Además, es responsable del trabajo sobre derechos humanos del IITC. Es experto en mecanismos no-convencionales de la ONU para la defensa de los derechos humanos y ha planteado una serie de temas nuevos e innovadores sobre temas indígenas en relación temas de justicia ambiental y derechos ambientales en organismos internacionales. Actualmente es responsable de un nuevo e importante proyecto de IITC, que suministra capacitación y asistencia técnica en español y en inglés, a las comunidades indígenas, sobre mecanismos internacionales de derechos humanos para la protección y defensa de los derechos humanos y libertades fundamentales indígenas.

El autor contestará con agrado cualquier pregunta de los pueblos indígenas sobre estos asuntos y se puede tomar contacto con él por email iitc@igc.org (por favor poner "para Alberto" en la línea de asunto), por teléfono +(415) 641-4482, o por correo a IITC, 2390 Mission Street, Suite 301, San Francisco, California, 94110, EE.UU. □



Foto: Diana Vinding

El Relator Especial de la ONU sobre la situación de los derechos humanos y derechos fundamentales de los pueblos indígenas: beneficios para los pueblos indígenas de Africa

Por Maureen Tong

Los pueblos indígenas de África enfrentan desafíos mucho mayores en comparación con los pueblos indígenas de otras partes del mundo. En parte, esto se debe a la polémica sobre la aplicabilidad del concepto de pueblos en África. Esta controversia se manifiesta en gran medida por la consideración de los jefes de estado africanos que todos los pueblos de ascendencia africana son indígenas de África. Esta visión política estrecha es usada para evitar tratar los derechos de los pueblos indígenas dentro de sus territorios. Muchos jefes de estado en Asia también argumentan que el concepto no es aplicable en sus territorios.

Solamente seis estados africanos ratificaron el Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)¹. Ninguno ha ratificado hasta el momento el Convenio de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales No. 169 de 1989. Sólo 14 países ratificaron el Convenio 169 de la OIT de 1989: nueve de América Latina², tres de Europa³, uno del Caribe⁴ y uno de Oceanía⁵. A pesar de la gran población indígena dentro de sus territorios, Australia, Nueva Zelanda, Canadá y los Estados Unidos de América no han ratificado el Convenio 107 de 1957 ni el Convenio 169 de la OIT de 1989⁶. Por lo tanto, la polémica no se limita a África. Los debates dentro del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Poblaciones Indígenas y el Grupo de Trabajo intersesional abierto sobre el Proyecto de Declaración sobre los Pueblos Indígenas revela que muchos jefes de estado se oponen a la "definición" de pueblos indígenas. Muchos están preocupados sobre el tema de la autodeterminación, de ahí el debate sobre si aceptar o no el término "pueblos". El tema del derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación es sumamente controvertido y es particularmente sensible para los líderes políticos africanos. Además de negar la significación del concepto "pueblos indígenas" para el continente africano, los jefes de Estado sostienen que el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación amenaza la integridad territorial y la cohesión nacional. La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos reconoce el derecho de los "pueblos" a la autodeterminación⁷. Se ha argumentado que este derecho a la autodeterminación está relacionado con la liberación nacional de los africanos del régimen colonial y, por lo tanto, no es aplicable, dentro de los territorios nacionales, reclamar este derecho en el África poscolonial⁸.

Aunque países como Canadá, Australia y Nueva Zelanda no han ratificado el Convenio 107 de 1957 o el Convenio 169 de la OIT de 1989, ha habido importantes decisiones judiciales en esos países que sustentan los derechos de los pueblos indígenas. El reconocimiento legal del concepto de título aborígen (también llamado título radical / título indígena / título original / título nativo) ha llevado a las cortes a tomar decisiones que protegen los derechos a la tierra y otros derechos humanos de los pueblos aborígenes (primeros / indígenas) en esos países. Los pueblos indígenas de las Américas han logrado éxito importante con la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el 31 de agosto de 2001, referente a la Comunidad India Mayagna de Awás

Tingni. La corte decidió que el gobierno de Nicaragua había violado los derechos humanos (económicos, sociales y culturales) de los awas tingni al otorgar a compañías extranjeras licencias para la explotación maderera del bosque tropical donde reside la comunidad⁹. El primer caso australiano de *Mabo v Queensland*¹⁰ decidió que el tratamiento negativo y diferentes de los derechos aborígenes por parte de los organismos oficiales del Estado era racialmente discriminatorio. El caso canadiense de *Delgamuukw v British Columbia*¹¹ decidió que el título aborígen surge del acto físico de la ocupación de la tierra por aborígenes antes de la colonización.

Incorporando indebido énfasis en el requisito de "aboriginalidad", el Convenio 107 de 1957 y el estudio del Relator Especial Martínez Cobo sobre el Problema de la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas, publicado en 1986, han llevado a la opinión que el concepto de "pueblos indígenas" es más aplicable a América Latina que a África. Esto se debe en parte a la historia de migraciones de población en África durante siglos que han resultado en que muchos pueblos viven a ambos lados de fronteras nacionales. El Convenio 107 de la OIT de 1957 refiere a pueblos que han habitado países o territorios geográficos al mismo tiempo de la colonización o conquista. Ningún país dentro del continente africano está sujeto al dominio colonial, por lo tanto se considera que el concepto "pueblos indígenas" no es aplicable. A diferencia de las Américas, las comunidades asentadas en Australia, Nueva Zelanda y las Islas del Pacífico, hubo comunidades que abandonaron muchos países africanos en el momento de la independencia¹².

Muy pocos países de África reconocen, ya sea en sus constituciones o en la legislación nacional, la existencia –y por lo tanto la necesidad de proteger– los derechos de los pueblos indígenas dentro de su territorio. Algunos se aprovecharon de los recientes procesos de revisión constitucional en sus países para incluir el derecho de los pueblos indígenas. Entre estos están Etiopía, Camerún, Uganda, Algeria y Sudáfrica. Mientras que los pueblos indígenas de otras partes del mundo luchan contra la violación de sus derechos, los pueblos indígenas de África tienen que luchar por el reconocimiento de la existencia de los mismos.

La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (Comisión Africana) recién ha comenzado a abrir el debate sobre los pueblos indígenas. La Comisión Africana adoptó la Resolución sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas / Comunidades en África recién el 6 de noviembre de 2000. La mencionada resolución fue presentada a la 37ª Sesión Ordinaria de la Organización de Unidad Africana en Lusaka, Zambia, en julio de 2001.

La Comisión Africana ha establecido un Grupo de Trabajo sobre Pueblos / Comunidades Indígenas en África, que se reunió por primera vez en Banjul, Gambia, el 12 de octubre de 2001. El Grupo de Trabajo presentará un documento marco en la próxima sesión de la Comisión Africana en abril / mayo de 2002 en Pretoria, Sudáfrica. Estos son pasos contundentes y sin precedentes por parte de la Comisión Africana, dada la hostilidad de muchos

estados africanos hacia el concepto de pueblos indígenas. Todavía queda mucho por hacer.

La estrategia regional del Proyecto para Promover la Política de la OIT sobre Pueblos indígenas y Tribales¹³ identifica siete países africanos donde planea operar. Estos países son: Camerún, República Centroafricana, Etiopía, Kenia, Marruecos, Tanzania y Sudáfrica¹⁴.

Este documento se centrará en la "institución" del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas para ver cómo se puede asistir a los pueblos indígenas en África en su lucha para que se reconozca su existencia y sus derechos sean respetados y protegidos.

La Comisión de la ONU sobre Derechos Humanos adoptó la resolución 2001/57 el 24 de abril de nombrar un Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas. El Prof. Rodolfo Stavenhagen (de México) fue nombrado durante un período de 3 años. Su mandato es:

- a) Recabar, solicitar, recibir e intercambiar información y comunicaciones de todas las fuentes pertinentes, incluyendo gobiernos, los mismos pueblos indígenas y sus comunidades y organizaciones, sobre las violaciones de sus derechos humanos y libertades fundamentales;
- b) Formular recomendaciones y propuestas sobre medidas y actividades apropiadas para impedir y remediar las violaciones de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos 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 sobre la Promoción y Protección de los Derechos Humanos.

El mandato del Relator Especial abarca las violaciones de (todos) los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas. Los derechos no están limitados a los contenidos del Convenio 107 de 1957 o el Convenio 169 de la OIT de 1989¹⁵.

El Relator Especial, Prof. Rodolfo Stavenhagen, ha incluido el continente africano en su trabajo, a pesar de la opinión de algunos expertos dentro de las Naciones Unidas, especialmente el Relator Especial sobre Tratados, Sr. Don Alfonso Martínez, que las personas que se identifican a sí mismas como "indígenas" en África estarían mejor ubicadas en el Grupo de Trabajo de la ONU sobre Minorías ya que sus gobiernos no reconocen su existencia.

El primer informe anual del Prof. Stavenhagen a la Comisión de Derechos Humanos¹⁶ mostró un especial

interés relativo a los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas de África. También se refirió, entre otras cosas, a la interferencia de los derechos de la tierra que enfrentan los san en el sur de África, la violación de los derechos sociales, económicos y culturales de los cazadores-recolectores hadzabe, los pastores maasai en el este de África así como los bagyeli de África Central y los twa de la Región de los Grandes Lagos. El informe también se refirió a la demanda de los amazigh del norte de África por el reconocimiento de sus derechos culturales. Los ogiek, de Kenia, exigen que la nueva constitución que está siendo actualmente redactada debe reconocerlos como un pueblo indígena distinto. Pronto se publicará un agregado al primer informe anual que destacará otros casos relativos a los derechos humanos de los pueblos indígenas de África.

Autoidentificación

El Convenio 169 de la OIT de 1989 reconoce la autoidentificación de los pueblos indígenas y tribales como un criterio fundamental. El Artículo 12 establece que:

"la autoidentificación como indígena o tribal será considerada como un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las previsiones de este Convenio"

Por lo tanto, el Convenio 169 de la OIT adopta criterios objetivos y subjetivos. Los criterios objetivos determinan si un grupo específico indígena o tribal cumple con los requisitos del Artículo 1.1, mientras que los criterios subjetivos se ocupan de la identificación de una persona o grupo como pertenecientes a un grupo o pueblo indígena o tribal, conforme al Convenio como se establece en el Artículo 1.2¹⁷.

El principio de autoidentificación contenido en el Artículo 1.2 del Convenio 169 de la OIT de 1989 es importante para los pueblos indígenas de África. A pesar de la negación de sus gobiernos de que existen en tanto que persona o grupo indígena, una vez que las personas se identifican a sí mismas como indígenas, tienen el derecho a presentar acusaciones de violaciones de sus derechos humanos al Relator Especial.

El Relator Especial tiene el mandato de "investigar" esas acusaciones independientemente de si el gobierno reconoce o no al pueblo interesado como indígena. Para los objetivos de la investigación de la acusación de violación de derechos humanos y libertades fundamentales, el debate sobre la aplicabilidad del concepto de "pueblos indígenas" en África es menos importante. Por ejemplo, los san de Botswana pueden suministrar informa-



Foto: Luciano de FUGLIA



Foto: Espen Warde



Foto: Diana Vinding



Foto: Diana Vinding

ción al Relator Especial sobre las violaciones de sus derechos sin necesidad de probar que son indígenas. La mayoría de los estados africanos son miembros de las Naciones Unidas y los Convenios de la OIT son instrumentos internacionales de derechos humanos.

1. Recabar información y comunicaciones de los mismos pueblos indígenas y sus comunidades y organizaciones, sobre las violaciones de sus derechos humanos y libertades fundamentales

A pesar de las negativas de sus gobiernos en cuanto a su existencia, el movimiento social de pueblos indígenas en África está creciendo en importancia e influencia. Los pueblos indígenas de África participan activamente en foros establecidos por las Naciones Unidas, por ejemplo, el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas. Tienen un representante, Dr. Godffry Koeuvi (de Togo) en el Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas.

Los pueblos indígenas tienen acceso directo al Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Poblaciones Indígenas (WGIP) así como también al Grupo de Trabajo sobre Minorías. El mandato del WGIP es dual: (a) revisar progresos relativos a la promoción y protección de los derechos fundamentales de pueblos indígenas, y (b) prestar atención a la evolución de la normativa internacional relativa a los pueblos indígenas¹⁶. Los Grupos de Trabajo no son mecanismos de "queja" y por tanto no tienen la función de recibir y tratar quejas de violaciones de derechos. El mandato del Relator Especial es importante porque permite la recepción de tales acusaciones de violaciones de los derechos de los pueblos indígenas.

Los pueblos indígenas han establecido una serie de organizaciones. Aunque estas organizaciones son todavía jóvenes y muchas sufren de carencia de recursos y capacitación, han ayudado a los pueblos indígenas a organizarse y a "tener una voz". Existen dos organizaciones paraguas en África, el Comité Coordinador de los Pueblos Indígenas del África (IPACC) con un secretariado con sede en la Ciudad del Cabo, Sudáfrica, y la Organización de Pueblos Indígenas de África (OIPA) con sede en Tanzania. Hay muchas organizaciones de "base comunitaria" de pueblos indígenas que son parte de IPACC y OIPA. IPACC y OIPA representan una red mediante la cual se puede presentar violaciones de los derechos de los pueblos indígenas a las Naciones Unidas a través de la oficina del Relator Especial.

2. El mandato de solicitar información sobre las violaciones de derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas

El Relator Especial puede solicitar información de todas las fuentes pertinentes, incluyendo gobiernos y los mismos pueblos indígenas o sus organizaciones y comunidades. Esto significa que éste, una vez informado sobre la violación de derechos humanos por parte de ciertos go-

biernos, tiene el mandato de requerir más información del gobierno responsable respecto a la acusación. Un ejemplo es si los san/basarwa de Botswana suministraran información al Relator Especial respecto a su traslado "forzoso" de la Reserva de la Fauna del Kalahari Central.

3. Formular recomendaciones y propuestas sobre medidas apropiadas

Otra ventaja significativa sobre el mandato del Relator Especial es que, además de simplemente recibir y compartir la información recibida, el Relator Especial tiene el poder de hacer recomendaciones. Por ejemplo, el Relator Especial puede hacer recomendaciones sobre cómo el gobierno de Botswana debería tratar el asunto del traslado de los san de la Reserva de la Fauna del Kalahari Central.

4. Trabajar en estrecha colaboración con otros

La Comisión Africana no tiene recursos suficientes. Hay una seria necesidad de asistir al recientemente nombrado Grupo de Trabajo sobre Pueblos / Comunidades Indígenas en África, formulando temas de debate y cómo facilitar el debate sobre el tema, todavía polémico, de la aplicabilidad del concepto de pueblos indígenas en África. La necesidad es mucho más seria considerando que el Grupo de Trabajo opera en un entorno donde hay poco apoyo para el trabajo que se supone tiene que realizar, tanto dentro de la Organización de la Unidad Africana (OAU) como de la Comisión Africana. El Relator Especial, siendo un "funcionario" de las Naciones Unidas y, por lo tanto un actor "objetivo" e "independiente" con respecto a la Comisión Africana, tiene la posición ideal para ayudar al Grupo de Trabajo de la Comisión Africana.

5. Visitas a países

El Relator Especial puede visitar países donde existen pueblos indígenas con el propósito de investigar su situación. Las visitas sólo pueden tener lugar por invitación de los gobiernos. El Relator Especial puede solicitar a un gobierno una invitación a su país como visita oficial, registrándose un informe de la visita.

Esto puede ser difícil de lograr en África debido a la falta de aceptación de muchos estados africanos de la existencia de pueblos indígenas en sus territorios. La estrategia podría ser dirigirse a los estados que están abiertos y apoyan el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, por ejemplo, Sudáfrica. Una de las formas es que organizaciones de pueblos indígenas de Sudáfrica alienten a su gobierno a invitar al Relator Especial para una visita oficial. El secretariado de la organización paraguas, el Comité Coordinador de Pueblos Indígenas de África (IPACC) tiene su sede en Ciudad del Cabo, Sudáfrica. IPACC podría facilitar este proceso.

Una visita oficial a Sudáfrica podría ser usada como "modelo" y como "plataforma" para el resto de África.

6. Realizar estudios

El Relator Especial tiene el mandato de realizar estudios sobre temas específicos relacionados con los pueblos indígenas. Hay mucha necesidad de investigación sobre temas que afectan a los pueblos indígenas de África. Una de las áreas es el impacto de los proyectos de desarrollo sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas. Por ejemplo, el establecimiento de una represa hidroeléctrica en las Cataratas de Epupa amenaza la supervivencia de los indígenas himba de Namibia como pueblo, así como la de su cultura.

7. Participar en conferencias / seminarios internacionales como "experto" en cuestiones indígenas

El Relator Especial es nombrado sobre la base de su propia pericia sobre el tópico de cuestiones indígenas. Esta pericia puede ser usada más creativamente cuando el Relator Especial es invitado en su capacidad privada de experto para asistir y hacer contribuciones valiosas a conferencias, ya sea regionalmente o en todo el continente.

La asistencia del Prof. Stavenhagen al Tercer Seminario sobre Multiculturalismo en África: Acuerdo Grupal Pacífico y Constructivo en Situaciones que involucran a Minorías y Pueblos Indígenas, Gaborone, Botswana, del 18 al 22 de febrero de 2002, es un ejemplo del uso de la pericia del Relator Especial en las discusiones.

Conclusión

El nombramiento del Relator Especial de la ONU es muy útil para los pueblos indígenas de África. El desafío queda ahora en manos de los mismos pueblos indígenas, sus organizaciones y comunidades, para poder hacer buen uso de esta oportunidad. Tienen que presentar información relativa a las violaciones de sus derechos al Relator Especial para que éste pueda actuar sobre tal información y los que pueden influir para que sus gobiernos inviten oficialmente al Relator Especial, deben hacerlo. Los académicos y organizaciones que se ocupan de temas indígenas necesitan encontrar formas creativas para aprovechar la pericia del Relator Especial. Por ejemplo, organizando conferencias y seminarios en los que pueda ser discutido, y con suerte resuelto, este tema todavía tan polémico de la aplicabilidad del concepto de pueblos indígenas. El Grupo de Trabajo de la Comisión Africana sobre Pueblos y Comunidades Indígenas en África debería encontrar formas para implicar al Relator Especial de la ONU en su trabajo. El Relator Especial, a pesar de las limitaciones de recursos y personal para asistirlo en su trabajo, ha expresado la necesidad de hacer su oficina más "accesible" para los pueblos indígenas.

Notas y referencias

- 1 Son: Angola, Egipto, Ghana, Malawi, Túnez y Guinea-Bissau.
- 2 Son: México, Colombia, Bolivia, Paraguay, Perú, Honduras, Guatemala, Ecuador y Argentina.
- 3 Holanda, Noruega y Dinamarca.
- 4 Costa Rica
- 5 Fiji
- 6 La mayoría de los países de las Islas del Pacífico continúan bajo regímenes coloniales. Todavía están luchando por la autodeterminación y la liberación nacional. Muchos no tienen poderes para concluir tratados.
- 7 Ver Artículos 19 a 23 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, OAU Doc. CAB/LEG/6/7/3 rev.5, 21 I.L.M.58 (1982), entrada en vigencia el 21 de octubre de 1986.
- 8 Pueblos katangeses de Zaire.
- 9 http://www.indianlaw.org.body_iachr_decision.html accesible desde el 22 de octubre de 2001. Fue la primera vez que la Corte Interamericana de Derechos Humanos tomó una decisión vinculando los derechos humanos con el medio ambiente, utilizando leyes e instrumentos internacionales de derechos humanos. Ver también <http://www.cedha.org.ar/Press10-09-01.html> accesible a partir del 22 de octubre de 2001.
- 10 *Mabo v Queensland* [1988] 166 C.L.R. [Australia].
- 11 [1997] 153 D.L.R. [4th] 193 [Canadá]
- 12 Sudáfrica es una excepción. Por ejemplo, los "afrikaaners" no abandonaron Sudáfrica en el momento del establecimiento de un estado democrático en 1994. Lo mismo sucedió en Namibia en 1990.
- 13 ILO Doc. INT/00/M01/DAN, ILO Mission Report, Republic of South Africa, 26 September to 3 October 2001, paragraph 5.3.1, by Johnson Ole Kaunga, ILO Regional Co-ordinator for Africa, based in Dar es Salaam Area Office.
- 14 Ibid.
- 15 El Artículo 1.1. del Convenio 169 de la OIT de 1989 se aplica a) a los pueblos tribales en países independientes cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial; b) a los pueblos en países independientes considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas o algunas de sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas.
- 16 E/CN.4/2002/97
- 17 *Manual sobre la Convención 169 de la OIT de 1989*, 8.
- 18 http://www.unhcr.ch/indigenous/ind_wgip.html acceso desde el 23 octubre 2001.

Maureen Tong es catedrática decana y directora adjunta del Centro de Derechos Humanos, Universidad de Pretoria, Africa del Sur. Trabajó como asistente de investigación en el primer informe anual del Relator Especial de la ONU, Prof. Rodolfo Stavenhagen, sobre la situación de derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas. □

La Conferencia Mundial contra el Racismo: continúa el racismo contra los pueblos indígenas

Por Alberto Saldamando



Foto: Ebbe Svendsen

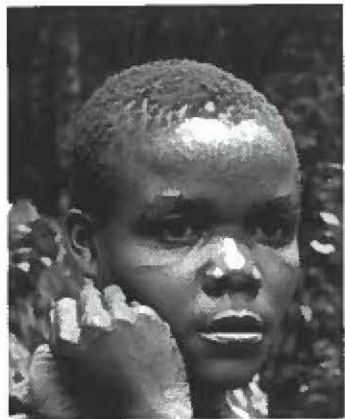


Foto: Espen Waite



Foto: archivo de IWGIA



Argentina - Foto: Nicolás Güller



Perú - Foto: Federación C.C.N.N. Campesino-Indígenas



Etiopía - Foto: IWF - Damsi, Phitruachary

Agradecimiento

Uno de los pocos momentos brillantes para los Pueblos Indígenas en la Conferencia Mundial Contra el Racismo, en Durban, fue una recepción para los delegados indígenas organizada por los Pueblos Indígenas Ko-San de Sudáfrica, IPACC, el Comité Coordinador de los Pueblos Indígenas de Sudáfrica, y la Conferencia Nacional Griqua de Sudáfrica. En este evento, organizado por el Sr. Cecil le Fleur, de IPACC, nuestros anfitriones sudafricanos fueron calurosos y generosos con su tiempo y con sus esfuerzos sumamente exitosos para hacernos sentir bienvenidos, por lo que todos los delegados indígenas estuvieron muy agradecidos.

Introducción

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) celebró dos Conferencias Mundiales para Combatir el Racismo, en 1978 y 1983, antes de la Conferencia Mundial Contra el Racismo (CMCR) en Durban, Sudáfrica, del 31 de agosto al 7 de septiembre de 2001. La Asamblea General también declaró tres Decenios para Combatir el Racismo, el tercero de los cuales finaliza en el año 2003.

Las dos primeras Conferencias para Combatir el Racismo, de 1978 y 1983, se manifestaron fuertemente en contra del sistema del apartheid, vigente en ese entonces en la República de Sudáfrica. Muchas personas dan crédito a estas dos primeras Conferencias Mundiales por haber contribuido en gran forma a poner fin al sistema del apartheid.¹ Pero estas Conferencias Mundiales lograron muy poco con respecto a eliminar la discriminación racial contra los pueblos indígenas u otras víctimas de las perniciosas prácticas del racismo y sus resultados mortales en otras partes del mundo.

Hay muy pocos países, si es que hay alguno, donde el racismo hoy no constituya un problema, particularmente para los pueblos indígenas. Muchos pueblos indígenas y sus representantes participaron no solamente en la CMCR en Durban, sino en todos los procesos preparatorios de la CMCR, así como en el Foro de ONGs celebrado en conjunto con la CMCR, con la esperanza de lograr una garantía real de los Estados miembros de las Naciones Unidas y de la sociedad civil para poner fin al racismo en todo el mundo, esfuerzo que fracasó. En realidad, los pueblos indígenas -todavía en lucha en las Naciones Unidas por el reconocimiento básico de sus derechos colectivos como pueblos- vieron en los documentos de la CMCR un retroceso de los Estados con respecto a los compromisos asumidos en las dos anteriores Conferencias Mundiales.

Los Estados reformularon normas internacionales que reconocían a los pueblos indígenas como propietarios de sus tierras tradicionales, territorios y recursos naturales, declarando a las tierras y recursos naturales indígenas sometidos a las normas nacionales, "alentando" (pero no requiriendo) el cumplimiento de las normas internacionales, y sólo "cuando fuera posible".

La sociedad civil en la CMCR de Durban se enredó tanto en la guerra ideológica de los Estados sobre el estado de Israel, que la Declaración del Foro de ONGs y el Programa de Acción están siendo rechazados ahora por muchas ONGs, fundamentalmente del Norte, por ser considerados antisemitas y racistas.

Este breve artículo, basado en una intervención escrita en la 58ª Sesión de la Comisión de Derechos Humanos, intenta describir el proceso de la CMCR y sus resultados con respecto a los pueblos indígenas. Algunos pueden considerarlo excesivamente negativo, pero esa no es la intención. Las observaciones y opiniones personales del autor intentan reflexionar sobre la naturaleza del racismo en el seno de la comunidad internacional y la importancia de continuar con la lucha contra el racismo. Los pueblos indígenas han logrado algún éxito dentro del sistema de la ONU, pero el proceso de la CMCR nos recordó que el racismo, incluyendo el racismo dentro de la comunidad internacional, sigue impidiendo nuestros progresos y justificando nuestra opresión y el robo de nuestras tierras y nuestros recursos.

Conferencias mundiales anteriores para combatir el racismo

En la Conferencia de 1978 para Combatir el Racismo, los Estados adoptaron una Declaración que utilizaba la palabra "pueblos" con referencia a los pueblos indígenas sin condicionamiento ni restricción. La primera Conferencia Mundial para Combatir el Racismo incluyó en su Declaración:

21. La conferencia endosa el derecho de los pueblos indígenas a mantener su estructura tradicional de economía y cultura, incluyendo su propia lengua, y también reconoce la relación especial de los pueblos indígenas con su tierra, y subraya que su tierra, derechos territoriales y recursos naturales, no deberían serles arrebatados.

Pocos años después, en 1983, la segunda Conferencia Mundial para Combatir el Racismo hizo un retroceso. No usó el término "pueblos" indígenas en su Declaración y Programa de Acción y nos relegó a "poblaciones". Esta posición es coherente con el nombre dado por la Comisión al Grupo de Trabajo de la Subcomisión sobre "Poblaciones" Indígenas, en 1982. Pero repitió las declaraciones que reconocían la relación especial de los pueblos indígenas con sus tierras y nuestro derecho a nuestra tierra y recursos naturales:

22. los derechos de las poblaciones indígenas a mantener sus estructuras tradicionales económicas, sociales y culturales, de perseguir su propio desarrollo económico, social y cultural y de usar y perfeccionar su propia lengua; no se debería impedir su relación especial con sus tierras y recursos naturales; debería cumplirse al pie de la letra la consulta con las poblaciones indígenas con respecto a propuestas que les conciernen; la Conferencia recibe con agrado el establecimiento (sic) del Grupo de las Naciones Unidas sobre Poblaciones Indígenas.

B. Posiciones indígenas

El 10 de agosto de 2000, más de 200 indígenas participaron en una consulta preparatoria sobre la CMCR, en la Sede Central de la ONU, en la ciudad de Nueva York, celebrada por la Oficina del Alto Comisionado sobre Derechos Humanos, en la 6ª Conmemoración del Día Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo. Después de tres sesiones de apertura y dos sesiones plenarias, los participantes recomendaron al Comité Preparatorio de la CMCR, entre otras cosas, que la Declaración y el Programa de Acción de la CMCR reconozcan específicamente a los pueblos indígenas como pueblos, y que no deberían usar otra palabra como "poblaciones" o "personas".

Lamentando la falta de cumplimiento de las declaraciones de las dos primeras Conferencias Mundiales, esta reunión de pueblos indígenas también recomendó que la Declaración y Programa de Acción de la CMCR reconozcan el derecho de los pueblos indígenas a la propiedad y el control de sus tierras y territorios y a no ser privados de sus medios de subsistencia o de sus recursos naturales; y hacer un llamado a los Estados para que tomaran medidas efectivas para proteger los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios y recursos naturales.

Este llamado fue repetido en la Prepcom II de mayo de 2000, por el Comité Indígena y por la Iniciativa Indígena por la Paz, en su conferencia satélite desde la ciudad de México, en noviembre de 2000. Ese mismo mes, cientos de delegados indígenas participantes en el Grupo de Trabajo Intersesional sobre el Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, emitieron una declaración sobre el Racismo Contra los Pueblos Indígenas y la CMCR, haciendo un llamado a los estados a usar la palabra "pueblos" con respecto a los pueblos indígenas, y no otra palabra, y a reconocer específicamente a los pueblos indígenas como pueblos. También hicieron un llamado a los Estados para que tomaran medidas inmediatas y efectivas para demarcar y proteger tierras, territorios y recursos naturales indígenas contra la invasión y la destrucción.

Los participantes de los pueblos indígenas de la Conferencia Preparatoria de las Américas para la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y la Intolerancia Conexa, en Santiago de Chile del 3 al 4 de diciembre de 2000, adoptaron una Declaración, llamando al pleno reconocimiento de los pueblos

indígenas como pueblos, y el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas sobre tierras, territorios y recursos naturales. Una vez más, la reunión de pueblos indígenas en Quito, Ecuador, en marzo de 2001, en un Foro patrocinado por la ONU, también describió el racismo en las Américas como una extensión del colonialismo, e hizo un llamado por el pleno reconocimiento de los pueblos indígenas como pueblos con el derecho de autodeterminación, y el reconocimiento de los sistemas indígenas de gestión de sus territorios.

Los pueblos indígenas de todas partes del mundo celebraron otras numerosas consultas, reuniones y conferencias, en el ámbito nacional y regional, preparatorias para la CMCR de Durban. En la Reunión Regional de Pueblos Indígenas sobre la Conferencia contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y la Intolerancia Conexa, celebrada en Sydney, Australia, en febrero de 2001, los pueblos indígenas de Australia, Canadá, Hawai'i y los Estados Unidos, en su prolongado y elocuente informe, hicieron también un llamado no sólo por el reconocimiento de los pueblos indígenas como pueblos sino, en particular, el reconocimiento de nuestro derecho inherente de autodeterminación y de propiedad y control de nuestros territorios y recursos.

La Conferencia del Milenio de los Pueblos Indígenas, patrocinada por NAPGUANA, celebrada en la ciudad de Panamá, Panamá, en mayo de 2001, intentó reunir lo que se había convertido en un consenso global de los pueblos indígenas de todo el mundo, en recomendaciones para la CMCR. Este consenso incluía los resultados de las conferencias mencionadas anteriormente, así como la Consulta Comunitaria sobre Racismo, Discriminación Racial, Xenofobia y la Intolerancia Conexa, en Kampala, Uganda, abril-mayo de 2001; la Declaración de Abokabi de Ghana, abril de 2001; y, la Declaración Kidal, de Malí, enero de 2001.

Nuestro consenso mundial hizo un llamado a los Estados para que reconocieran a los pueblos indígenas como Pueblos en su significado pleno conforme al derecho internacional, y su derecho de autodeterminación, así como la reiteración del reconocimiento de las dos primeras Conferencias Mundiales de la relación física y espiritual especial entre los pueblos indígenas y sus tierras, y para el respeto de sus tierras y recursos naturales.

Los pueblos indígenas y sus representantes emitieron muchas más afirmaciones y declaraciones sobre racismo y recomendaciones a la CMCR de las que están listadas más arriba. Muchas, como la Declaración de Santiago, y particularmente el informe de Sydney, reflejan elocuentemente el sentimiento de los pueblos indígenas después de 500 años de colonización, persecución e intolerancia religiosa, genocidio y sus manifestaciones contemporáneas, la continua militarización de las tierras indígenas, la nueva y perniciosa manifestación del racismo ambiental, la continua pérdida de tierras y sitios sagrados, las consecuentes omisiones de los gobiernos de consultar a los pueblos indígenas y obtener su libre e informado consentimiento sobre asuntos que afectan a su medio ambiente, subsistencia y a su misma supervivencia, y muchos otros temas reconocidos como temas de derechos



indígenas según las normas internacionales.² Los pueblos indígenas consideraron que estas violaciones masivas de sus derechos humanos y libertades fundamentales, están basadas en un racismo histórico y persistente.

Teniendo en cuenta la definición de la discriminación racial del Convenio CERD -que cualquier distinción basada en el origen racial o étnico que tenga el propósito o efecto de anular o impedir el reconocimiento o goce de otros derechos humanos- los pueblos indígenas llegaron a un consenso global de que el rechazo de los Estados a usar la palabra Pueblos, sin restricciones o condiciones, era, en sí mismo, racista. El Artículo 1 en Común de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece: "Todos los Pueblos tienen el derecho de autodeterminación". ¿Por qué no los pueblos indígenas?

Todo lo que pedían los pueblos indígenas a los Estados para la Declaración de la CMCR y el Programa de Acción era una reafirmación de nuestros derechos colectivos como Pueblos, ya reconocidos internacionalmente, como se refleja en las primeras dos Conferencias Mundiales.

Los Resultados

1. Los Procesos Preparatorios de la ONU

Las Naciones Unidas patrocinaron 5 Reuniones de Expertos, que comenzaron en diciembre de 1999, como preparación para la CMCR: dos en Ginebra (Refugiados y Estados Multiétnicos, y Remedios) y una en Santiago de Chile (Medidas Legales), Addis-Abeba, Etiopía (Prevención del Conflicto Racial Étnico), Bangkok, Tailandia (Migrantes y Tráfico), y Varsovia, Polonia (Protección de las Minorías y otros Grupos Vulnerables).

La Comisión de Derechos Humanos patrocinó además 4 Reuniones Preparatorias Regionales, que comenzaron en octubre de 2000: el Consejo de Europa (Estrasburgo, Francia), Américas (Santiago de Chile), Asia (Teherán, Irán) y África (Dakar, Senegal).

Aunque hay pueblos indígenas en todo el mundo y enfrentan problemas severos de discriminación racial y

supervivencia en todas las regiones del mundo, las únicas reuniones de todas las mencionadas anteriormente que trataron el tema de los Pueblos Indígenas en un grado significativo fueron las Reuniones Regionales y de Expertos de las Américas.³ Tenemos entendido que los pueblos indígenas y las ONGs ni siquiera fueron invitados a muchas de estas Prepcoms Regionales y de Expertos.

2. El seminario regional de expertos de América Latina y el Caribe de Santiago

La reunión de expertos de las Américas usó el término "pueblos indígenas" sin ningún condicionamiento ni restricción del término "pueblos" según el derecho internacional.⁴ El seminario concluyó que se debería reconocer y los derechos colectivos de los pueblos indígenas a tierras, territorios y recursos naturales y hacer uso de los mismos.⁵ Recomendó a la CMCR apelar a los Estados: "Reconocer el derecho de los pueblos indígenas a la propiedad, explotación, control y utilización de sus tierras y territorios, incluyendo los recursos naturales".⁶

3. La Conferencia Regional de Santiago sobre las Américas

A diferencia de la reunión de expertos del seminario regional (a la cual no fueron invitados) los Estados Unidos asistieron a la Conferencia Regional de las Américas, también celebrada en Santiago de Chile. Ante la insistencia de los Estados Unidos, la Conferencia adoptó la fórmula en su preámbulo, "derechos asociados con el término 'pueblos' tienen un sentido específico en el contexto determinado apropiadamente en las negociaciones multilaterales en los textos de las declaraciones que tratan específicamente sobre esos derechos".⁷ La palabra "pueblos" fue convertida en una palabra vacía, sin ningún significado.

Las secciones que repetían las fórmulas relacionadas con los derechos de los pueblos indígenas a la tierra y a los recursos naturales de las dos primeras Conferencias Mundiales fueron eliminadas. En cambio, la Conferencia de Santiago se refirió solamente al "bienestar de los pueblos indígenas y su goce de los beneficios del desarrollo sostenible...".

Los representantes de los pueblos indígenas y los Estados Unidos libraron una lucha que continuó hasta la hora final del último día. Y aunque muchos Estados latinoamericanos y caribeños apoyaron nuestras demandas, los Estados Unidos no quisieron acordar un consenso hasta que su fórmula fue aceptada.

En la siguiente Prepcom, en Ginebra, el Comité Preparatorio, la Comisión sobre Derechos Humanos, decidió que consideraría la versión de la Prepcom Regional de Santiago como borrador para las secciones sobre los temas Indígenas de la Declaración y Programa de Acción de la CMCR.

La CMCR de Durban

A pesar de la gran participación de los pueblos indígenas durante todo el proceso, y el apoyo de una gran cantidad de Estados, debido a la insistencia del Norte, encabezado por el Reino Unido, la CMCR hizo retrocesos con respecto a las anteriores Conferencias Mundiales para Combatir el Racismo. En el momento de escribir este artículo, la Declaración y el Programa de Acción final de la CRCM todavía no habían sido adoptados. Pero en su redacción final, aunque se utiliza la palabra "pueblos" con respecto a los Pueblos Indígenas, no se nos reconoce como Pueblos y nuestros derechos colectivos a la tierra y los recursos naturales ya no son un asunto de la normativa internacional.

Con respecto a la palabra "Pueblos", la CMCR condiciona su uso en los documentos de manera que no tenga la significación atribuida al mismo por el derecho internacional. Como tal, es una palabra vacía, sin sentido ni significado.

La modificación hecha a las dos Conferencias Mundiales anteriores con respecto a la tierra es aún más ofensiva:

Reconocemos la relación especial que los pueblos indígenas tienen con la tierra como la base para su existencia espiritual, física y cultural y alentamos a los Estados, cuando sea posible, asegurar que los pueblos indígenas puedan mantener la propiedad de sus tierras y recursos naturales a los que tienen derecho conforme al derecho internacional.⁹

La Declaración de la CMCR subordina nuestros derechos humanos y libertades fundamentales, internacionalmente reconocidos, a la legislación nacional. Los estados son "alentados", pero no obligados, a respetar nuestros derechos humanos. ¡Y sólo cuando sea "posible"!

El lenguaje que sugería que nuestros derechos humanos son "negociables" en la Intersesional sobre el Proyecto de Declaración fue eliminado en la CMCR, fundamentalmente porque los Pueblos Indígenas forzaron una reapertura del consenso que lo adoptó. Pero el resultado adoptado por la CMCR, de que el significado de la palabra "pueblos" espera la adopción de la propuesta de Declaración sobre los Derechos Indígenas, es en última instancia, suficientemente ofensivo, aunque no se haga referencia a las "negociaciones multilaterales".⁸

Ya sea a propósito o por efecto, las Naciones Unidas anulaban y menoscababan nuestros derechos humanos reconocidos internacionalmente. La Declaración y Programa de Acción de la CMCR fue un acto de discriminación racial de las mismas Naciones Unidas.

Conclusión

El Sr. Theodor van Boven, un experto en derechos humanos de las Naciones Unidas, sumamente respetado y de larga trayectoria, y miembro del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, organismo monitor del Convenio sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discrimina-

ción Racial, escribió un documento de antecedentes para el proceso preparatorio de la CMCR, examinando la falta de efectividad y compromiso de las dos Conferencias Mundiales anteriores para Combatir el Racismo.¹¹

Destacando la aparente ineffectividad de los compromisos asumidos en las dos primeras Conferencias Mundiales, cita la falta de compromiso con los procesos de las Naciones Unidas por parte de la Unión Europea (a lo que agregaríamos a los Estados Unidos y llamaríamos a esta colectividad el "Norte"), como el Convenio CERD y el Comité CERD y sus procesos de monitoreo, prefiriendo los suyos, "ignorando conspicuamente la existencia de las normas y pronunciamientos de las Naciones Unidas sobre el mismo tema" (aunque 14 de los 15 Estados y los Estados Unidos son signatarios del Convenio CERD).¹²

Cita como razones de la falla de las dos primeras Conferencias Mundiales para tratar efectivamente con el problema del racismo la "percepción" del Norte de que las Naciones Unidas están influidas por fuerzas hostiles a sus intereses, recordándonos que Europa (y los Estados Unidos) han boicoteado conferencias previas sobre el racismo referentes al tema de Israel y el Sionismo.¹³ Y, por cierto, los Estados Unidos e Israel boicotearon esta CMCR, exactamente por la misma razón.¹⁴ Siguiendo con las razones declaradas para el boicot continuo de estas conferencias sobre el racismo, cita la utilización de la ONU, por parte del Norte, para promover la percepción de sus propios intereses y no los intereses de las víctimas del racismo.¹⁵

Cita la culpa del Norte con respecto al colonialismo y su racismo, así como la falta de voluntad política para encarar el racismo de una manera consecuente con las opiniones expresadas por las víctimas de su historia racista y sus prácticas presentes.

Y es obvio que ciertas pautas de racismo y discriminación racial, profundamente arraigadas, están estrechamente relacionadas con el pasado colonial con su supremacía de la raza blanca y que las doctrinas nefastas de superioridad racial fueron preconizadas y practicadas por los europeos.¹⁶

Se pueden hacer precisamente las mismas críticas a la CMCR de Durban.

Lo que la CMCR logró, finalmente, fue subrayar a grandes trazos la necesidad de una continua vigilancia y lucha contra el racismo. Para los pueblos indígenas, la CMCR solamente reveló, una vez más, que el racismo está subyacente en todas las otras negaciones de nuestros derechos humanos y libertades fundamentales, incluso en la Comisión de Derechos Humanos, el comité preparatorio de la CMCR, pues decidió conscientemente y en forma adrede vaciar la palabra "pueblos" -con respecto a los Pueblos Indígenas- de todo significado. Las declaraciones erróneas de la Comisión de que las normas internacionales existentes sobre los derechos de los Pueblos Indígenas a sus tierras, territorios y recursos naturales son dependientes de la legislación nacional, son aún más inquietantes. La CMCR tuvo un sólo efecto positivo: consolidar el movimiento indígena. No es un logro desdeñable que todos los pueblos indígenas de todas las regiones del mundo se expresaran como una sola voz. La CMCR reveló que todavía se codicia nuestras tierras y recursos naturales. Es nuestra realidad común.

Hay algunos Estados, y algunas ONGs del Norte, especialmente IWGIA, entre otras, que nos prestan un apoyo y aliento substanciales. La comprensión de nuestras dificultades por parte de los Estados y las ONGs está creciendo. Pero como nos recuerda la Declaración de la Prepcom Indígena de Santiago:

... racismo, discriminación, xenofobia y formas conexas de intolerancia son características de la ideología occidental dominante y están reflejadas en la relación que la sociedad occidental ha mantenido con los Pueblos Indígenas de América, constituyendo un problema histórico con profundas raíces en el colonialismo y la esclavitud de pueblos enteros, un problema que comenzó con la invasión de 1492 y que continúa hasta hoy día, negando a los Pueblos Indígenas su autodeterminación;

Es el racismo que continúa impulsando nuestra opresión.

Notas

- 1 Ver, p. ej., estrategias de las Naciones Unidas para combatir el racismo y la discriminación racial: experiencias pasadas y perspectivas presentes. Documento de antecedentes preparado por el Sr. Theodor van Boven, miembro del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, de acuerdo con el párrafo 51 de la Resolución de la Comisión 1998/26, E/CN.4/1999/WG.1/BP.7, 26 de febrero de 1999.
- 2 Ver, p. ej., el repudio del Indian Legal Resource Center en su página web, http://www.indianlaw.org/ngo_forum/htm, último registro, 13 de diciembre de 2002; ver también las discusiones y posiciones reflejadas por las ONGs europeas en la CMCR, en la página web del Internet Centre Anti Racism Europe, <http://www.icare.to>, último registro, 12 de enero de 2002.
- 3 Ver, Convenio OIT No. 169 Concerniente a los Pueblos Indígenas y Tribales en Estados Independientes; Artículo 1, Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (y Observaciones Finales sobre el Cuarto Informe Periódico de Canadá, aplicando el Artículo 1 y el derecho de Autodeterminación a los Pueblos Indígenas de Canadá, CCPR/C/79/Add.105, 7 de abril 1999); Convenio sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, Artículo t, 5 (v) (y la Recomendación General del Comité del CERD XIII 5; Observaciones Finales del Comité sobre la Eliminación de la Discriminación Racial: Australia. 19/04/200. CERD/C/304/Add.101. CERD/C/56/Misc.42/rev.3, 24 marzo de 2000).
- 4 Ver, p. ej., Informes de la Conferencia Preparatoria Europea (A/Conf.189/PC.2/6, 13 de octubre de 2000); la Reunión Preparatoria Asiática (A/Conf.189/PC.2/9, 21 de febrero de 2001); y la Conferencia regional para África A/Conf.189/PC.2/8, Dakar, 24 de enero de 2001). En estos tres informes, los Pueblos Indígenas son solamente mencionados junto con otros grupos vulnerables. No se hace ninguna otra referencia a los Pueblos Indígenas. El Informe Africano se refiere a las "poblaciones indígenas" (op. cit., en párr. 24).
- 5 Muchas de las críticas que se pueden hacer a los Estados con respecto a actitudes racistas profundamente arraigadas e indiferencia con respecto a los Pueblos Indígenas también puede ser atribuidas a muchas ONGs no-indígenas. Ver, sitio web de ICARE, fn.2.
- 6 Informe sobre el seminario regional de expertos de América Latina y el Caribe sobre medidas económicas, sociales y legales para combatir al racismo, con referencia particular a los

grupos vulnerables (A/CONF.189/PC.2/5, 27 de abril de 2001). Vale la pena destacar el hecho que Atencio López, de la Asociación Kuna NAPGUANA, fue invitado como experto y presentó un trabajo sobre ONGs (Acción de las Organizaciones No Gubernamentales y de la Sociedad Civil: Perspectivas y Prácticas más Idóneas). The International Indian Treaty Council fue probablemente la única ONG indígena visible en este seminario (ver párr. 33, p. 10 del informe).

- 7 Informe del seminario regional de expertos de América Latina y el Caribe, fn. 4, párr. 8, p.20.
- 8 Id. en párrafo 47. (c). La sección sobre Pueblos Indígenas en el informe regional de América Latina y el Caribe (Pueblos indígenas, párr. 44-49) también contiene algunas otras recomendaciones excelentes, incluyendo la plena y libre participación en todas las fases del proceso de toma de decisiones sobre temas de interés para ellos.
- 9 Documentos adoptados por la Conferencia Regional de las Américas, Santiago de Chile, 5-7 diciembre 21, 2001, WCR/IC/2001/Misc.5.
- 10 Declaración de la Conferencia Mundial Contra el Racismo, párrafo 24, se encuentra en el sitio web de Derechos Humanos <http://www.hchr.ch>, registro 10 de enero, 2002. Irónicamente este párrafo se encuentra en el sitio web en la sección titulada, "Fuentes, causas, formas y manifestaciones contemporáneas del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y la intolerancia conexas".
- 11 Id., párr. 51
- 12 Ver lista de citas, Fn.3.
- 13 Fn 10.
- 14 Fn.1.
- 15 Fn 1. en párr. 2.
- 16 Id.
- 17 Ver, sitio web del Departamento de Estado de los EE.UU., <http://www.state.gov/s/h/tst/index.cfm?docid=4416>, y 4789, visitado el 26 de noviembre de 2001.
- 18 Van Boven, fn. 1. párr. 3(c)
- 19 Id. en párr. 3. (b).

Alberto Saldamando, Consejero General, International Indian Treaty Council, de origen indígena chicano/zapoteco, es abogado y Consejero General del "International Indian Treaty Council (IITC)" (Consejo Internacional del Tratado Indio). Trabaja en el Equipo de la ONU de IITC en una gran variedad de foros de las Naciones Unidas y en un amplio número de proyectos. Además, es responsable del trabajo sobre derechos humanos del IITC. Es experto en mecanismos no convencionales de la ONU para la defensa de los derechos humanos y ha planteado una serie de temas nuevos e innovadores sobre temas indígenas en relación con temas de justicia ambiental y derechos ambientales en organismos internacionales. Actualmente es responsable de un nuevo e importante proyecto de IITC, que suministra capacitación y asistencia técnica en español y en inglés a las comunidades indígenas, sobre mecanismos internacionales de derechos humanos para la protección y defensa de los derechos humanos y libertades fundamentales indígenas.

El autor contestará con agrado cualquier pregunta de los pueblos indígenas sobre estos asuntos y se puede tomar contacto con él por email iitc@igc.org (por favor poner "para Alberto" en la línea de asunto), por teléfono +(415) 641-4482, o por correo a IITC, 2390 Mission Street, Suite 301, San Francisco, California, 94110, EE.UU. □

El Grupo de Trabajo de la OEA sobre la Propuesta de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas¹

Por Fergus MacKay



Antecedentes

En lo que fue ampliamente considerado como una reacción a la adopción del Convenio No. 169 de la OIT, la Asamblea General de la OEA pasó una resolución en 1989 para la elaboración un instrumento interamericano sobre derechos de los pueblos indígenas. En setiembre de 1995 fue aprobado un borrador oficial de una Declaración de la OEA y hecho público. Subsiguientemente a la publicación del documento, la CIDH realizó una serie de consultas regionales sobre el borrador (Canadá, Guatemala, Ecuador) -consideradas sumamente inadecuadas por los pueblos indígenas y por otros donde se pedían comentarios.

Después de las consultas, la CIDH aprobó una versión revisada del borrador de declaración en febrero de 1997, y la envió al público como la propuesta de Declaración Interamericana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. La propuesta de Declaración de la OEA y los diversos comentarios antes señalados fueron considerados por la Reunión de Expertos Gubernamentales para Analizar la Propuesta de Declaración Americana sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas, realizada en Washington del 10-12 de febrero de 1999, bajo los auspicios del Consejo Permanente de la OEA y su Comité sobre Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP).

Los expertos gubernamentales tenían autorización para modificar y enmendar la Declaración de la OEA y para esto completaron una primera lectura de los párrafos del preámbulo, cambiando el lenguaje de algunos y eliminando otros enteramente. La participación indígena no fue incluida formalmente en la reunión aunque esfuerzos de último minuto de los pueblos indígenas aseguraron su asistencia como observado-

res, y los gobiernos de Antigua y Barbuda permitieron que personas indígenas se sentaran en su delegación y, por consiguiente, hiciesen intervenciones. La Reunión de Expertos acordó que debería haber más debate sobre la Declaración propuesta y que los pueblos indígenas deberían participar plenamente en esos debates.

En su sesión de 1999, la Asamblea General decidió establecer un grupo de trabajo del Consejo Permanente para continuar la consideración de la Declaración propuesta. El Grupo de Trabajo, formalmente establecido el 28 de julio de 1999, fue invitado a "encargarse de la apropiada participación en sus esfuerzos de representantes de comunidades indígenas, con el fin de que sus observaciones y sugerencias puedan ser consideradas."

Primera sesión del Grupo de Trabajo (noviembre de 1999)

La primera sesión del Grupo de Trabajo sobre la propuesta de Declaración fue polémica. En la sesión de apertura, las delegaciones indígenas rechazaron los procedimientos de participación por ser inadecuados e insatisfactorios e instaron a que se asumieran medidas para aumentar la participación para "asegurar nuestro derecho a formar parte del consenso en la adopción de la propuesta de Declaración". Cuando esta demanda fue ignorada por el Presidente, las delegaciones se retiraron en protesta, retornando recién dos días más tarde después de que se llegó a un compromiso.

El resto de la sesión fue dedicada a intervenciones sobre el texto de la Declaración. Unos estados plantearon el tema de la

definición del término "indígena". Algunos también objetaron el uso del término "pueblos" (Estados Unidos, Argentina, Chile; Surinam), mientras que otros propusieron que se emplee el lenguaje usado en el Convenio 169 para quitarle a "pueblos" su significado en conexión con autodeterminación (Brasil). Muchas de las delegaciones indígenas declararon que la eliminación del término "pueblos" de la propuesta de Declaración sacaría todo sentido a una discusión de los artículos subsiguientes y sería de poco interés para ellas.

Aunque algunos gobiernos señalaron que la autodeterminación era un concepto en desarrollo en la legislación internacional y podía ser logrado a través de acuerdos negociados entre los pueblos indígenas y los Estados en el ámbito nacional (Canadá, Colombia), los debates siguieron la línea de aquéllos que tienen lugar en la ONU, con algunos gobiernos que rechazan completamente la aplicación de los derechos de los pueblos indígenas (Argentina, Chile, Estados Unidos); algunos que apoyan la inclusión del derecho siempre y cuando excluya cualquier derecho de secesión (Canadá); muchos plantearon preocupaciones acerca de la integridad territorial y de la soberanía estatal, y la mayoría intentó definir el derecho como limitado a la autonomía y el autogobierno creando, por consiguiente, una expresión de segunda clase del derecho en el caso de los pueblos indígenas (ej. Brasil, México).

Las delegaciones indígenas expresaron que el derecho de autodeterminación está bien establecido y definido por la legislación internacional, y que era inapropiado que la OEA o sus Estados miembros intentaran definirlo de otra manera, particularmente cuando el resultado era claramente discriminatorio y que se dejara de lado cualquier definición y que el derecho de autodeterminación se mantuviera como se encuentra en los

primeros artículos de algunos convenios internacionales. Propusieron que el derecho de autodeterminación como se encuentra en los Artículos 1 de los Convenios Internacionales y el Artículo 3 del proyecto de Declaración sobre los Derechos Indígenas fuera agregado a la propuesta de Declaración.

Algunos gobiernos apoyaron la inclusión del derecho de autonomía y autodeterminación (Canadá, Guatemala, Costa Rica, Colombia), pero otros expresaron que el uso de los términos "autonomía", "autogobierno" y "estatus político" eran inaceptables (Brasil, Chile, Argentina). Con respecto al reconocimiento de los sistemas legales indígenas, algunos gobiernos expresaron que un sistema legal paralelo era inaceptable y propusieron que el artículo fuera eliminado completamente (Argentina, Brasil y Chile), otros propusieron modificaciones menores al texto pero aceptaron el principio (Estados Unidos, México), mientras que otros aceptaron el principio pero expresaron que debería estar vinculado al respeto de los derechos fundamentales definidos por el derecho nacional e internacional (Colombia, Guatemala). Con la excepción de los Estados Unidos, que objetó su naturaleza colectiva, no se plantearon objeciones importantes sobre el lenguaje referente a los derechos de participación política.

En sus declaraciones finales, muchas de las delegaciones indígenas hicieron notar una vez más que estaban insatisfechas con los procedimientos para su participación en el Grupo de Trabajo, que esperaban que los estados hubieran comprendido que no tenían nada que temer de la participación indígena en el Grupo de Trabajo y exhortaron que los procedimientos de participación fueran revisados y fortalecidos antes de la próxima sesión del Grupo de Trabajo. Este punto fue reiterado en una declaración final de clausura leída en nombre de las delegaciones indígenas.

La Segunda Sesión (abril 2001)

La segunda sesión fue abierta por discursos del Secretario General de la OEA y otros. El primer día consistió en una sesión informal con el objetivo de seguir generando confianza entre las delegaciones indígenas y estatales. En general fue una discusión positiva sobre algunos de los conceptos que se encontraban en la Declaración y estableció un tono de diálogo mucho más abierto del que hubo sobre cualquier punto durante la primera sesión. A iniciativa del Presidente, se discutió el

de autodeterminación (interna). Esto es sumamente importante porque la posición previa de los EE.UU. era responsable en gran medida del estancamiento del proceso de la ONU y causó muchos problemas durante la primera sesión del Grupo de Trabajo de la OEA.

En general, la segunda sesión fue alentadora y marcó algunos cambios importantes en las posiciones de algunos estados. Es de destacar el cambio de la posición de EE.UU., que retiró uno de los principales bloqueos al progreso sobre algunos de los temas centrales de la OEA y de la Declaración

Evaluación de las Posiciones de los Estados en la primera sesión²

Opuestos	Mayormente opuestos	No comprometidos	Mayormente favorables	Favorables
Argentina	México	Jamaica	Nicaragua	Antigua y Barbuda
Chile	Venezuela	Honduras	Panamá	Canadá
United States	Brasil	Surinam	Costa Rica	Colombia
	Perú	Ecuador		Guatemala
	Paraguay	Belize		St. Lucía



tema de cambiar el título de "poblaciones indígenas" a "pueblos indígenas" y se llegó a un consenso de que ese cambio era aceptable. Esto fue un logro importante y asegura que se usará el término "pueblos" en toda la Declaración. Algunos estados están pujando por mantener una advertencia según los lineamientos de OIT 169 para calificar el uso de "pueblos" (Brasil, Argentina, Chile, Venezuela), mientras que otros procuran ampliarlo e incluir una definición de autodeterminación a diferencia con el artículo 1 de los Convenios Internacionales (Guatemala, EE.UU., México, Paraguay, Perú, y en menor medida, Canadá).

El otro tema que mereció atención desde el primer día es el relativo a la posición de la delegación de los EE.UU., particularmente porque es muy importante en términos de progresos en el Proyecto de Declaración de la ONU. En los últimos días del gobierno de Clinton, se emitió una Orden Ejecutiva que revirtió 20 años de política estadounidense sobre los pueblos indígenas en los foros internacionales. La posición de los EE.UU. acepta ahora y aboga por el reconocimiento de los derechos colectivos, el uso del término "pueblos" y el derecho

de la ONU. Sin embargo, otros estados parecieron asumir posiciones más conservadoras que las que tenían en la primera sesión (México, Colombia, Ecuador). Argentina y Chile siguen constituyendo problemas importantes para el proceso y junto con Ecuador, Brasil y Venezuela forman un bloque que intenta debilitar substancialmente la propuesta de Declaración o al menos hacer depender los derechos reconocidos en la misma, de las normas que se encuentran en las legislaciones nacionales.

A pesar de la intención original de la OEA de acelerar la presentación de la propuesta de Declaración a la Asamblea General de la OEA para su adopción, es probable que el Grupo de Trabajo siga operando durante varios años en el futuro. Esta sesión trató solamente en forma parcial seis de un total de 27 artículos y estos artículos no son muy polémicos. El tema de las definiciones requerirá una discusión substancial. Por consiguiente, es posible que el proceso del Grupo de Trabajo pueda tomar otros cinco años o más. Sin embargo, algunos acontecimientos recientes indican que quizá no sea así y la Declaración, si se sigue el plan de trabajo de la nueva Presidencia de

Evaluación de las Posiciones de los Estados en la segunda sesión

Contrarios	Sumamente opuestos	No comprometidos	Sumamente favorables	Favorables
Argentina	Brasil	Estados Caribeños	Honduras	Canadá
Chile	Ecuador	Uruguay	Nicaragua	Guatemala
	Venezuela	Guyana	Bolivia	Estados Unidos
			Belize	Panamá
			Paraguay	
			Perú	
			México	
			Colombia	
			Costa Rica	
			El Salvador	



Bolivia - Foto: Lisbeth Overgård



Colombia - Foto: Bureau International du Travail

Perú del Grupo de Trabajo, pueda ser presentada a la Asamblea General en junio de 2002 (ver la siguiente sesión).

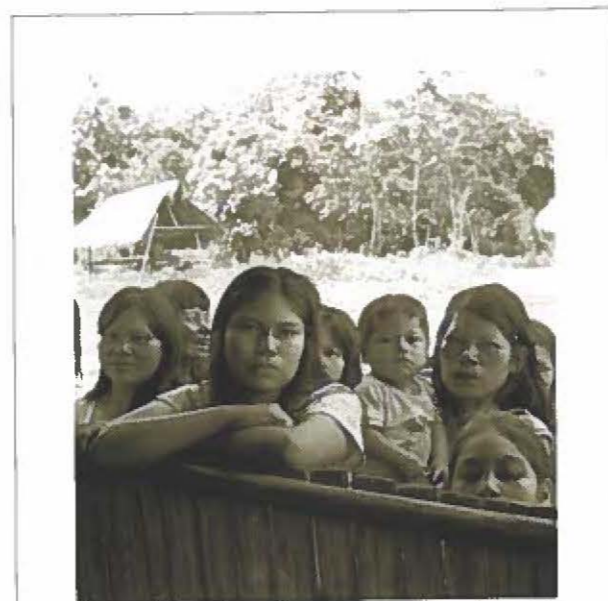
Finalmente, aunque la segunda sesión fue de alguna manera alentadora, todavía es necesario realizar muchos esfuerzos para educar a las delegaciones estatales y asegurar que las propuestas indígenas sean consideradas seriamente e incorporadas. Las delegaciones indígenas siguieron insistiendo en sus preocupaciones sobre la participación y otros comentarios más específicos sobre la Declaración, declaraciones generales sobre los temas centrales y los principios generales pertinentes. Las propuestas de algunos estados para incluir una definición de autodeterminación contraria a la formulación clásica usada en los Convenios y en el Proyecto de Declaración de la ONU son inquietantes y deben ser combatidas.

Actividades realizadas desde la segunda sesión

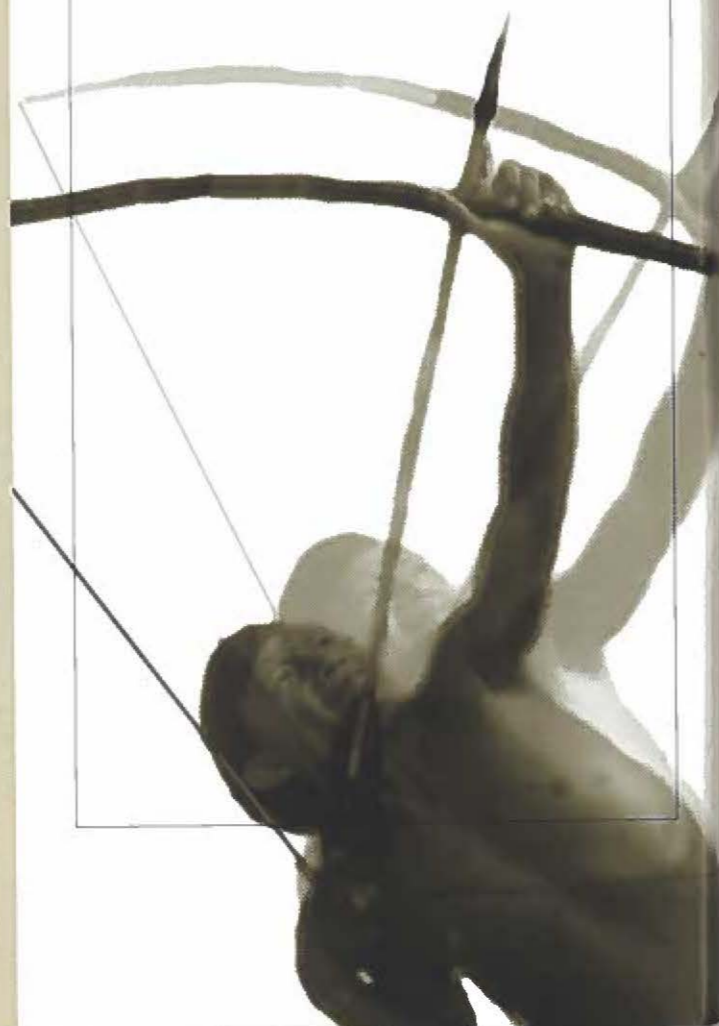
Después de la Asamblea General de 2001, se eligió un nuevo Presidente del Grupo de Trabajo, el Embajador Eduardo Ferrero Costa, de Perú. El nuevo Presidente elaboró un programa de trabajo para la Declaración, aprobado en octubre de 2001, que parte substancialmente del procedimiento previo y, que de muchas maneras, puede representar un paso atrás para los pueblos indígenas. Este programa de trabajo está dividido en cinco fases, la primera ya finalizada en el momento de escribir este artículo.

La primera fase (octubre-noviembre 2001) implicaba la consideración de comentarios y propuestas presentados por los estados, para la redacción de la propuesta de Declaración presentada por los estados y la consideración de opiniones legales elaboradas por los organismos de la OEA. Culminó con la preparación por parte del Presidente de "una redacción preliminar de la declaración", basada en estas propuestas. Esta fase será seguida por la fase II (diciembre 15, 2001-enero 15, 2002), que consistirá en discusiones internas entre las delegaciones estatales de la OEA y sus respectivos gobiernos y, "si es posible ... consultas nacionales con la sociedad civil / pueblos indígenas, para la preparación de la próxima fase". Hasta la fecha no se ha celebrado ninguna consulta con los pueblos indígenas. La tercera fase, que abarca la segunda mitad de enero de 2002 y febrero de 2002, incluirá: la consideración de la Redacción Preliminar de Declaración preparada por el Presidente en base a consultas; la celebración de una reunión técnica de dos días, con expertos de los estados miembros, sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas; y un intercambio de opiniones entre los representantes de los estados miembros con la participación de representantes de los pueblos indígenas. La cuarta fase (marzo de 2002) consiste en la finalización y aprobación de la propuesta de Declaración por parte del Grupo de Trabajo y la presentación y aprobación de la propuesta de Declaración por parte del CAJP y el Consejo Permanente. Finalmente, la quinta fase (abril-junio de 2002) es la presentación de la propuesta de Declaración a la Asamblea General de la OEA para su adopción.

Este programa de trabajo es problemático, por no decir más. Asumiendo que se celebren las consultas nacionales, como se propone en la fase II, los pueblos indígenas sólo tendrán dos oportunidades de suministrar aportes a la redacción de la Declaración antes de que sea presentada para su aprobación a la Asamblea General. Sólo los estados participaron en todas las reuniones celebradas durante la fase I y todavía no se ha publicado ningún informe sobre esas reuniones. El proyecto de Declaración elaborado por el Presidente estará basado en las conclusiones de estas reuniones. Es incierto en qué medida el lenguaje de la CIDH será conservado en la redacción del Presidente y es



Perú - Foto: Alejandro Parellada



igualmente incierto si se acordará el peso suficiente a las propuestas indígenas, si es que se les acuerda alguno.

Dado que los pueblos indígenas estaban y siguen estando profundamente insatisfechos, a pesar de las mejoras de la segunda sesión, con el nivel de su participación en el Grupo de Trabajo hasta la fecha, es probable que el proceso adoptado por el actual presidente sea considerado como un retorno a la política de puertas cerradas de la OEA y sea rechazado. No queda claro cuál es el significado para el futuro del plan de trabajo del presidente y de la Declaración en general. El Presidente puede seguir adelante y mandar el documento a la Asamblea General y, como consecuencia, enfrentarse a la condena de los pueblos indígenas, o el plan de trabajo tendrá que ser modificado para asegurar una adecuada y activa participación indígena. Aunque esto último pueda ser rechazado por algunos estados, es claro que la mayoría de los estados que participan en el Grupo de Trabajo están recelosos con respecto a la aprobación de una Declaración que será rechazada por los pueblos indígenas y, por lo tanto, puede ser que apoyen las discusiones futuras sobre el contenido de la Declaración con algún grado de participación indígena.

Comentarios finales

La propuesta de Declaración de la OEA y el proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas son dos de las más importantes actividades que están actualmente en marcha para tratar los derechos humanos de los pueblos indígenas. Mientras que la última es por lejos la que mejor responde a los intereses y aspiraciones de los pueblos indígenas, el instrumento de la OEA no incluye una serie de derechos y garantías importantes. En algunos países, Belice, Surinam y Guyana, para mencionar a unos pocos, el instrumento de la OEA puede ser descrito acertadamente como un paso adelante substancial y de largo alcance con respecto a los derechos existentes en la legislación nacional. Como tal, la propuesta de Declaración de la OEA merece la atención de los pueblos indígenas, las organizaciones indígenas y otros.

Aunque la participación indígena en el proceso de la OEA ha sido substancialmente inadecuada hasta la fecha, especialmente cuando se la compara con el proceso de la ONU, es importante destacar que, así como los procedimientos de participación abierta adoptados por el Grupo de Trabajo de la ONU fueron y son considerados como hitos históricos y extraordinarios dentro del sistema de la ONU, el acceso indígena a los últimos estadios del proceso de la OEA es igualmente innovador. No debería olvidarse que, a diferencia de la ONU, la OEA no tiene ningún mecanismo para acreditar o incorporar la participación de actores no estatales en sus actividades y deliberaciones y recién ha comenzado a discutir hacerlo durante los últimos dos años. Por lo tanto, los pueblos indígenas están otra vez a la vanguardia en la apertura de espacios para voces no estatales en organizaciones internacionales.

Como los procesos de la OEA y de la ONU no pueden ser considerados como separados y distintos, se plantea una serie de interrogantes polémicas sobre cómo encarar el proceso de la OEA, dado que se debe otorgar precedencia al progreso aceptable sobre la Declaración de la ONU. Esta es una situación muy especial porque es claro que algunos gobiernos están

tratando de utilizar el proceso de la OEA y la Declaración para menoscabar la Declaración de la ONU. Las delegaciones indígenas estaban claramente preocupadas de que su asistencia y participación en el Grupo de Trabajo de la OEA dieran legitimidad a la aprobación de la propuesta de Declaración y pudieran ser interpretadas como una aprobación indígena del producto final. En este contexto, se hizo notar que las implicaciones de la Declaración y el proceso de la OEA con respecto al proceso de la ONU deben ser evaluadas minuciosamente y tomadas en cuenta, y hubo consenso de que la Declaración de la ONU debe tener prioridad.

Durante las discusiones formales sobre el Proyecto de Declaración de la ONU, los pueblos indígenas han declarado consecuentemente que no reconocer que un derecho no condicionado de autodeterminación es ilógico y discriminatorio. Desde luego que la Declaración de la OEA no reconoce este derecho. Dado que el derecho de autodeterminación será discutido indudablemente en forma extensa durante las futuras sesiones del Grupo de Trabajo de la ONU sobre el Proyecto de Declaración y que el instrumento de la OEA puede ser adoptado antes que el de la ONU, la Declaración de la OEA plantea una serie de problemas tácticos o estratégicos, especialmente con respecto a la forma en que los pueblos indígenas respondan a la misma. Aunque estas preocupaciones pueden enfrentarse con una simple condena del proceso y la Declaración de la OEA, debe considerarse cuidadosamente las posiciones asumidas dentro del Grupo de Trabajo de la OEA y con respecto al producto final.

Finalmente, el desafío de la próxima sesión del Grupo de Trabajo (programada para marzo 11-15, 2002) parece ser doble: primero, aumentar el nivel de participación indígena en el proceso para asegurar que haya un diálogo real y que los pueblos indígenas sean parte del consenso sobre la Declaración final enviada a la Asamblea General para su adopción. Segundo, mejorar la propuesta de Declaración, o al menos asegurar que no sea debilitada como lo han propuesto algunos de los gobiernos. La alternativa es retirarse completamente del proceso, deslegitimándolo y desacreditándolo de esa manera, una perspectiva que pareciera que preocupa a la mayoría de los gobiernos y que puede forzar alguna forma de compromiso, al menos sobre los procedimientos de participación.

Notas

- 1 Se puede encontrar un análisis más completo de la primera y segunda sesión del Grupo de Trabajo de la OEA sobre la Declaración en inglés y español en www.forestpeoples.org/
- 2 Esta es una apreciación muy elemental de las posiciones de los diferentes estados basada en sus declaraciones escritas y orales.

Fergus MacKay es un abogado educado en los EE.UU. y tiene un Doctorado en Derecho de la California Western School of Law. Antes fue asesor legal del Consejo Mundial de pueblos Indígenas, con sede en Ottawa, y actualmente trabaja para el Programa para los Pueblos de los Bosques como Coordinador del Proyecto las Tres Guayanas. Es por eso que vive en las Guayanas desde 1996, trabajando estrechamente junto con una coalición de organizaciones indígenas, ambientales y de derechos humanos. □

El Banco Mundial, los pueblos indígenas y el desarrollo internacional

¿Un paso adelante o hacia atrás?

Por Tom Griffiths



El impacto de los proyectos y programas del Banco Mundial sobre los pueblos indígenas ha sido objeto de controversia durante varias décadas. En respuesta a protestas de movimientos indígenas de base y la crítica persistente de las ONGs internacionales comprometidas con los derechos humanos y los ambientalistas, el Banco Mundial ha adoptado sus propias políticas internas y estableció nuevos departamentos para tratar los impactos sociales y ambientales de sus actividades de desarrollo. En algunas regiones, como América Latina, el Banco introdujo recientemente proyectos "correctos" dirigidos a los pueblos indígenas, con el objetivo de ayudar a la reducción de la pobreza, el etnodesarrollo, el manejo de recursos naturales y la titulación de tierras.¹

A pesar de estas reformas, las organizaciones indígenas y los grupos de la sociedad civil que siguen las actividades del Banco Mundial señalan que gran parte de las actividades del Banco continúan, directa o indirectamente, promoviendo un desarrollo no sostenible, de arriba hacia abajo, basadas en la inversión extranjera directa, el crecimiento dirigido a la exportación, el ajuste estructural y la extracción industrial de recursos naturales. Se quejan de que estas intervenciones desarrollistas, sumamente irresponsables, siguen teniendo severas consecuencias negativas para los pueblos indígenas y sus territorios en todo el mundo. Al mismo tiempo, los pueblos indígenas y los activistas están alarmados por la evidencia perturbadora de que las políticas internas del Banco Mundial están muy atrasadas con respecto a las normas internacionales sobre derechos humanos y desarrollo sostenible.

Este artículo rastrea la evolución de la Política sobre Pueblos Indígenas (PI) del Banco y sus otras políticas sociales y ambientales y hace énfasis en su importancia como el único mecanismo existente de responsabilidad en las operaciones del Banco Mundial. La discusión destaca problemas actuales con la implementación de estas políticas y argumenta que las iniciativas internas del Banco para mejorar el cumplimiento son insuficientes tal como están formuladas, y no toman en cuenta en forma adecuada la naturaleza cambiante de las actividades del Banco y su impacto sobre los pueblos indígenas y su medio ambiente. Se destacan las serias preocupaciones con respecto al debilitamiento de las políticas de protección del Banco y la actual revisión de la Política PI del Banco, y se hace un sumario de las recomendaciones indígenas y de la sociedad civil para mejorar las normas de desarrollo, responsabilidad y calidad del desarrollo en las operaciones del Banco Mundial.

Políticas del Banco Mundial

En respuesta a la severa crítica internacional de los impactos destructivos de sus proyectos sobre los pueblos indígenas durante los años 60 y 70, el Banco Mundial adoptó su primera política sobre pueblos "tribales" en 1982.² Conocida como la Declaración del Manual Operacional 2.34 (OMS 2.34), esta política exigía que el personal del Banco incluyera medidas para proteger los derechos territoriales, la salud, la integridad cultural y asegurar la

participación de los pueblos afectados en la planificación e implementación de proyectos. Sin embargo, debido a la falta de personal especializado en ciencias sociales y la omisión de aplicar esta política en sus operaciones, en la práctica la política aportó poco a la reforma del Banco. Por lo tanto, los proyectos del Banco siguieron teniendo serios impactos negativos sobre los pueblos indígenas durante todos los años 80.³ Una revisión interna del Banco de la implementación de esta política, realizada en 1987, constató que más de la mitad de los proyectos que afectaban a los pueblos indígenas habían ignorado completamente la política.⁴

En un esfuerzo para mejorar la implementación, a fines de los años 80 el Banco Mundial comenzó a emplear más personal del área social y ambiental, y en 1991 adoptó una política revisada sobre Pueblos Indígenas conocida como la Directiva Operacional 4.20 (OD4.20). Las organizaciones de pueblos indígenas se quejaron en ese momento de que no habían participado en la revisión de la política. Aunque la política de 1991 tiene serias deficiencias, como la omisión de una referencia explícita al Convenio 169 de la OIT y su indiferencia frente al derecho de previo e informado consentimiento, la mayoría de los comentaristas indígenas están de acuerdo en que, si era implementada adecuadamente, podía ayudar a salvaguardar los derechos de las comunidades indígenas afectadas por los proyectos del Banco Mundial.

La política de 1991, que todavía está vigente, trata de asegurar que el personal del Banco actúe positivamente para proteger los derechos indígenas: asegurando la tenencia de la tierra y los derechos a los recursos; mitigando los impactos negativos del desarrollo; garantizando la participación; y asegurando la recepción de beneficios. Fundamentalmente, la política contiene previsiones para el rechazo de proyectos en que los impactos negativos no pueden ser mejorados en forma adecuada o en los que los prestatarios no han presentado planes apropiados para cumplir con la política.

Durante el final de los años 80 y el comienzo de los 90, el Banco adoptó "políticas de protección" adicionales como esfuerzo para asegurar que las operaciones financiadas por el Banco no causaran impactos ambientales y sociales adversos en los países prestatarios. Estas incluían, entre otras, políticas sobre Evaluación Ambiental (OD4.01), Reasentamiento Involuntario (OD4.30), Bosques (OD4.36) y Propiedad Cultural (OPN11.03).⁵ Algunas de estas políticas, como la Política Forestal, contienen previsiones que hacen énfasis en la necesidad de tratar los derechos de las comunidades indígenas y locales. Muchas de estas normas progresistas fueron establecidas como resultado directo de prolongadas campañas para la mejora del funcionamiento social y ambiental del Banco Mundial, realizadas por ONGs del Sur y del Norte – frecuentemente en asociación con organizaciones de pueblos indígenas.⁶

Las organizaciones de pueblos indígenas y de base comunitaria, ONGs y académicos del desarrollo subrayan que estas políticas son de importancia fundamental porque son los únicos medios mediante los cuales los pueblos indígenas y los grupos de la sociedad civil pueden hacer responsable al Banco Mundial cuando sus

proyectos de desarrollo fallan. Los pueblos indígenas y otros ciudadanos afectados pueden remitirse a normas políticas para cuestionar al personal del Banco y agencias implementadoras. Si los problemas continúan, pueden llevarse a los mecanismos de queja del Banco, conocidos como el Panel de Inspección, el Mediador Asesor (Ombudsman) en materia de cumplimiento (CAO) (ver más adelante). Las provisiones políticas obligatorias son también muy importantes porque suministran a los pueblos indígenas afectados fundamentos para insertar sus intereses en el diseño de los proyectos.⁷ Las normas sociales y ambientales contenidas en las políticas operacionales suministran una clara base para negociar acuerdos de préstamos y convenios legales con los gobiernos prestatarios.

Las políticas internas del Banco Mundial también tienen un impacto sobre la industria internacional del desarrollo como un todo. Las agencias internacionales y bilaterales de ayuda, los donantes y las grandes corporaciones, e incluso los gobiernos, elaboran frecuentemente sus propias directivas para la práctica desarrollista basadas en las políticas operacionales del Banco Mundial.⁸ El mismo Banco Mundial proclama que ha "iluminado la senda normativa social y ambiental en el sistema de desarrollo multilateral"⁹ y que sus políticas "han sido reconocidas internacionalmente como referencias" para los practicantes del desarrollo.¹⁰ En años recientes, las instituciones financieras del sector privado, bajo la presión de los organismos de control de las ONGs, también han acordado amoldarse a las normas políticas del Banco Mundial en sus inversiones en países en desarrollo – como en el caso del German WestLB Bank, que está financiando el polémico oleoducto de petróleo crudo (OCP) en Ecuador.¹¹

Problemas actuales con la implementación

Desafortunadamente, la trayectoria del Banco en la implementación de sus políticas sociales y ambientales es, en el mejor de los casos, incompleta.¹² Un estudio realizado por el Banco en 1999 sobre la Aplicación de la Política PI en América Latina entre 1992 y 1997 concluyó que más de un tercio de los proyectos que afectan a los pueblos indígenas no incluyeron un Componente de Pueblos Indígenas o un Plan de Desarrollo para Pueblos Indígenas (IPDP) como lo requiere OD420 (párr. 13).¹³ Estudios independientes de casos sobre proyectos del Banco Mundial en África y Asia realizados por los mismos pueblos indígenas concluyeron también que el cumplimiento de OD4.20 es generalmente pobre y a veces sumamente insatisfactorio, especialmente en lo relativo a las necesidades críticas de participación de los pueblos indígenas y a la garantía de sus derechos a la tierra. El cumplimiento es, por lo general, sumamente variable tanto dentro del proyecto como en forma transversal entre los diversos proyectos en el mismo país. Entre las pautas repetidas de cumplimiento insuficiente se encuentran:

- Falta de armonización de las políticas de los prestatarios con las normas internacionales y las políticas del Banco

- Estudios básicos superficiales o ausentes en la preparación de proyectos
- Omisión de reformas legales requeridas
- Descuidos de procedimientos en la evaluación
- Falta de garantía de los derechos de los pueblos indígenas a tierras y recursos
- Omisión del requerido "Plan de Desarrollo para los Pueblos Indígenas"
- Supervisión ineficiente
- Falta de disposición para implementar los acuerdos de préstamos.¹⁴

Tanto los estudios del Banco como los independientes demuestran que el cumplimiento insuficiente se debe frecuentemente a estructuras institucionales dentro del Grupo del Banco Mundial que permanecen orientadas a mover dinero para cumplir con objetivos anuales de préstamos.¹⁵ El desempeño aceptable también ha sido impedido por la adjudicación deficitaria de fondos para cumplir con los "costos transaccionales" de planificación y supervisión de proyectos.

El cumplimiento tiende a ser mejor en proyectos dirigidos a los pueblos indígenas. Los estudios de caso revelan que la implementación efectiva de OD4.20 ha sido el resultado de plazos prolongados de preparación de proyectos, aportes intensivos del personal, disposición para pagar costos transaccionales inusualmente elevados, fuertes compromisos de los prestatarios para reformar y realizar tomas de decisión genuinamente participatorias en la preparación y en la implementación del proyecto. Un ejemplo de implementación de alta calidad se encuentra en el *Proyecto de Manejo de Recursos Naturales* en Colombia, donde el Banco apoyó un exitoso programa de titulación de tierras para pueblos indígenas y afro-colombianos, bajo circunstancias locales complejas y difíciles. Los participantes del proyecto informan que su éxito relativo se debió a sus procedimientos participatorios inclusivos para el diseño, la implementación y el monitoreo.¹⁶

No obstante, cuando la política de implementación es inadecuada incluso los llamados "proyectos de beneficiencia" pueden resultar en impactos negativos sobre los pueblos indígenas. En Bolivia, por ejemplo, la falta de una participación indígena apropiada en la etapa de diseño tuvo como resultado que el *Proyecto Nacional de Administración de Tierras*, asistido por el Banco, introdujo reglas técnicas perjudiciales que amenazaban disminuir y fragmentar los territorios indígenas.¹⁷ Este proyecto perjudicial está siendo finalmente revisado después de repetidas manifestaciones nacionales del movimiento indígena de Bolivia.¹⁸ Incluso en proyectos de conservación aparentemente benignos financiados por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM-GEF), los pueblos indígenas resultaron perjudicados cuando los proyectos no proveyeron una compensación adecuada por la pérdida de recursos de subsistencia consuetudinarios.¹⁹

En un caso relacionado con el Proyecto de Ecodesarrollo de India, financiado por el FMAM, comunidades indígenas fueron reasentadas forzosamente fuera de sus territorios boscosos. Las quejas planteadas por organizaciones indígenas locales y enviadas al Panel de Inspección

fueron sustentadas en el informe investigativo del Panel de 1998. Lamentablemente, varios años después, todavía no se han tomado medidas reparadoras y compensatorias apropiadas para enfrentar las reivindicaciones de las comunidades *adivasi* afectadas.²⁰

Iniciativas del Banco para mejorar la calidad del desarrollo

Durante los años 90, el Banco Mundial introdujo una serie de medidas para intentar mejorar su desempeño social y ambiental. Descentralizó sus operaciones, devolviendo la administración a sus oficinas locales para intentar mejorar la participación y la supervisión. Se estableció un Comité sobre la Efectividad del Desarrollo (CODE) junto con una Unidad de Garantía de Calidad y Cumplimiento (QACT). La Estrategia para el Medio Ambiente del Banco, de 2001, propone un nuevo sistema de monitoreo del cumplimiento interno en salvaguarda de políticas y nuevas estructuras de incentivo para alentar al personal a cumplir con las normas operacionales.²¹ A mitad de los 90, el Banco estableció su Panel de Inspección semi-independiente para recibir quejas de los ciudadanos con respecto a la violación de políticas del Banco y en 1999 se estableció la oficina del Mediador y Asesor (CAO-Compliance/Advisor Ombudsman) con la misma función para la Corporación Financiera Internacional (FCI-ICF) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI-MIGA).²² Todavía es muy pronto para juzgar la efectividad de algunas de estas reformas y muchas siguen siendo sólo propuestas que todavía tienen que ser implementadas. En esta etapa hay pocas pruebas para demostrar que la estructura descentralizada del Banco haya mejorado el compromiso con los pueblos indígenas y ciudadanos en los países prestatarios. Además, aunque el Panel de Inspección ha demostrado ser relativamente exitoso para destacar los problemas de cumplimiento, su procedimiento de quejas es engorroso para las comunidades de base y, hasta ahora, ha mostrado una capacidad limitada para estimular acciones correctivas adecuadas para tratar los perjuicios locales.²³

La naturaleza cambiante de los préstamos del Banco

Durante la última década el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (IBRD) del Grupo del Banco Mundial y la Asociación para el Desarrollo Internacional (IDA) se han ido alejando de la financiación de proyectos de infraestructura de alto riesgo, en dirección hacia el otorgamiento de más préstamos para la reducción de la pobreza, la salud y el desarrollo social.²⁴ Sin embargo, al mismo tiempo, el Banco continúa apoyando grandes inversiones de infraestructura y extracción de recursos a través de la CFI –su rama del sector privado– como en el caso del polémico proyecto de oleoducto Chad-Camerún.²⁵ La minería, oleoductos y proyectos agrícolas son también apoyados indirectamente por OMGI –el brazo asegurador del Banco– cuyas garantías para la

inversión extranjera directa ha alcanzado un total de US\$ 9 mil millones en 2001.²⁶ La tendencia hacia una creciente asociación con el sector privado originó preocupación en las ONGs que siguen las actividades del Banco debido al carácter de información confidencial de algunos aspectos de estas operaciones, además de la falta de claridad sobre los procedimientos de protección y los lineamientos de responsabilidad para empresas privadas comprometidas en proyectos asistidos por el Banco.²⁷

Una cantidad importante de las actividades prestamistas del Banco se realiza también a través de préstamos para ajuste estructural y sectorial que ahora suman entre un tercio y un quinto de los préstamos anuales. Las organizaciones de pueblos indígenas se quejan de que estos préstamos de asistencia macroeconómica y técnica promueven niveles crecientes de extracción comercial de recursos e implican reformas legislativas relativas a la tierra y recursos naturales que no contemplan los derechos de los pueblos indígenas y tienen consecuencias directas sobre sus territorios. Señalan que estas operaciones carecen de transparencia y son en gran medida irresponsables frente al público. En algunos países como Ecuador, por ejemplo, las organizaciones indígenas argumentan que los pocos beneficios provistos por los proyectos del Banco para la reducción de la pobreza son socavados por los préstamos de ajuste estructural del Banco que han agravado la pobreza y han intensificado las presiones comerciales sobre las tierras indígenas y su base de recursos naturales.²⁸ Por esta razón, los pueblos indígenas acusan frecuentemente al Banco de operar con una "agenda doble", en la que las iniciativas de desarrollo social positivas sólo sirven para limitar los peores efectos de un modelo más amplio de desarrollo no sostenible.²⁹

En 1999 el Banco Mundial comenzó a introducir Documentos Estratégicos para la Reducción de la Pobreza (PRSPs) en países sumamente endeudados (HIPC) con el objetivo de reemplazar sus préstamos para ajuste estructural de arriba hacia abajo por programas estratégicos más participatorios para la mitigación de la pobreza, impulsados por prioridades populares. Sin embargo, el proceso del PRSP hasta ahora no ha logrado forjar modelos macroeconómicos alternativos. Los grupos de la sociedad civil se han visto frustrados porque sus propios planes para el desarrollo económico y social han sido dejados de lado por el proceso del PRSP, que ha seguido aplicando los recursos convencionales de ajuste basados en la privatización, la inversión extranjera directa y el crecimiento basado en la exportación.

Revisión de las políticas de protección del Banco Mundial

Desde la mitad de los años 90, OD4.20 y otras políticas de protección, incluyendo la Política Forestal (OD4.36), han sufrido un proceso de revisión como parte de un proceso de "conversión" a todo nivel del Banco, que intenta estandarizar y clarificar las directivas operacionales para el personal y los prestatarios. El Banco argumenta que es necesario simplificar y perfilar sus políticas porque una

conducción más clara mejorará la calidad del cumplimiento de las previsiones de protección. Sin embargo, todo el proceso de conversión ha sido caracterizado por la controversia porque las ONGs y los académicos han detectado fuerzas regresivas que modelan la reformulación de políticas para reducir al mínimo las reglas obligatorias y limitar la cobertura de las previsiones políticas. Las ONGs temen que las políticas están siendo hechas a "prueba de panel" para restringir las bases para reclamar al Panel de Inspección. Se piensa que estas fuerzas negativas provienen de países prestatarios poderosos, que consideran que las políticas del Banco son imposiciones sobre la soberanía nacional, costosas e insumidoras de tiempo. Las ONGs y los activistas han objetado estos argumentos erróneos sosteniendo que a largo plazo, los costos sociales y ambientales de la no aplicación de normas de desarrollo adecuadas son mucho más elevados que los costos de corto y mediano plazo del trabajo de protección.

Enérgicas campañas de ONGs han impedido el debilitamiento de las políticas de Manejo Ambiental y de Pestes³⁰. Desgraciadamente, campañas similares para fortalecer la política del Banco sobre reasentamiento involuntario han probado ser menos exitosas. En octubre de 2001, las organizaciones indígenas y de la sociedad civil se consternaron al enterarse de que el Banco había aprobado una política retrógrada sobre reasentamiento, que no toma en cuenta las normas progresistas recomendadas por la Comisión Mundial sobre Represas e ignora numerosas recomendaciones públicas para mejorar las normas de desarrollo.³¹ Los análisis del Programa para los Pueblos de los Bosques demuestran que la política de reasentamiento revisada (OP/BP4.12) es contraria a las garantías fundamentales de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Sin embargo, los llamados del movimiento indígena mundial y las ONGs internacionales para que se realicen enmiendas substanciales para rectificar la política fueron rechazados por la Junta Directiva del Banco Mundial.³²

Los pueblos indígenas rechazan el Documento Preliminar de la Política sobre Pueblos Indígenas de 2001

Ahora existen serias preocupaciones en torno al Documento Preliminar revisado de la Política sobre Pueblos Indígenas del Banco, que fue finalmente difundido para recibir comentarios públicos en julio de 2001. Los pueblos indígenas se han sentido defraudados al ver que el documento preliminar, ahora conocido como OPBP4.10, ha desatendido casi todas las recomendaciones claves hechas por ellos en la primera ronda de consultas públicas en 1998. Durante esas consultas iniciales, los pueblos indígenas enviaron un mensaje consecuente al Banco expresando que cualquier política nueva debería ser *más fuerte* que la existente, particularmente en lo relativo a sus previsiones sobre seguridad de la tierra y los recursos. También recomendaron que cualquier revisión de la política debe estar basada en una minuciosa *revisión de implementación* participatoria de la política existente para asegurar que cualquier revisión derive de lecciones prác-

ticas basadas en la experiencia real de los pueblos indígenas con las operaciones del Banco Mundial.

Los pueblos indígenas están especialmente descorazonados porque el documento preliminar es menos útil que la política existente. A pesar de afirmaciones del Banco que no ha habido ningún debilitamiento de normas, análisis independientes demuestran que el documento preliminar es *más débil* que la política existente porque ya no contiene previsiones obligatorias para proteger los derechos a la tierra de los pueblos indígenas. También ha perdido condiciones previas vitales, indispensables antes de la aprobación de un proyecto. Además, el documento preliminar de la política PI introduce criterios confusos para la identificación de los pueblos indígenas, no reconoce el derecho al previo e informado consentimiento, no prohíbe el reasentamiento forzado, carece de requisitos de seguimiento y monitoreo indígena de las operaciones del Banco y no ha sido extendido de forma que cubra los préstamos de ajuste estructural. También introdujo previsiones discriminatorias que excluyen a las poblaciones indígenas urbanas de la cobertura de la política.³³

Las críticas al documento preliminar de la política PI, incluyendo las del Programa para los Pueblos de los Bosques y Survival International, señalan que sus previsiones no cumplen con las normas internacionales de derechos humanos para pueblos indígenas. Argumentan que, por lo tanto, no puede cumplir con su propio objetivo central que es respetar los derechos humanos de los pueblos indígenas afectados por las operaciones de préstamos del Banco (Proyecto OP/BP4.10, párr. 1).³⁴

En la segunda ronda de consultas públicas, celebrada en el verano e invierno de 2001, las organizaciones de pueblos indígenas rechazaron la política por considerarlas un paso atrás que no promoverá los derechos de los pueblos indígenas en el desarrollo. El proceso de consulta también ha sido claramente condenado por ser apresurado y por la falta de participación indígena informada y representativa.³⁵

Revisión de la implementación de OD4.20

A pesar de la decepción con el regresivo documento preliminar de la política PI, los pueblos indígenas y las ONGs acogieron con beneplácito la decisión del Banco de abril de 2001 de lanzar finalmente una revisión de dos años sobre la implementación de su política PI existente (OD4.20) durante el período 1992-2000. Aunque tardía, la iniciación de este estudio de evaluación marca una victoria para las OPIs (Organizaciones de Pueblos Indígenas) y las ONGs que han realizado campañas para la revisión desde 1995. La revisión, que está siendo realizada por el Departamento de Evaluación de Operaciones (OED) del Banco, consta de dos etapas. La primera fase consiste en un estudio de oficina y será finalizado para la primavera de 2002. La segunda fase implicará una evaluación participatoria de campo en países seleccionados y presentará su informe final en la primavera de 2003. En el verano de 2001 el OED invitó formalmente a los pueblos indígenas y ONGs a suministrar aportes relativos a sus expe-



Filipinas - Foto: archivo de IWGIA



Brasil - Foto: archivo de IWGIA



Bolivia - Foto: archivo de IWGIA



Filipinas - Foto: Christian Erni



Perú - Foto: Alejandro Parellada



Botswana - Foto: Arthur Krasnikoff

riencias con las operaciones del Banco Mundial y también solicitó recomendaciones para mejorar la política y su implementación.³⁶

Hasta la fecha, el equipo especial del Banco para supervisar la revisión de la política PI sólo se ha abocado a incorporar el estudio preliminar Fase I OED a las revisiones finales de la política, que está programada para mediados de 2002. Estos planes defectuosos para finalizar la revisión han sido cuestionados repetidamente por participantes indígenas en las consultas de 2001, quienes solicitan que el proceso de revisión sea dilatado para poder tomar en cuenta adecuadamente todas las conclusiones de la revisión de implementación del OED (ver más abajo).

Propuestas para la mejora de las normas y una mejor calidad de desarrollo

Las organizaciones de los pueblos indígenas y de la sociedad civil sostienen que el funcionamiento social y ambiental mejorado de las operaciones del Banco Mundial sólo puede lograrse con normas apropiadas de política interna junto con mecanismos institucionales efectivos para aplicar esas normas en la práctica. A continuación se hace un resumen de las recomendaciones claves.³⁷

a) La aplicación de normas internacionales

Los pueblos indígenas y las ONGs afirman que como mínimo, las políticas internas del banco deberían ser consecuentes con las normas internacionales de derechos humanos y desarrollo sostenible. Los análisis legales realizados por el Programa para los Pueblos de los Bosques concluyen que el Grupo del Banco Mundial está legalmente obligado por el derecho internacional. Por lo tanto, se desprende que las propias políticas y operaciones del Banco no deberían contravenir esa obligación ni hacer que los gobiernos prestatarios violen instrumentos internacionales obligatorios que han ratificado. La existente Política de Evaluación Ambiental del Banco ya establece este precedente sobre temas de protección del medio ambiente porque prohíbe que el Banco financie operaciones que contravengan las obligaciones del prestatario bajo los acuerdos internacionales sobre el medio ambiente (OP4.01: párr.3). Por lo tanto, es perfectamente razonable y correcto extender esta norma mínima esencial a los acuerdos de derechos humanos.³⁸

b) La adopción de un enfoque basado en los derechos

Al mismo tiempo, las organizaciones de pueblos indígenas y de la sociedad civil también están solicitando al Banco que adopte un enfoque del desarrollo basado en los derechos en concordancia con las agencias multilaterales de la ONU y donantes bilaterales como el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido.³⁹ Un enfoque basado en los derechos anularía las objeciones usuales de que el Banco está violando la soberanía del país al imponer agendas del "Norte" a los gobiernos del Sur. La mayoría de los prestatarios son partes de acuerdos internacionales de derechos humanos y del medio ambiente y la exigencia de que cumplan con estos compromisos no pueden interpretarse como una violación de la soberanía. En diciembre de 2001, el Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos

invitó al Banco Mundial a colaborar con la ONU en la elaboración de métodos prácticos para asegurar que las políticas y las prácticas del Banco sean consecuentes con las normas de derechos humanos.⁴⁰ En las reuniones preparatorias para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (CMCR) celebrada en enero de 2002, los pueblos indígenas exhortaron otra vez al Banco Mundial y otras agencias de desarrollo a que adoptaran un marco de desarrollo basado en los derechos y que reconocieran los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, incluyendo el derecho al previo e informado consentimiento.⁴¹

c) La introducción de nuevos mecanismos de responsabilidad

Las organizaciones indígenas y de la sociedad civil que siguen el funcionamiento del Banco reconocen que se están tomando ciertas iniciativas internas para tratar de encarar los problemas de implementación, como ya se mencionó antes. Algunas de estas son ciertamente positivas, especialmente los planes para introducir nuevos incentivos para que el personal del Banco cumpla con los requisitos de la política operacional – algo por lo que las ONGs han abogado durante años.

Sin embargo, los activistas que siguen al Banco argumentan que también hay una necesidad de introducir nuevos mecanismos complementarios ágiles de responsabilidad a nivel de proyecto y de programa, para fortalecer a las comunidades locales permitiendo procesos efectivos de reacción para asegurar una acción correctiva rápida y eficaz cuando las cosas comienzan a ir mal en una operación específica. Estos mecanismos locales encajarían bien en el enfoque basado en los derechos. Los derechos formarían la base de las "reglas de juego", que podrían ser negociadas entre los diferentes actores involucrados en una operación de desarrollo específica. Estas reglas podrían ser establecidas en acuerdos locales ejecutables o contratos obligatorios para todas las partes, incluyendo al Banco, el gobierno prestatario, el sector privado y los pueblos indígenas afectados. Esos nuevos mecanismos tendrían que ser respaldados por un mediador (ombudsman) independiente o un tribunal local para oír las quejas y sancionar las violaciones de acuerdos y requerir acciones reparadoras. En este contexto, el Panel de Inspección y los procedimientos del CAO sólo serían utilizados como último recurso cuando fallan estos mecanismos de queja más locales.

d) Establecimiento de monitoreo y evaluación participatorios

Los pueblos indígenas han abogado durante algunos años por el monitoreo participatorio de las operaciones del Banco por parte de la población local y representantes de las organizaciones indígenas. El monitoreo local asegura una identificación inmediata de los problemas y la información de los beneficiarios locales sobre los compromisos del proyecto y los resultados esperados. El monitoreo local estaría vinculado al acuerdo de proyecto o programa multisectorial descrito en (c), más arriba. Desde 1992, la Alianza Internacional de Pueblos Indígenas-Tribales de los Bosques Tropicales ha abogado por el establecimiento de comisiones tripartitas – que incluyan a los financiadores, las agencias gubernamentales y los representantes indígenas – para diseñar, implementar, monitorear y evaluar proyectos de desarrollo que afecten a los pueblos indígenas.⁴²

e) Participación de los pueblos indígenas en la gestión de proyectos/programas

Los pueblos indígenas también recomiendan que la participación efectiva en el proceso de desarrollo debería ser facilitada a través de la participación directa en la administración e implementación de proyectos. Para impedir una participación meramente formal, los mecanismos participatorios de manejo de proyectos, como los comités intersectoriales, deben asegurar estructuras equitativas y poderes de toma de decisión para los representantes indígenas. El mandato de esos organismos, por lo tanto, debe ser negociado de una manera abierta y transparente durante la preparación del proyecto o programa.

f) Extensión del marco de protección para préstamos de ajuste y programáticos

Enfrentados a las tendencias orientadas hacia el crecimiento de los préstamos de ajuste y programáticos, los pueblos indígenas y los grupos de la sociedad civil han exhortado consecuentemente en los años recientes al Banco Mundial para que modifique sus protecciones de forma que cubran completamente estas operaciones. Numerosos estudios internos y externos han demostrado que las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y el FMI necesitan desarrollar instrumentos para tratar los impactos transsectoriales de los condicionamientos macroeconómicos y los préstamos para ajustes sectoriales sobre la pobreza y el medio ambiente.⁴³ Aunque las nuevas estrategias Ambientales y Forestales del Banco alaban –de la boca para afuera– los enfoques sectoriales y las líneas centrales de los temas sociales y ambientales de los préstamos para ajustes y el trabajo Económico y Sectorial, los críticos señalan que son planes simplemente de aspiración, no obligatorios. Los que defienden la reforma del Banco subrayan que estos objetivos estratégicos superiores deben ser respaldados por nuevas normas obligatorias a nivel operacional.

g) Tomar en serias las visiones indígenas sobre el desarrollo

Las organizaciones de pueblos indígenas en América Latina y otras regiones han desarrollado sus propias políticas agrarias, ambientalistas y desarrollistas alternativas, basadas en sus propios valores y comprensión cultural del bienestar. Argumentan que las agencias internacionales como el Banco Mundial necesitan repensar las actuales políticas macroeconómicas que ejercen presión sobre las tierras indígenas y socavan los medios de subsistencia indígenas. Repensar el desarrollo requerirá un diálogo serio con los propios representantes de los pueblos indígenas y la integración de sus propuestas de desarrollo en los planes y programas a nivel nacional.

Recomendaciones para mejorar la Política sobre Pueblos Indígenas del Banco Mundial

Estos principios generales están todos expresados en recomendaciones inmediatas y específicas indígenas y de ONGs para rectificar el erróneo documento preliminar de la política sobre PIs (OP/BP4.10). Estas recomendaciones incluyen la necesidad de:

- Dilatar la revisión de la política PI para poder tomar en cuenta las conclusiones completas de la revisión de

Implementación del OED. La incorporación de las conclusiones de la revisión en las revisiones de la política debería ser objeto de una detallada discusión con los pueblos indígenas y la sociedad civil;

- Asegurar que la política revisada sea consecuente con las normas internacionales existentes y emergentes sobre derechos humanos y desarrollo y adhiera a los principios del Proyecto de Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- Incluir medidas protectoras obligatorias para respetar y garantizar los derechos indígenas a la tierra y los recursos naturales;
- Respetar el principio del libre, previo e informado consentimiento;
- Aplicar el principio de autoidentificación como impulsor primario de la política;
- Prohibir el reasentamiento involuntario de pueblos indígenas y adoptar las normas establecidas por la Comisión Mundial sobre Represas;
- Incluir una formulación que impida al Banco financiar operaciones que estén en infracción con las obligaciones que han asumido los prestatarios al ratificar instrumentos internacionales de derechos humanos y otros acuerdos internacionales sobre medio ambiente y desarrollo;
- Incluir estándares o precondiciones claras que deban ser cumplidos para la aprobación de proyectos o programas;
- Requerir estudios de campo participatorios básicos para todas las operaciones de inversión que afecten a los pueblos indígenas;
- Incluir requisitos obligatorios de monitoreo y evaluación participatorios;
- Extender la cobertura de la política para que incluya los préstamos programáticos y de ajuste estructural;
- Requerir convenios legalmente ejecutables en los acuerdos de préstamos (como mínimo) entre el Banco Mundial, los gobiernos prestatarios y los pueblos indígenas afectados;
- Asegurar la participación de representantes indígenas en agencias equitativas y multisectoriales que participen en la implementación;
- Requerir el establecimiento de mecanismos de resolución de disputas a nivel local, a través de los que los pueblos indígenas puedan apelar y procurar reparación de los perjuicios provocados en conexión con proyectos del Banco.⁴⁴

Queda por verse cómo reaccionará el Banco Mundial ante el decidido rechazo de su documento preliminar de la política sobre Pueblos Indígenas de marzo de 2001. ¿Asumirá el Banco Mundial el desafío de promover el avance de las normas internacionales sobre desarrollo y adoptar un enfoque para el desarrollo basado en los derechos? ¿O enviará una señal errónea a la comunidad internacional del desarrollo retractándose y defendiendo la reducción de reglas obligatorias y normas opcionales para el desarrollo para facilitar el flujo irrestricto de dinero público a los prestatarios? Si el Banco no presta atención a los intereses de los pueblos indígenas, entonces su credibilidad y su resolución de cumplir con su mandato para la reducción sostenible de la pobreza serán aún más cuestionadas. En esta etapa, todo indica que las organizaciones de pueblos indígenas y todos aquellos interesados en mejorar el estándar del desarrollo

llo global tendrán que seguir luchando arduamente para impedir que el Banco adopte una política regresiva y estancada.

Mientras el Banco Mundial debate internamente sobre qué hacer con respecto al rechazo de su declaración preliminar de la política sobre pueblos indígenas, los pueblos indígenas y las ONGs pueden intentar promover su lucha por una normativa mejor enviando información y recomendaciones al equipo del OED que supervisa la actual revisión de la implementación. Si la solicitud de una dilación del proceso de revisión es ignorada, entonces tienen que aprovechar el tiempo, aunque breve, para enviar información y propuestas al equipo del OED, ya que puede ser de provecho y reforzar la creciente demanda de normas y prácticas de desarrollo mejoradas en el futuro.⁴⁵

Notas

- 1 Por una lista de los proyectos actuales del BM orientados directamente hacia los pueblos indígenas, ver: <http://lnweb18.worldbank.org/essd/essd.nsf/28354584d9d97c29852567cc00780e2a/529a277b1d68810d852567cc0077fad3?OpenDocument> Sobre enfoques del Banco Mundial con respecto al etnodesarrollo, ver Partridge WL Uquillas JE y Johns K (1996) *Including the Excluded: Ethnodevelopment in Latin America* Trabajo presentado a la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Desarrollo en América Latina y el Caribe, Bogotá, Colombia, junio 30-julio 2 1996; Nieuwkoop van, M y Uquillas, J (1999) *Defining Ethnodevelopment in operational terms: lessons learnt from the Ecuador-Indigenous and Afroecuadorian Peoples Development Project* ESSD, Banco Mundial, Washington, DC.
- 2 Sobre los impactos negativos de los proyectos de desarrollo del Banco Mundial sobre los pueblos indígenas durante los años 60 y 70, ver Davis, S (1977) *Victims of the miracle* CUP, Cambridge; Price, D (1989) *Before the bulldozer: the Nambiquara Indians and the World Bank* Seven Locks Press, Washington, DC; Bello, W, Kinley, D y Elinson, E (1982), *Development Debacle: The World Bank in the Philippines*, Institute for Food and Development Policy, San Francisco; Drucker, C (1984) "Dam the Chico: Hydro Development and Tribal Resistance in the Philippines" en Goldsmith, E. y Hildyard, N. (eds.) *The Social and Environmental Effects of Large Dams*, Volumen 2: estudios de caso, Wadebridge Ecological Centre, pp. 304-313; DeWalt, B R (1986) "Economic Assistance in Central America: development or impoverishment?" *Cultural Survival Quarterly* 10(1)(1986):14-18; López, A (1992) "Alto Bayano: cronología de la lucha del pueblo kuna" *Este País* No.36(1992):25-28.
- 3 Mindlin, B (1990) "Le projet Polonoeste et les Indiens" *Brésil, Indiens et Développement en Amazonie - Ethnies* 11-12(1990):87-96; Treece, D (1987) *Bound in Misery and Iron: the impact of the Grande Carajás Programme on the Indians of Brazil*, Survival International, Londres; Colchester, Marcus (1986) "Banking on Disaster: International Support for the Transmigration Programme" *The Ecologist* 16 (2/3): 99-110; ver también Morse, B y Berger, T (1992) *Sardar Sarovar: report of independent review* Resource Futures International, Ottawa y Rich, B (1994) *Mortgaging the Earth: the World Bank, environmental impoverishment and the crisis of development* Beacon Press, Boston.
- 4 Banco Mundial (1987) *Tribal Peoples and Economic Development: a five-year implementation review of OMS 2.34 (1982-86)* Oficina de Asuntos Ambientales y Científicos, Banco Mundial, Washington, DC.
- 5 Las políticas actuales del Banco Mundial están a disposición en <http://wbln0018.worldbank.org/essd/essd.nsf/safeguard/homepage> Por una guía independiente sobre las políticas operacionales del Banco, ver Centro de Información del Banco (1999) *The World Bank's Policy Framework: the safeguard policies, compliance and the independent inspection Panel* en <http://www.bicusa.org> (disponible en español y francés).
- 6 Sobre la forma en que las campañas públicas internacionales y nacionales han influido sobre las políticas y proyectos del Banco Mundial ver <http://www.bicusa.org/policy/projectcampaigns.htm>. Ver también, Fox, J y Brown, L D (1998) "Assessing the impact of NGO advocacy Campaigns on World Bank Policies and Projects" pp.485-551 en Fox J. A. y Brown L. D. (Eds.) (1998), *The Struggle for*

Accountability: The World Bank, NGOs, and grassroots movements The MIT Press, Cambridge (MA) y Londres.

- 7 Downing, T y García-Downing, C (2001) "Plan B: what is going to happen to my people?" *Cultural Survival Quarterly* 25(3)(2001):8-15.
- 8 Kingsbury B. (1999), "Operational Policies of International Institutions as Part of the Law Making Process: The World Bank and indigenous peoples" pp.323-342 en Goodwin G S y Talmon S. (Eds)(1999), *The Reality of International Law: essays in honour of Ian Brownlie*, Clarendon Press, Oxford, pág. 339.
- 9 Comité sobre Efectividad en el Desarrollo - CODE (2000) *Safeguard Policy Framework: OED comments on systemic issues* Audit Committee on Development Effectiveness, CODE, Banco Mundial, Washington D.C.
- 9 Mercier, R (2001) "The safeguard policies at the core of the Environment Strategy" *Environment Matters 2001* World Bank, Washington, D.C.
- 10 Mercier, R (2001) "The safeguard policies at the core of the Environment Strategy" *Environment Matters 2001* Banco Mundial, Washington, D.C.
- 11 Amazon Watch (2001) *The New heavy Crude Pipeline in Ecuador: fueling a second oil boom in the Amazon* Amazon Mega-Project Alert, Vol.1, junio, 2001.
- 12 Sobre la mala calidad de la implementación de la política de reasentamiento del Banco Mundial, ver Banco Mundial (1994) *Resettlement and Development: the Bankwide review of projects involving involuntary resettlement 1986-1993*. Departamento Ambiental, Banco Mundial, Washington, D.C. Sobre el fracaso en la implementación de la Política Forestal del Banco durante los años 90, ver Banco Mundial (2000) *A Review of the World Bank's 1991 Forest Strategy and its Implementation: Volume I, Main Report* Operations Evaluation Department, Banco Mundial, Washington, D.C.
- 13 Swartz K. J. y Uquillas J. E. (1999), *Aplicación de la Política del Banco sobre las Poblaciones Indígenas (OD 4.20) en América Latina (1992-97)*, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, El Banco Mundial, <http://www.worldbank.org>
- 14 Griffiths, T y Colchester M (2000) *Indigenous Peoples, Forests and the World Bank FPP*, Moreton-in-Marsh. Ver también, Fox, J y Gershman J (2000) "The World Bank and social capital: lessons from ten rural development projects in the Philippines and Mexico" *Policy Sciences* 33(2000):399-419.
- 15 Wapenhans W A (1992) *Effective Implementation: key to development impact* Portfolio Management Task Force, World Bank, Washington, DC; Rich, B (1990) Rich, M (1990) "The emperor's new clothes: the World Bank and Environmental reform" *World Policy Journal*, Spring 1990:305-329.
- 16 Ng'weno, B (2000) *On titling collective property, participation and natural resource management - implementing indigenous and Afro-Colombian demands: a review of bank experience in Colombia* documento no publicado, Banco Mundial, Washington, D.C., septiembre de 2000.
- 17 Griffiths, T (1999) *World Bank projects and Indigenous Peoples in Ecuador and Bolivia* Consultant's report to the Biodiversity Support Programme (BSP), noviembre de 1999.
- 18 Amazon Alliance (2000) "Bolivia: March to La Paz begins in protest at weak agreement with government". Ver también CIDOB (2000) "Bolivia: acuerdo histórico entre pueblos indígenas y el gobierno nacional" Circular de Email vía amazon@amazonalliance.org
- 19 Rovillos, R, Cardiogan, A y Alangui, W (2000) *The Conservation of Priority Protected Areas Project (CPPAP) in Bataan, Philippines* Tettebba Foundation, Baguio City.
- 20 Panel de Inspección (1998) *Report and Recommendation on Request for Inspection: India Ecodevelopment Project - Rajiv Gandhi (Nagarahole) National Park* IDA y IBRD, Washington D.C.; Janata Budakattu Hakka Staphana Samithi (2000) *Nagarahole: Adivasi Peoples' Rights and Ecodevelopment*. David, Roy com. pers. Octubre de 2001.
- 21 Banco Mundial (2001) *Making Sustainable Commitments: an environment strategy for the World Bank* World Bank, Washington, DC.
- 22 Clark, D (1999) *A Citizen's Guide to the World Bank Inspection Panel* CIEL, Washington, DC. Sobre la función de la oficina del CAO, establecida en 1999 para recibir las quejas de los ciudadanos con relación a las operaciones de la CFI y OMI, ver, <http://www.ifc.org/cao> y <http://www.miga.org/screens/about/cao.htm>. Ver también <http://www.ciel.org/Publications/CAOHandbook.pdf>
- 23 Vianna, A, Milikan, B, Fox, J, Wolff, L y Sauer, S (2001) *Banco Mundial, participação, transparência e responsabilização: a experiência brasileira com o Painel de Inspeção REDE Brasil sobre Instituições Finan-*

cias Multilaterais, Brasília.

- 24 Los préstamos actuales y planeados del Banco Mundial pueden verse listados por país, región o tema a través de su páginas web mensuales sobre Sumario Operacional Mensual en <http://www4.worldbank.org/projects/>
- 25 Jackson, D, Griffiths T y Kenrick J (2000) "Qué hay en el oleoducto para los bagyéli de Camerún?" *Asuntos Indígenas*, No.3 2000. <http://www.miga.org/screens/about/about.htm>
- 26 Durbin, A (2000) *Dubious Development: how the World Bank's private sector arm is failing the poor* Friends of the Earth, Washington, DC; Welch, C (2001) *Risky Business: how the World Bank's insurance arm fails the poor and harms the environment* Friends of the Earth, Urgewald and Reform the World Bank Campaign, Washington, DC. Ver también "Growing dangers of service apartheid: how the World Bank's Private Sector Strategy (PSD) threatens infrastructure and basic service provision" *News and Notices for IMF and World Bank Watchers* 2(5)(2002).
- 28 Griffiths, T (1999) *op.cit.*
- 29 Ver, por ejemplo, Macas, L (2001) Banco mundial y Prodepine: ¿hacia un neoliberalismo étnico? ICCI Boletín No.25, abril, 2001. Publicación en Email icci@wacom.net.ec
- 30 Lee, C. et al., (2001), *Guide to Monitoring the World Bank's Pest Management Policy*, Pesticide Action Network North America, San Francisco.
- 31 Downing T y Moles, J (2002) "World Bank denies indigenous peoples' right to prior informed consent" *Cultural Survival Quarterly* 25(4)(2002):68-69.
- 32 Carta del FPP al Secretario de Estado del RU para el Desarrollo Internacional, "Request for amendments to the World Bank's draft policy on Involuntary Resettlement (OP/BP4.12), septiembre de 2001. Por un informe completo de la campaña 1997-2000 sobre la política de reasentamiento del Banco Mundial, ver Clark, D (2000) *Resettlement: the World Bank's assault on the poor* Informe CIEL, mayo 2000 en <http://www.ciel.org/Publications/ResettlementBrief2.pdf>
- 33 Por una crítica completa del Proyecto OP/BP4.20, ver FPP (2001).
- 34 Un ejemplo fundamental de la diferencia entre el proyecto OP/BP4.10 y las normas internacionales es su omisión de requerir que los gobiernos tomen medidas para asegurar los derechos indígenas a la tierra. Los requisitos para que los estados tomen medidas especiales para proteger la propiedad y control indígenas de tierras ocupadas históricamente están consagrados en los Artículos 1(4) y 5 del Convenio sobre la eliminación de Todas las Formas de discriminación Racial (CERD); Artículos 1 y 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Artículo 30 del Convenio sobre los Derechos del Niño; Artículo 11 del Convenio 107 de la OIT; Artículos 13, 14 y 15 del Convenio 169 de la OIT y diversos artículos del Convenio Americano de Derechos Humanos. Por un tratamiento y análisis detallados de estos temas, ver MacKay, F (2001) *Universal Rights or a Universe Unto Itself? Indigenous peoples' human rights and the World Bank's draft OP4.10 on Indigenous Peoples* FPP Discussion Paper, noviembre 2001 y Colchester, M (2001) *Forest Industries, Indigenous Peoples and Human Rights* FPP Thematic Paper, diciembre 2001. Ver también carta de Survival International al Banco Mundial, julio 2001. estos documentos pueden obtenerse en <http://www.forestpeoples.org>.
- 34 - Tettebba Foundation (2001a) *Report on the Stakeholders consultation on the World Bank's draft policy on Indigenous Peoples (OP/BP4.10)*, 22 de octubre, 2001.
- 35 - Tettebba Foundation (2001a) *Report on the Stakeholders consultation on the World Bank's draft policy on Indigenous Peoples (OP/BP4.10)*, 22 de octubre, 2001.
- Tettebba Foundation (2001b) *Statement of the TEBTEBBA Foundation ((Indigenous Peoples' International Centre for Policy Research and Education) and the Cordillera Peoples' Alliance on the Stakeholder's Consultation on the World Bank's Draft Policy on Indigenous Peoples (OP/BP4.10)*;
- Transparencia (2001) *Mesa de trabajo sobre derechos indígenas: revisión de la políticas 4.20 y 4.10 del Banco Mundial* Oaxaca, agosto de 2001.
- Selverston-Scher, M (2001) *World Bank consultation on the revision of the IP policy (OP4.10) - "Andean Region"*, 22-23 octubre, 2001, Cuzco, Perú BIC, Washington, DC.
- Sulyandziga, R (2001) *Discussion on OP4.10 of the World Bank Concerning Indigenous Peoples: information about consultations held in Khabarovsk, Moscow and Nar'yan Mar*, octubre de 2001 Russian Indigenous Peoples of the North Training Centre;
- CONAIE and CONIVE (2001) *Declaración de la Confederación de Nacio-*

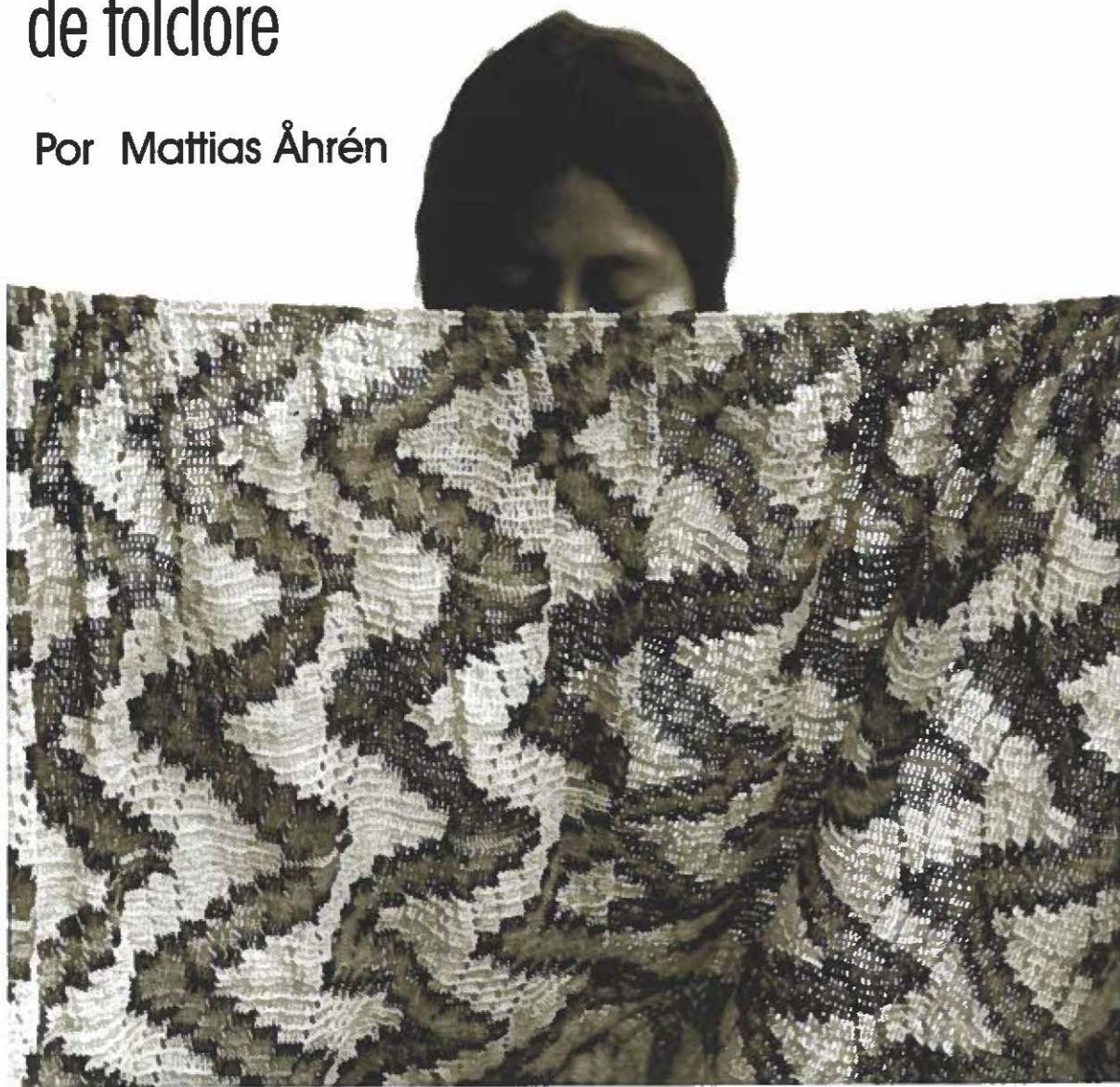
nalidades Indígenas del Ecuador y el Consejo Nacional Indio de Venezuela en el marco de la consulta regional andina sobre población indígena del Banco Mundial 23 de octubre de 2001;

- CORE (2001) *Statement of Core (Indigenous Peoples' Advocacy and Resource Centre for India's North East) external stakeholders consultation on the World Bank's Draft Policy on Indigenous Peoples (OP/BP4.10)*, New Delhi, India, 26 de noviembre 2001;
- *Declaración de los pueblos indígenas participantes en la 19 Sesión del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de las Naciones Unidas sobre las preocupaciones acerca de las políticas del Banco Mundial* Ginebra, julio de 2001;
- Center for Economic and Social Rights (CES) (2001) Carta enviada al Banco Mundial firmada por 140 organizaciones de pueblos indígenas, ONGs e individuos, 14 de diciembre, 2001.
- 36 Los comentarios e información sobre proyectos específicos u observaciones generales sobre carteras y políticas de países pueden presentarse electrónicamente al OED vía <http://www.worldbank.org/oed/indigenouspeople/>
- 37 Por recomendaciones completas para mejorar las políticas y prácticas del Banco Mundial y otras agencias para el desarrollo, ver Griffiths y Colchester (2000) *op.cit.* pág. 42-46. Ver también, Biodiversity Support Programme (2001) *Good Governance, Indigenous Peoples, and Biodiversity Conservation: recommendations for enhancing results across sectors* BSP, Washington, DC.
- 38 Ver Kingsbury 1999 *op.cit.* pág. 327.
- 39 PNUD (2000) *Human Rights and Development* UNDP, New York; Secretary of State for International Development (1997) *Eliminating World Poverty* HMSO, Londres p.17; DFID (2000) *Realising human rights for poor people*, DFID Londres.
- 40 Robinson, M (2001) "Bridging the Gap between human rights and development: from normative principles to operational relevance" *Presidential Fellows Lecture by the UN High Commissioner for Human Rights* 3 December 2001, Preston Auditorium, World Bank, Washington, DC.
- 41 ECOSOC (2002) *Addendum No.3: Documento de Diálogo de los Pueblos Indígenas* Nota del Secretario General para el Segmento del Diálogo Multisectorial del Segundo Comité Preparatorio, E/CN.17/2002/PC.2/6.Add.3 Disponible en http://www.johannesburgsummit.org/html/major_groups/no172128indigenous.pdf
- 42 Artículo 25: Carta de los Pueblos Indígenas-Tribales de los Bosques Tropicales, Penang, Malasia, 15 de enero, 1992. La carta completa está a disposición en <http://www.gn.apc.org/iaip/chart/char1.html>
- 43 ECOSOC (2002) *op.cit.* Ver también WWF (2000) *Environmental Impact Assessment for Macroeconomic Reform Programs* WWF, SIDA, EC, DANIDA, CIDA, BwZ. Ver también Tockman, J (2001) *The IMF: funding deforestation* American Lands Alliance, Washington y Athens (Ohio).
- 44 Ver nota final xxxv.
- 45 Ver nota xxxvi.

Tom Griffiths es antropólogo social graduado en Oxford con previas calificaciones y experiencia en el manejo de áreas protegidas. Actualmente está trabajando como Coordinador del Programa IFI con el Programa para los Pueblos de los Bosques. Su trabajo está centrado en la normativa internacional sobre desarrollo y medio ambiente y también implica evaluaciones participativas de campo sobre proyectos de desarrollo. □

Una introducción al Comité Intergubernamental OMPIS sobre propiedad intelectual, recursos energéticos, conocimiento tradicional y expresiones de folclore

Por Mattias Åhrén



Argentina - Foto: Alejandro Parellada

Introducción

En 1998, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual ("OMPI") inició un nuevo programa de actividades dirigidas a examinar posibilidades actuales y futuras para proteger el conocimiento tradicional ("CT"), los recursos genéticos ("RG") y el folclore. Durante 1998 y 1999 OMPI realizó una serie de misiones investigadoras sobre las necesidades y expectativas de la propiedad intelectual ("PI") de los titulares del conocimiento tradicional (los "FFM"). Antes de los FFM, no hubo un ejercicio sistemático mundial para documentar y asesorar sobre las necesidades de los detentores del conocimiento tradicional en lo referente a la propiedad intelectual. Después de una evaluación de los FFM, OMPI, en el año 2000, decidió establecer un Comité Intergubernamental sobre propiedad intelectual, recursos genéticos, conocimiento tradicional y expresiones de folclore (el "IGC"). El propósito del IGC es promover el consenso sobre cuánto conocimiento y recursos deberían ser protegidos. Este artículo apunta a dar una breve introducción al IGC, para describir cuáles han sido sus actividades hasta el momento y qué se puede esperar para el futuro. Será examinado en particular el impacto que el IGC puede tener sobre los pueblos indígenas. Para poder entender la posible importancia del IGC y los pueblos indígenas, es necesario, sin embargo investigar primero la relación entre recursos genéticos, conocimiento tradicional y folclore por un lado, y los derechos tradicionales de la propiedad intelectual por el otro.

Recursos genéticos, conocimiento tradicional y folclore y su protección por los sistemas legales existentes de propiedad intelectual

Hay numerosos ejemplos de explotaciones de los recursos genéticos, conocimiento tradicional y folclore de los pueblos indígenas¹. Las contribuciones de los pueblos indígenas, p. ej., a la cría de plantas, mejoramiento genético, biodiversidad y desarrollo de drogas son raramente reconocidas o recompensadas. Los sistemas legales tradicionales de propiedad intelectual no están diseñados para proteger recursos genéticos, conocimiento tradicional y expresiones de folclore, y por eso fallan frecuentemente². Los recursos genéticos, el conocimiento tradicional y el folclore no cumplen generalmente con los criterios de novedad y originalidad requeridos para que un trabajo sea protegido por los sistemas legales tradicionales de propiedad intelectual. La protección de la propiedad intelectual tiene un tiempo limitado de duración, y no se aplica a creaciones "viejas". Además, es normalmente imposible identificar creadores individuales en cuanto a recursos genéticos y el conocimiento tradicional.

Dicho esto, se debería notar que los regímenes existentes de propiedad intelectual a veces se aplican al conocimiento tradicional, etc. Artistas indígenas, artesanos, etc., han sido capaces de lograr protección de autoría por trabajos como tallado en madera, productos alimenticios y vestimentas, y los artesanos indígenas han usado la

protección del diseño para impedir a otros copiar su trabajo. Como el secretariado del IGC ha enfatizado, sólo porque el conocimiento tradicional es tradicional, no es necesariamente "viejo" en un contexto de propiedad intelectual³. La "tradicición" se refiere a la manera de producir conocimiento, no en poner fecha a cuándo se produjo ese conocimiento. El Secretariado hace notar que las comunidades están produciendo conocimiento tradicional todos los días como respuesta a sus demandas y necesidades ambientales. Es más, generalmente no es el momento de la invención, sino el momento de la divulgación, que determina si se ha cumplido con la condición de novedad. El conocimiento es entonces protegido aunque sea "viejo", mientras no haya entrado en el dominio público. Con respecto al problema de identificar al creador de recursos genéticos, conocimiento tradicional o folclore, el secretariado argumenta que esto no impide la protección de propiedad intelectual, porque hay muchos bienes de propiedad intelectual que son propiedad de entidades colectivas. Como otro ejemplo, la legislación de la patente permite generalmente la emisión de un certificado de patente aunque el inventor no haya sido identificado. Por tanto, a veces la explotación del conocimiento y recursos indígenas no es un resultado de limitaciones en el sistema legal de propiedad intelectual. Por el contrario, aunque inadecuada, la protección de propiedad intelectual existe. Los pueblos indígenas pueden no ser capaces de hacer vigentes sus derechos debido a la falta de conocimiento de la legislación sobre propiedad intelectual, porque los procedimientos contra la infracción son demasiado complicados y/o costosos, o por otras razones similares. Sin embargo, en muchos casos, el problema es la propiedad intelectual en sí misma. Debido principalmente a los criterios de novedad y originalidad mencionados antes, los sistemas legales tradicionales de propiedad intelectual no protegen a los recursos genéticos, conocimiento tradicional y expresiones que ya son de dominio público⁴.

Además, incluso cuando se cumplen los criterios de novedad y originalidad, hay otro problema más fundamental con la aplicación tradicional de la legislación de propiedad intelectual a los recursos genéticos, conocimiento tradicional y folclore.

La legislación de propiedad intelectual está dirigida a otorgar a los individuos (o corporaciones) el derecho a controlar la reproducción de su trabajo intelectual. Los derechos de propiedad intelectual crean un monopolio que optimiza la capacidad del propietario individual para comercializar su trabajo. Hay que destacar que los antes mencionados ejemplos de protección de propiedad intelectual otorgados al folclore indígena, etc., son todos ejemplos de protección otorgados a *individuos* indígenas por su trabajo *individual*. En comparación, el conocimiento tradicional no es resultado de los esfuerzos de un individuo o un grupo de individuos. En cambio, todos los miembros de una comunidad contribuyen a ese conocimiento. El conocimiento tradicional es modificado y crece con el tiempo, y es transmitido de una generación a la otra⁵. La motivación tras las innovaciones derivadas del conocimiento tradicional no es una ganancia individual, sino más bien el bienestar y el bien común de la comunidad. El conocimiento tradicional está investido en lo

colectivo. Los pueblos indígenas se consideran generalmente como custodios, no propietarios, de sus recursos genéticos, conocimiento tradicional y folclore y no consideran sus recursos y conocimientos como una mercancía⁶. Consiguientemente, los pueblos indígenas no procuran proteger sus recursos genéticos, conocimiento tradicional y folclore con propósitos comerciales.

Por lo tanto, la legislación tradicional de propiedad intelectual está mal concebida para proteger a los recursos genéticos, el conocimiento tradicional y el folclore. Si esos conocimientos y recursos fueran protegidos bajo los sistemas legales de propiedad intelectual, serían privatizados. Estarían investidos en uno o más individuos y/o corporaciones en vez de en el pueblo. La posibilidad de formar entidades colectivas para detentar el conocimiento tradicional, etc., no ofrece ninguna solución. Los recursos genéticos, el conocimiento tradicional y el folclore igual serían propiedad privada, libres de comercializar sin ninguna posibilidad de intervención del pueblo donde se originó ese conocimiento o recursos. Un sistema legal que está dirigido a proteger adecuadamente los recursos genéticos, el conocimiento tradicional y el folclore de los pueblos indígenas debe reconocer que los pueblos indígenas consideran su conocimiento y recursos como investidos colectivamente en la comunidad, en vez de individuos o grupos de individuos. En este contexto, se puede notar que la Asamblea General de la OMPI ha reconocido la importancia de reconocer los derechos colectivos con respecto al conocimiento tradicional, etc.⁷ Ese régimen puede ser establecido a través de un sistema *sui generis*⁸. Uno de los ejemplos es Panamá con su "Régimen de propiedad intelectual especial sobre los derechos de los pueblos indígenas para la protección y defensa de su identidad cultural y su conocimiento tradicional"⁹. Bajo este régimen, las autoridades indígenas registran derechos indígenas colectivos de elementos del conocimiento tradicional, que sirven como base para oponerse a reivindicaciones no autorizadas de terceras partes al conocimiento tradicional en cuestión¹⁰.

Recursos genéticos, conocimiento tradicional y la relación con los derechos humanos

La concepción de los pueblos indígenas que sus recursos genéticos, conocimiento tradicional y folclore están investidos en el colectivo refleja una comprensión de que ese conocimiento y recursos forman una parte integral de sus culturas, donde la conexión entre recursos naturales

y formas artísticas constituyen un todo orgánico. Como lo señaló Stephen Brush, el conocimiento indígena pertenece a una cultura específica, mientras que el conocimiento formal es desculturizado¹¹. Además, de acuerdo a Greaves, "el conocimiento indígena es ... suministrar los fundamentos identificativos para los miembros de una cultura tradicional con su comunidad, identidad personal y arraigo ancestral"¹². Por lo tanto, la protección de los recursos genéticos, del conocimiento tradicional y folclore es esencial para que los pueblos indígenas sean capaces de mantener y desarrollar su identidad cultural. El Secretariado de IGC ha reconocido la conexión entre el conocimiento tradicional y la cultura, estableciendo que este conocimiento tradicional es un conocimiento que se ha desarrollado sobre la base de las tradiciones de una cierta comunidad o nación y que, por lo tanto, el conocimiento tradicional es impulsado culturalmente¹³.

Como consecuencia, la no privación de sus recursos genéticos, conocimiento tradicional y folclore es un derecho humano de los pueblos indígenas. Los pueblos indígenas son "pueblos" en todo el sentido legal del término. Como pueblos, los pueblos indígenas tienen derecho a derechos humanos colectivos¹⁴, incluyendo el derecho de autodeterminación, expresado, p. ej., en el Art. 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Convenio sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Se dice que el derecho de autodeterminación tiene un aspecto externo¹⁵ y un aspecto interno. En el derecho interno de autodeterminación está incluido el derecho de un pueblo a determinar libremente su desarrollo económico y cultural, disponer de sus recursos naturales y no ser privado de sus medios de subsistencia¹⁶. Dada la relación especial entre pueblos indígenas y sus tierras y recursos naturales, el derecho internacional se ha centrado, cuando trata el tema de derechos de los pueblos indígenas a la autodeterminación, en este aspecto de la autodeterminación. Por ejemplo, el Art.

31 del Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas¹⁷ declara que "Los pueblos Indígenas, como forma específica de ejercer su derecho a la autodeterminación, tienen el derecho a la autonomía y autogobierno en asuntos relativos a su ... cultura ...[y] tierra y manejo de recursos"¹⁸. Además, el Comité de Derechos Humanos confirmó en sus Observaciones Finales sobre p. ej, Noruega¹⁹ y Canadá²⁰, que el derecho de los pueblos indígenas a controlar sus recursos naturales cae dentro de ámbito de su derecho de autodeterminación, haciendo énfasis en que "el derecho de autodeterminación requiere, *inter alia*, que los [pueblos indígenas] sean capaces de disponer de sus riquezas y recursos y que no deben ser privados de sus medios de subsis-

tencia". Además, la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo hace un llamado por "el reconocimiento y protección de los derechos tradicionales a la tierra y otros recursos [de los pueblos indígenas] que preservan su estilo de vida - derechos que pueden definirse en términos que no encajan en los sistemas legales estándares"²¹. En conclusión, no es posible tratar adecuadamente los recursos genéticos, el conocimiento tradicional y el folclore sin reconocer que forman parte integral de las culturas de los pueblos indígenas y, como consecuencia, privar a los pueblos indígenas de sus recursos genéticos, conocimiento tradicional y folclore, viola los derechos humanos de esos pueblos.

El IGC (Comité Intergubernamental sobre propiedad intelectual, recursos genéticos, conocimiento tradicional y expresiones del folclore)

El IGC celebró su primera sesión en abril de 2001, con una participación muy escasa de representantes indígenas. Además, a pesar de los esfuerzos de las organizaciones indígenas presentes, las discusiones de la primera sesión no se refirieron a los pueblos indígenas. La primera sesión se centró en la organización del futuro trabajo del IGC²². El secretariado del IGC recibió el mandato de trazar los principios operacionales para cláusulas modelo de acuerdo contractuales con respecto a los recursos genéticos. El IGC decidió además que los estados miembros deberían compilar, comparar y evaluar información sobre la disponibilidad y ámbitos de la protección de la propiedad intelectual para el conocimiento tradicional y el folclore, así como identificar elementos que requieren protección adicional²³. Esta tarea incluye una investigación sobre si las formas existentes de protección de propiedad intelectual pueden proteger el conocimiento tradicional y el folclore, o han sido aplicadas, así como una discusión sobre si las nuevas normas legales, eventualmente en forma de mecanismos *sui generis*, podrían ser usadas para mejorar la protección.

La IGC se reunió por segunda vez en diciembre de 2001. La presencia indígena en la segunda sesión fue bastante más elevada en comparación con la primera reunión. Además, algunas delegaciones gubernamentales incluyeron representantes indígenas²⁴. La segunda sesión se concentró principalmente en dos temas; principios operacionales para acuerdos contractuales relativos a los recursos genéticos y reparto de beneficios, y el conocimiento tradicional como asunto principal. Debido a las limitaciones de tiempo, las discusiones sobre experiencias nacionales con respecto a la protección legal de expresiones de folclore fueron pospuestas hasta la tercera sesión.

Al contrario de la primera sesión, las discusiones de la segunda sesión reflejaron que los pueblos indígenas son quizá los principales poseedores con respecto a los recursos genéticos, conocimiento tradicional y folclore. La IGC subrayó la importancia de la capacitación, la asistencia legal, y mecanismos para arreglo de disputas, reconociendo específicamente las necesidades de los pueblos indígenas. Se subrayó la importancia de observar el principio del pleno e informado consentimiento. Es más, varias

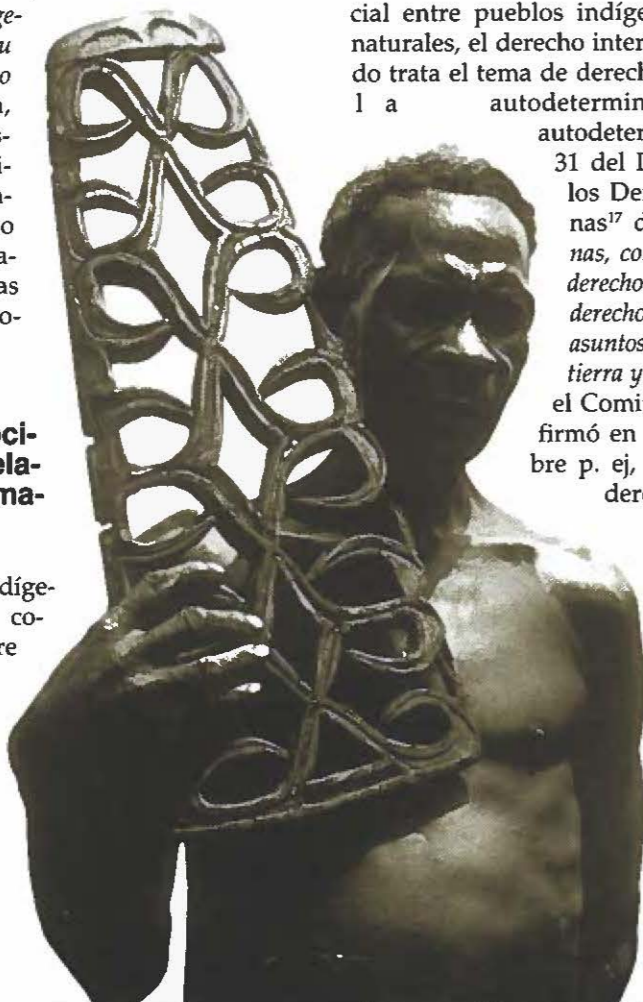
delegaciones insistieron en la importancia del reparto apropiado de beneficios y el derecho de cada país a ejercer su soberanía sobre sus recursos genéticos y conocimiento tradicional. Sin embargo, desde una perspectiva indígena sumamente notable, la IGC recomendó el establecimiento de un fondo para el apoyo a la participación de pueblos indígenas en el futuro trabajo de la IGC²⁵. Además, la IGC decidió cooperar estrechamente con organizaciones como la CBD, FAO y OMS.

Con respecto a los recursos genéticos, la segunda sesión concluyó que el trabajo de establecimiento de cláusulas modelo para acuerdos contractuales debería continuar. Esas cláusulas modelo deberían tratar solamente de los aspectos de propiedad intelectual pero sin perjuicio de un futuro sistema *sui generis*²⁶. La IGC subrayó específicamente que la redacción de esas cláusulas debería ser realizada con la plena y efectiva participación de los pueblos indígenas. Además, que se debería prestar atención particular a situaciones donde las partes tienen diferente poder de negociación, como cuando actores comerciales tratan con comunidades indígenas. La IGC decidió además que debería continuar el trabajo con la documentación del conocimiento tradicional en el dominio público. El objetivo es impedir otorgar patentes que se extienden al conocimiento tradicional inadecuadamente. Algunas delegaciones subrayaron que ese trabajo no debe perjudicar el desarrollo de un posible sistema *sui generis* para la protección del conocimiento tradicional. Las consideraciones futuras también deberían tratar la información provista por los estados miembros sobre la disponibilidad y ámbito de la protección de propiedad intelectual para el conocimiento tradicional y el folclore, así como los elementos que han considerado que requieren protección adicional²⁷.

El trabajo futuro de IGC

La comunidad indígena está siempre alarmada cuando organizaciones como el Banco Mundial, OMC o OMPI anuncian sus intenciones de tratar temas relevantes para los pueblos indígenas. En base a experiencias pasadas, la presunción es que las iniciativas como IGC constituyen solamente otro intento de explotar y comercializar las culturas y recursos de los pueblos indígenas. Queda por verse si OMPI puede probar que el escepticismo de la comunidad indígena es erróneo. Obviamente, no es posible sacar conclusiones a este respecto después de sólo dos sesiones, pero se pueden hacer algunas observaciones.

Hubo pocas referencias, o ninguna, a los pueblos indígenas durante la primera sesión de la IGC. Las intervenciones hechas por las organizaciones indígenas presentes recibieron poca atención de las delegaciones gubernamentales. Sin embargo, la segunda sesión mitigó la ansiedad de que los intereses indígenas no se vieran reflejados en el trabajo de la IGC. En la segunda sesión, varias delegaciones gubernamentales indicaron que reconocían la posición especial de los pueblos indígenas con respecto a recursos genéticos, conocimiento tradicional y folclore, reflejada en la decisión de establecer un fondo para la participación indígena en el trabajo futuro



Nueva Guinea - Foto: Bureau International du Travail



Botswana - Foto: Arthur Krasilnikoff



Filipinas - Foto: archivo de IWGIA



Bolivia - Foto: Bureau International du Travail



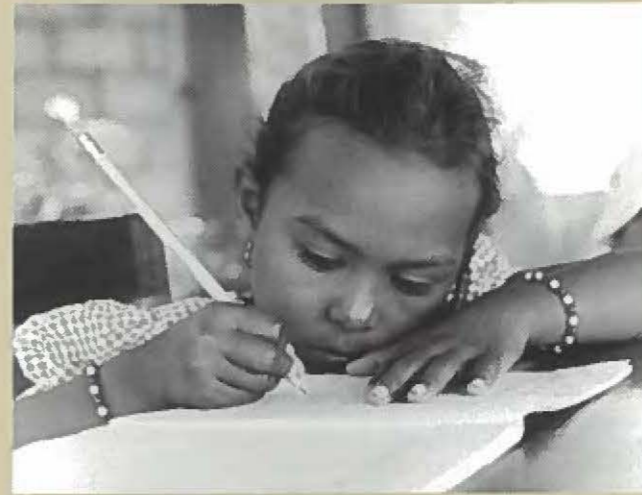
Botswana - Foto: Arthur Krasilnikoff



Melanesia - Foto: Knut Rio



Colombia - Foto: Luke Holland



Colombia - Foto: Jens Lohmann



Perú - Foto: Rolf Blomberg

de la IGC. Parece que la IGC aspira tomar en consideración los intereses particulares de los pueblos indígenas en la elaboración de sistemas para la protección de recursos genéticos, conocimiento tradicional y folclore.

Sin embargo, debe observarse que todos los participantes de la IGC pueden no compartir la aspiración de promover intereses indígenas con respecto a recursos genéticos, conocimiento tradicional y folclore. Hasta la hecha, la IGC ha navegado por aguas tranquilas. Las propuestas para el trabajo futuro que el secretariado de la IGC prepara antes de cada sesión han sido aceptadas sin ningún desacuerdo real. A pesar de esta eficiencia, se puede sentir la gestación de algunos conflictos potenciales, uno de importancia directa para los pueblos indígenas. Aunque la IGC no ha tratado el tema de quiénes son los titulares legales de recursos genéticos, conocimiento tradicional y folclore, se puede percibir un conflicto potencial a este respecto entre los pueblos indígenas y algunos gobiernos, particularmente en África y Asia. Varios de estos países han subrayado el papel importante que juega el estado con respecto al conocimiento tradicional y recursos genéticos, y algunos han declarado abiertamente que todos esos recursos pertenecen al estado. Naturalmente, países en desarrollo, plagados por déficit

financieros, etc., ven a los recursos genéticos y el conocimiento tradicional como fuentes potenciales de ingreso que puede impulsar sus economías. No le complace enterarse de que quizá tengan que compartir ese ingreso con los pueblos indígenas. Esos países parecen estar en minoría, pero no se puede esperar que promuevan los intereses indígenas o faciliten la participación indígena en el futuro trabajo de la IGC.

Además, aunque la mayoría de los estados miembros de la IGC reconoce la relación especial entre los pueblos indígenas y los recursos genéticos, el conocimiento tradicional y el folclore, el mandato de la IGC podría limitar la relevancia del trabajo de la IGC con respecto a los pueblos indígenas. OMPI es una organización de propiedad intelectual y la IGC se ocupa del conocimiento tradicional, etc., solamente desde una perspectiva de propiedad intelectual. No permite, p. ej., que los aspectos de derechos humanos o ambientales influyan en su trabajo. Como se destacó antes, esto constituye un problema para los pueblos indígenas. La legislación tradicional occidental sobre los derechos de propiedad intelectual tiene como objetivo crear un monopolio que optimice la capacidad de un creador para comercializar su traba-

jo, y no reconoce los aspectos colectivos de los recursos genéticos, conocimiento tradicional y folclore indígenas. Tampoco reconoce que ese conocimiento y recursos forman parte central de las culturas indígenas, y están incluidos en el derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación.

No debería esperarse que la IGC remedie este problema y amplíe su mandato dentro de un futuro previsible. Varias delegaciones gubernamentales han declarado que desean que la IGC continúe discutiendo el conocimiento tradicional, etc., puramente dentro del marco de la propiedad intelectual. Estos gobiernos están preocupados por una duplicación de trabajo si la IGC trata temas como derechos humanos y desarrollo sostenible, y creen que esos temas serán mejor tratados en otros foros. Es verdad que la situación ideal no es que varios foros traten el mismo tema. Sin embargo, la cuestión es si otros foros internacionales tratarán adecuadamente aspectos ambientales, de derechos humanos, etc., relativos a los recursos genéticos, conocimiento tradicional y folclore. OMPI espera que el sistema CBD garantice que los intereses ambientales sean tomados en cuenta al regular los recursos genéticos y el conocimiento tradicional. Sin embargo,

hay una sensación generalizada de que los resultados del proceso de CBD tendrá escasamente un impacto en OMPI y otros foros. Similarmente, se supone que el Grupo de Trabajo sobre DRIP ("WGDD") cubrirá los aspectos de derechos humanos con respecto a los recursos naturales y el conocimiento tradicional. Sin embargo, cuando se discute qué artículos en DRIP debería tratar el WGDD en su séptima sesión, algunos argumentaron que los artículos que tratan sobre recursos genéticos, conocimiento tradicional y folclore deberían ser dejados para consideraciones futuras, ya que el IGC se encargará de esos temas. El problema se ve agravado por la eficiencia de la IGC. La IGC está equipada con un secretariado muy competente. Los documentos que el secretariado prepara antes de cada sesión son de muy alta calidad. Además, el secretariado parece tener una buena idea sobre los pasos que los miembros del IGC están preparados a tomar. Como resultado, las propuestas del secretariado para la acción futura son generalmente aceptadas, y la IGC avanza rápidamente comparado con los otros organismos que se supone que tienen que tratar con los recursos genéticos, conocimiento tradicional y folclore. Por lo tanto, hay un riesgo aparente que el sistema de la ONU tratará los recursos

genéticos y el conocimiento tradicional casi solamente desde una perspectiva de propiedad intelectual. Como se mencionó antes, esto resultará en un tratamiento incompleto del tema. En lo referente a los pueblos indígenas, la comunidad internacional debe encarar el conocimiento tradicional, etc., no solamente desde una perspectiva de propiedad intelectual. No se puede encarar adecuadamente el conocimiento tradicional, etc., sin tomar en cuenta los derechos de los pueblos de donde provienen y el conocimiento tradicional. Si se aísla el conocimiento indígena de los pueblos indígenas se corre el riesgo aparente de violar sus derechos humanos. Como señaló el Dr. Mugabe, "es difícil aislar o archivar el conocimiento tradicional de los pueblos tradicionales"²⁸. Algunos de los estados miembros del IGC han reconocido este problema, expresando que el IGC debe tomar en cuenta los aspectos de derechos humanos y ambientales en este trabajo. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, el IGC no se ha sentido preparado para tomar este paso, temiendo que resultaría en una duplicación de trabajo. Como compromiso se decidió que el secretariado del IGC cooperaría estrechamente con, p. ej., el secretariado de la CBD. Queda por verse, sin embargo, si esa cooperación es suficiente para garantizar que los aspectos ambientales, derechos humanos, etc., sean tratados adecuadamente cuando la comunidad internacional trate los recursos genéticos, el conocimiento tradicional y el folclore.

Es más, se puede detectar una línea divisoria en el IGC entre los países, generalmente del mundo en desarrollo, que favorecen sistemas *sui generis* para la protección de los recursos genéticos, el conocimiento tradicional y el folclore y aquellos países, particularmente del hemisferio norte, que prefieren encontrar esa protección dentro de los sistemas legales existentes de propiedad intelectual. Como se señaló antes, los sistemas legales tradicionales de propiedad intelectual no están adecuadamente preparados para proteger el conocimiento tradicional de los pueblos indígenas, etc. La renuencia a discutir un sistema *sui generis* para la protección de los recursos genéticos, conocimiento tradicional y folclore que reconozca el aspecto colectivo de esos recursos y conocimientos, arriesga limitar aún más la importancia del trabajo del IGC a favor de los pueblos indígenas.

El IGC celebrará su tercera sesión del 13 al 21 de junio y su cuarta sesión del 9 al 17 de diciembre de 2002. La agenda incluirá una revisión de la protección existente de propiedad intelectual para el conocimiento tradicional, la continuación de discusiones sobre experiencias nacionales con la protección del folclore y posiblemente discusiones sobre una definición del conocimiento tradicional.

Notas

- 1 Este artículo no analizará ejemplos particulares de explotación del conocimiento tradicional etc. Por numerosos ejemplos de esas explotaciones ver *Intellectual Property Needs and Expectations of Traditional Knowledge Holders*, WIPO Report on Fact-Finding Missions on Intellectual Property and Traditional Knowledge (1998 - 1999) (Geneva 2001), Part II.
- 2 Ver documento OMPI WIPO/GTRKF/IC/2/9 párr. 22.
- 3 Ver, p. ej., documento OMPI - WIPO/GTRKF/IC/2/9 para. 23 y 24.
- 4 Ver, p. ej. WIPO Survey on Existing Forms of Intellectual Property Protection

- 5 Ver, Dr. John Mugabe, *Intellectual Property Protection and Traditional Knowledge - An Exploration in International Police Discourse*, Intellectual Property and Human Rights, WIPO Publication No. 762 (E), 1999, p. 98 ff.
- 6 Comparar la *Declaración de los Chamanes sobre la Propiedad Intelectual y la Protección del Conocimiento Tradicional y Recursos Genéticos* de San Luis de Marañón, documento OMPI, WIPO/GTRKF/IC/2/14 para. 2.
- 7 Ver documento WIPO/GA/26/6 para. 23.
- 8 Comparar la *Declaración de los Chamanes sobre la Propiedad Intelectual y la Protección del Conocimiento Tradicional y Recursos Genéticos* de San Luis de Marañón, documento OMPI, WIPO/GTRKF/IC/2/14 para. 14.
- 9 Ver Ley No. 20 del 26 de junio de 2000.
- 10 Ver documento OMPI WIPO/GTRKF/IC/2/9 para. 13.
- 11 En Brush y Stabinsky (Eds.) *Valuing Local Knowledge: Indigenous Peoples and Intellectual Property Rights* (Island Press, Covelo, 1996) p. 4.
- 12 En Brush y Stabinsky (Eds.) *Valuing Local Knowledge: Indigenous Peoples and Intellectual Property Rights* (Island Press, Covelo, 1996) p. 26.
- 13 Ver Documento OMPI WIPO/GTRKF/IC/2/9 para. 23.
- 14 La principal diferencia entre derechos indígenas y derechos de las minorías en el derecho internacional es que los derechos indígenas son en gran medida colectivos, es decir, son los derechos de pueblos, mientras que los derechos de las minorías están investidos en individuos. Los pueblos indígenas se distinguen de las minorías primariamente por la conexión histórica y espiritual con sus territorios tradicionales. Ver, p. ej., José Martín Cobo, *Study of the Problem of Discrimination Against Indigenous Populations*, UN Document E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4 Para. 379 - 382, y comparar con Dr. John Mugabe, *Intellectual Property Protection and Traditional Knowledge - An Exploration in International Police Discourse*, Intellectual Property and Human Rights, WIPO Publication No. 762 (E), 1999, p. 98.
- 15 Dicho simplemente, el derecho externo a la autodeterminación implica el derecho de un pueblo de hacer secesión del estado nacional en el que reside. Este artículo no analizará más el derecho externo de autodeterminación.
- 16 Ver, p. ej. UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), General Comment No. 21 - Right to Self-determination, marzo 15, 1996.
- 17 Ver documento ONU E/CN.4/Sub.2/1993/29.
- 18 En adición, al Art. 29 del DRIP reconoce explícitamente el derecho colectivo de los pueblos indígenas a sus recursos genéticos, conocimiento tradicional y expresiones de folclore.
- 19 Ver UN Document CCPR/C/79/Add.112/1999.
- 20 Ver UN Document CCPR/C/79/Add.105/1999.
- 21 Ver World Commission on Environment and Development, *Our Common Future* (Oxford University Press, Oxford, 1987), p. 12.
- 22 Incluso adoptar las Reglas de Procedimiento. Una delegación gubernamental argumentó contra la participación de ONG en el trabajo de IGC, alegando que los representantes indígenas no desean esa participación. La posición fue rechazada por el resto de los miembros participantes.
- 23 Ver documento OMPI - WIPO/GTRKF/IC/1/3 para. 72 to 76.
- 24 Por ejemplo Brasil y Nueva Zelanda.
- 25 La decisión formal será tomada por la Asamblea General de la OMPI, basada en una recomendación del Comité de Presupuesto y Planeamiento. Este Comité se reunirá en septiembre de 2002 y la Asamblea General a fines de este año.
- 26 Ver documento OMPI - WIPO/GTRKF/IC/2/16 Prov. para. 94.
- 27 La razón es que para el 15 de octubre de 2001, sólo 23 Estados Miembros habían respondido a la investigación relativa al CT, ver Documento OMPI WIPO/GTRKF/IC/2/9 para. 5. Los Estados Miembros que todavía no han respondido a la investigación fueron invitados a hacerlo el 28 de febrero de 2002, ver, párr. 26.
- 28 Ver *Intellectual Property Protection and Traditional Knowledge - An Exploration in International Police Discourse*, Intellectual Property and Human Rights, WIPO Publication No. 762 (E), 1999, p. 99.

Mattias Åhrén es un saami de Suecia. Está graduado en derecho en la Universidad de Estocolmo y tiene una Maestría en derecho de la Universidad de Chicago. Después de haber terminado sus servicios en la Corte de Distrito de Estocolmo, fue un asociado del estudio jurídico de Estocolmo Danowsky & Partners. Mattias Åhrén participa activamente en el Consejo Saami y es miembro de la Junta Directiva de la Asociación de Abogados Saami. □

IWGIA - GRUPO INTERNACIONAL DE TRABAJO SOBRE ASUNTOS INDIGENAS

Objetivos y actividades de IWGIA

El Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas es una organización internacional constituida por miembros, políticamente independiente y sin fines de lucro.

IWGIA colabora con pueblos indígenas de todo el mundo apoyando su lucha por los Derechos Humanos y la autodeterminación, el derecho al control de la tierra y los recursos, la integridad cultural y el derecho al desarrollo. El propósito de IWGIA es defender y refrendar los derechos de los pueblos indígenas de acuerdo con sus propios esfuerzos y deseos. Un objetivo importante es otorgar a estos pueblos la posibilidad de organizarse por sí mismos, así como establecer canales a fin de que las propias organizaciones indígenas puedan reclamar por sus derechos.

IWGIA trabaja a nivel local, regional e internacional a fin de promover la participación, la comprensión y el conocimiento de la causa de los pueblos indígenas.

Las actividades de IWGIA incluyen: publicaciones, trabajo por los Derechos Humanos, red de conexiones, conferencias, campañas y proyectos.

Para mayor información sobre el trabajo de IWGIA consulte por favor nuestra página web: www.iwgia.org

Publicaciones

IWGIA publica un anuario - *El Mundo Indígena/The Indigenous World*- y una revista trimestral: *Asuntos Indígenas/Indigenous Affairs*. Cada año, además, se editan una serie de libros que temáticamente tratan sobre asuntos indígenas.

Toda sugerencia y contribución a las publicaciones de IWGIA son bienvenidas y deberán ser entregadas al editor correspondiente.

Las publicaciones de IWGIA pueden solicitarse a través de nuestra página web: www.iwgia.org, por e-mail: iwgia@iwgia.org o por fax: +45 35 27 05 07.

CONSEJO INTERNACIONAL DE IWGIA

Georg Henriksen (Presidente), Birgitte Feiring (Vicepresidente), Espen Wæhle, Janneke Arens, Søren Hvalkof, Andrea Mühlebach y Diana Vinding.

SECRETARIADO INTERNACIONAL DE IWGIA

Director: Jens Dahl

Coordinadores de programas:

- **América Central y del Sur:** Diana Vinding y Alejandro Parellada
- **Oceanía:** Diana Vinding
- **África:** Marianne Jensen
- **Asia:** Christian Erni
- **Artico:** Kathrin Wessendorf

Coordinadora de Derechos Humanos: Lola García-Alix
Secretaría de Relaciones Públicas: Anette Molbech
Administración: Karen Bundgaard Andersen & Inger Dühring
Secretaría: Anette Kjærgaard & Kåthe Jensen
Biblioteca: Birgit Stephenson
Estudiantes asistentes: Niels Petersen & Sita Kotnis

Publicaciones

Coordinadores:

Anette Molbech (inglés) & Alejandro Parellada (español)

Editores:

Indigenous World/El Mundo Indígena:

Coordinadores regionales & Anette Molbech

Indigenous Affairs/Asuntos Indígenas:

Marianne Jensen (este número: Lola García-Alix)

Traducción al español: Mario Di Lucci

Corrección de pruebas del español: Janet Ferrari

Traducción al inglés y corrección de pruebas:

Elaine Bolton y Birgit Stephenson

Gráfica, tipografía y layout: Jorge Monrás

Suscríbese a las publicaciones de IWGIA - 2002

	particulares	instituciones
• <i>Indigenous Affairs + The Indigenous World</i>	50 US\$	80 US\$
• <i>Asuntos Indígenas + El Mundo Indígena</i>	50 US\$	80 US\$
• <i>Indigenous Affairs + The Indigenous World</i> + English documents	100 US\$	140 US\$
• <i>Asuntos Indígenas + El Mundo Indígena</i> + documentos en castellano	80 US\$	115 US\$

Para pagos con tarjeta de crédito: Mastercard, Visa o Eurocard indique el nombre del titular, número y fecha de caducación - por favor, recuerde la firma. Para pagos con cheques, estos deberán ser expedidos en US\$ o DKK a nombre de IWGIA. Banco: Sydbank: 7031 109441-4, swiftcode: sybk22