

La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el 13 de septiembre de 2007 –tras más de tres décadas de discusiones– la Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas, un paso planetario en el reconocimiento del derecho de estos pueblos a su autodeterminación y a preservar y fortalecer en sus territorios sus diferentes instituciones políticas, legales, económicas, sociales y culturales.

La documentación que ofrece este primer tomo del nuevo Foro de Diálogo Europa-Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe es reflejo de un esfuerzo conjunto entre expertos indígenas y europeos por implementar esos derechos y por trazar estrategias económicas y de cooperación con los pueblos indígenas hacia un desarrollo promotor de su identidad, en el horizonte del «buen convivir» como meta a compartir con todos los pueblos del mundo globalizado.



Capacity Building International, Germany



IWGIA



Castilla-La Mancha



Secretaría General  
Iberoamericana  
Secretaria-Geral  
Ibero-Americana

CCC  
Iberoamérica



9783895022609

Rafael Sevilla / Juliana Ströbele-Gregor (eds.)

# PUEBLOS INDÍGENAS

Derechos, estrategias económicas  
y desarrollo con identidad

FORO DE DIÁLOGO EUROPA – PUEBLOS  
INDÍGENAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Please don't  
remove

EDICIONES FORO DE DIÁLOGO

**Pueblos indígenas:  
Derechos, estrategias económicas y desarrollo con identidad**

Editado por

Rafael Sevilla /  
Juliana Ströbele-Gregor

**HORLEMANN**

Originalausgabe

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme  
Für diese Publikation ist ein Titeldatensatz bei  
der Deutschen Bibliothek erhältlich

© 2008 Horlemann  
©2008 Centro de Comunicación Científica con Iberoamérica  
(CCC Iberoamérica, Tübinga)  
Reservados todos los derechos

*Portada:*

«Las manos y el sol» de Oswaldo Guayasamín  
para el libro de poemas  
«Toma mi corazón y rompe el silencio»  
de Auki Tituaña Males, Cotacachi/Ecuador  
(Ediciones Templo del Sol: ninapacari@punto.net.ec)

*Con el patrocinio de*

AECI Madrid, GTZ/BMZ Fráncfort, INWENT Berlín,  
IWGIA Copenhague, JCCM Toledo, SEGIB Madrid

Horlemann Verlag  
Postfach 1307  
53583 Bad Honnef  
Fax (0 22 24) 54 29  
E-mail: info@horlemann-verlag.de  
www.horlemann-verlag.de

Gedruckt in Deutschland

## Índice

<i>Rafael Sevilla, Tübinga (Alemania)</i> <i>Juliana Ströbele-Gregor, Berlin (Alemania)</i> «Foro de Diálogo Europa-Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe» Introducción y síntesis.....	7
<i>Gregor Sauerwald, Montevideo (Uruguay)</i> El reconocimiento como base del diálogo – Reflexiones sobre indigenismo e indianismo .....	21
<b>I – Derecho comparado e internacional, su aplicación a nivel de países</b>	
<i>Cletus G. Barié, La Paz (Bolivia)</i> El debate actual sobre autonomías en la legislación internacional: experiencias prácticas .....	32
<i>Theodor Rathgeber, Kassel (Alemania)</i> Procedimiento jurídico y derecho a la vida – Reflexiones sobre el caso colombiano .....	57
<i>Christine Schäfer, Eschborn (Alemania)</i> Derechos de mujeres indígenas: experiencias en capacitación de mujeres indígenas (dirigentes) en Guatemala .....	78
<i>Jude Jumanga Jacinto, Pueblo Ashaninka (Perú)</i> Sobre capacitación en derecho de mujeres indígenas (dirigentes) en el Perú .....	82

## II – Los pueblos indígenas en la cooperación internacional

<i>Kathleen Beckmann, BMZ Bonn (Alemania)</i> Estrategia del BMZ para la cooperación con los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe .....	88
<i>Ángeles Díaz Ojeda, AECI Madrid (España)</i> La política española de cooperación con los pueblos indígenas y su «Nueva Estrategia» (ECEPI).....	95
<i>Diana Vinding, IWGIA Copenhague (Dinamarca)</i> Apoyo danés a los pueblos indígenas: estrategia y práctica.....	111
<i>Ricardo Cardona Alvarenga, SEGIB Madrid (España)</i> La Conferencia Iberoamericana y la cooperación con pueblos indígenas.....	119
<i>Ángeles Díaz Vieco, SIMETRÍAS Toledo (España)</i> Codesarrollo con pueblos indígenas desde una visión regional.....	127

## III – Tierras, territorios indígenas y recursos naturales – Experiencias de manejo y aprovechamiento

<i>Diana Vinding, Copenhague (Dinamarca)</i> Reflexiones sobre la problemática territorial indígena en América Latina.....	132
<i>Heidi Feldt, Essen (Alemania)</i> <i>Alexander Mansutti, Ciudad Bolívar (Venezuela)</i> Indígenas, hidrocarburos y el diálogo tripartito: un programa regional y su aplicación en Venezuela.....	141
<i>Raúl Rupailaf Maichin, Temuco (Chile)</i> Experiencias de manejo de recursos naturales en las Áreas de Desarrollo Indígena (ADI) de Chile .....	153
<i>Clarita Müller-Plantenberg, Kassel (Alemania)</i> Territorios y cooperación: pueblos indígenas en el Brasil.....	173

## IV – Derecho de patentes, saberes indígenas y desarrollo limpio

<i>Patricia Borraz, Madrid (España)</i> El Convenio sobre la Diversidad Biológica y los conocimientos indígenas.....	192
<i>Rodrigo de la Cruz, Pueblo Kayambi, Imbabur (Ecuador)</i> Conocimientos propios y patentes desde la visión indígena .....	206
<i>Bernhard Wörrle, Ratisbona (Alemania)</i> Hacia un modelo cooperativo para el uso comercial de plantas medicinales, y conocimientos tradicionales en la Amazonía ecuatoriana .....	231
<i>Ingrid Kummels, Berlín (Alemania)</i> Rarámuri (tarahumara): comercio y exportación de plantas medicinales y artesanías en Chihuahua, México .....	240

## V – Políticas nacionales, autodesarrollo y cooperación

<i>J. Daniel Oliva Martínez, Madrid (España)</i> Modelos, estado y fundamentos de la cooperación internacional con pueblos indígenas .....	250
<i>Germán Solís, Pueblo Náuatl, Puebla (México)</i> La revalorización del territorio indígena en la Sierra Negra de Puebla, México .....	261
<i>Ingrid Jung, Berlín (Alemania)</i> La formación continua en diálogo con el Estado y la sociedad civil: experiencias y potencialidades en la cooperación de INWENT con pueblos indígenas .....	269
<i>J. Daniel Oliva Martínez, Madrid (España)</i> Derecho internacional de los derechos humanos y cooperación al desarrollo: un proyecto de formación superior para pueblos indígenas .....	273

## VI – Epílogo

<i>Tomás Mañas González</i> Consejero de Bienestar Social, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, Toledo (España) Nuevos escenarios para un «Foro de Diálogo Europa-Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe»: Comunidades Autónomas, migrantes y diálogo intercultural .....	288
<i>Autoras y autores</i> .....	297

Rafael Sevilla / Juliana Ströbele-Gregor\*

## «Foro de Diálogo Europa-Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe» Introducción y síntesis

Bajo el tema «Derecho, estrategias económicas y desarrollo con identidad en América Latina», el Centro de Comunicación Científica con Ibero-América (Tubinga, Alemania), el Instituto Latinoamericano de la Universidad Libre de Berlín, el Fondo Indígena (La Paz, Bolivia) y la Academia de la Diócesis Rottenburg-Stuttgart (Weingarten, Alemania) organizaron en julio de 2006 el II Simposio Pluridisciplinario con Pueblos Indígenas. Este segundo Simposio fue la continuación y concretización de una propuesta desarrollada dos años antes, y en el mismo lugar, en el marco del encuentro «Pueblos indígenas y desarrollo en América Latina – Hacia la construcción de un futuro propio» donde en diálogo con diversos representantes de pueblos indígenas americanos –entre otros países, de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Guatemala– se desarrollaron enfoques que, sin olvidar la dolorosa experiencia de la colonización y la exclusión sistemática de las poblaciones indígenas, estuvieron orientados particularmente hacia el futuro. De ahí surgió la idea de profundizar ese diálogo encaminado a redefinir conjuntamente –pueblos indígenas, organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales– el concepto de «desarrollo» a nivel cultural, político, económico y ambiental y, a partir de ahí, trazar alternativas viables para superar la situación reinante de exclusión de las poblaciones indígenas con miras a la meta común del «buen convivir» en el mundo globalizado.

Aquella propuesta formulada como *Foro de Diálogo Europa-Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe* se ve reflejada ahora en la edición del primer tomo de esta serie FORO DE DIÁLOGO/DIALOGFORUM, con los resulta-

\* *Rafael Sevilla*: Centro de Comunicación Científica con Ibero-América, Tubinga (Alemania)/*Juliana Ströbele-Gregor*: Instituto Latinoamericano de la Universidad Libre de Berlín (Alemania).

dos del encuentro de julio de 2006, y que está concebida igualmente como conducto para reflexiones futuras en este campo.

Son muchas las organizaciones nacionales e internacionales de cooperación que se han esforzado y se esfuerzan por implementar programas y estrategias cada vez más acordes con las necesidades económicas, ecológicas y culturales de la población indígena (desarrollo sostenible). Y, sin embargo, por las asimetrías que naturalmente existen entre ayuda externa y necesidad interna, entre lo ajeno y lo propio, los actores implicados se ven permanentemente obligados a repensar sus posiciones frente al concepto de desarrollo. Cuando hablamos aquí de desarrollo con identidad nos estamos refiriendo – en la línea de nuestro primer Simposio– al proceso dirigido hacia la construcción de un futuro propio.

Con el presente tomo centrado en el análisis interdisciplinario de algunas bases jurídicas y económicas que faciliten ese desarrollo con identidad, no sólo en América Latina, los organizadores enlazaban igualmente con la meta que se marcaron en aquel Simposio y que ellos definieron como el «buen convivir», en oposición a la existencia de sociedades paralelas. El «buen convivir» implica interdependencia y la necesidad de un proceso de superación de modelos dicotómicos de interpretación de la desigualdad e inequidad en las relaciones de asimetría y exclusión bajo la oposición indígena/occidental. Un modelo dicotómico, atractivo para la interpretación, corre el riesgo de simplificar y estandarizar características supuestas en la otredad, legitimando por un lado posiciones y juicios de valores de superioridad y de dominación y, por otro, apelando a mecanismos de defensa cultural al recurrir a autenticidades, purismos y/o idealizaciones. De esta manera se pierde de vista que las culturas son sistemas abiertos y, por tanto, dinámicos, cuyo desarrollo –si entendemos desarrollo como proceso no basado en opresión– se alimenta precisamente de la diversidad. Y que ellas permanentemente incorporan todo aquello que les sirve, las sustenta y mantiene en movimiento.

Tendemos por tanto a un Diálogo entre Pueblos Indígenas y Europa sobre desarrollo con identidad que clarifique las justas reivindicaciones de los pueblos indígenas y que se adelante a todo tipo de revanchismo que, a la postre, termina perjudicando a todos. Y aquí no hemos olvidado lo que el intelectual amazónico ecuatoriano Carlos Viteri Gualinga nos recordó en su contribución hace dos años: «En la cosmovisión de las sociedades indígenas, en la comprensión del sentido que tiene y debe tener la vida de las personas no existe el concepto de *desarrollo*. Es decir, no existe la concepción de un proceso lineal de la vida que establezca un estado anterior o posterior, a saber, de sub-desarrollo y desarrollo; dicotomía por la que deben transitar las personas para la consecución de bienestar, como ocurre en el mundo occi-

dental. Tampoco existen conceptos de *riqueza* y *pobreza* determinados por la acumulación y carencia de bienes materiales.»

Aquí nos vemos confrontados con la distinción cualitativa más importante que existe entre los individuos en la modernidad: la distinción entre *ricos* y *pobres*, entre los que tienen recursos y los que no los tienen. Y aunque se trata de una diferencia gradual podemos prescindir de ese aspecto, porque es suficiente, al hablar aquí de pobres, referirnos a los que están en lo que se suele llamar la pobreza absoluta, los que no tienen trabajo ni recursos. ¿Cómo se relaciona el tener o no tener recursos, el ser rico o pobre, con las cualidades que forman parte de la identidad de una persona? Evidentemente, el tener recursos no es una cualidad de este tipo, pero es la condición necesaria de las actividades que conducen a una identidad. El hecho de que una buena parte de la humanidad viva actualmente en la pobreza absoluta significa que no sólo padece hambre, etcétera, sino que el resto del mundo permite que no sean capaces de construir su propia identidad, de vivir como seres humanos.

No está en juego simplemente un proceso de acumulación material. Se precisan respuestas amplias y complejas, en las cuales los beneficiarios deben ser los actores para la construcción de sociedades sostenibles en términos de equidad social, cultural, de género, ecológica, étnica. Solo así se superarán quizás aquellas visiones simplistas que, parafraseando a un analista de la década de 1980, convirtieron al Tercer Mundo en el desaguadero de los prejuicios, pero también en campo de proyección para las esperanzas revolucionarias que se abrigan para Occidente y que allí nunca lograron enraizarse en la realidad política.

En las contribuciones que siguen se trata un tema que nos preocupa especialmente: el desarrollo con identidad de los pueblos indígenas de América Latina en la esfera económica. Bien sabemos que avanzar en esta temática a nivel teórico y práctico es de suma importancia debido a que todavía nos estamos enfrentando a un sinnúmero de retos, desafíos y, por qué no llamarlo así, a muchos problemas.

Para nosotros europeos –es decir, los no-indígenas de Abya Yala–, reflexionar conjuntamente con los actores indígenas significa por un lado una solidaridad sentida por nosotros con los pueblos indígenas. Pero mas allá de eso, aún tiene otro significado: en el mundo globalizado, los problemas de una región o un grupo humano suelen ser desafíos que conciernen también a los otros pueblos que no están inmediatamente afectados por esos problemas. Lo que quiere decir que los problemas socio-económicos a que se ven enfrentados los pueblos indígenas no pueden ser solucionados si se los interpreta como problemas aislados de una región o de un grupo humano específico. Debemos entender que se trata de problemas que en sus efectos nos tocan a todos nosotros en cualquier lugar del mundo. Esto tiene como consecuencia que solamente vamos a poder avanzar en la búsqueda de soluciones social,

cultural y económicamente sostenibles si nos ponemos de acuerdo sobre nuestros objetivos, si aunamos nuestras fuerzas intelectuales y proponemos ideas realistas que puedan servir de guía a los actores políticos.

Desde esta perspectiva, el tema del desarrollo económico con identidad debe ser analizado en sus diferentes dimensiones y conjuntos temáticos, que están situados a dos niveles y que a su vez se complementan: en primer lugar, una dimensión con su conjunto temático es la del desarrollo con las características específicas culturales de un pueblo que considere además las condiciones sociopolíticas locales y nacionales, incluyendo las luchas de poder; la segunda dimensión se concentra en la temática de la sostenibilidad que a su vez implica tanto una perspectiva local como una perspectiva que va mucho más allá de lo local. Esta segunda dimensión —como ya indicamos antes— nos integra a todos nosotros en el mundo globalizado de manera directa o indirecta. Es decir, que vincula a los actores indígenas a nivel local y nacional y, además, a nos-otros —a los «otros». Como ya sabemos y lo escuchamos en un sinnúmero de análisis y discursos, todos los pueblos del mundo estamos entrelazados inseparablemente por los efectos que causan las intervenciones económicas, políticas y ambientales. Sin embargo, aun conociendo este estado de cosas ya desde largo tiempo, tanto los actores económicos poderosos y políticos en el mundo de los países del Norte como los de los países del Sur, todavía no lo tienen en cuenta de manera adecuada en su praxis política. En la actualidad se siguen simplificando los problemas del desarrollo de los pueblos indígenas considerándolos sobre todo como problemas de pobreza y, de alguna manera, también de participación política. Un aspecto que queda sobre todo plasmado en reformas legislativas sin que a ello corresponda una práctica que sea satisfactoria. Se trata sobre todo de combatir la pobreza y la exclusión social de los pueblos indígenas con medidas económicas y de desarrollo, por ejemplo, como el HIPC. Inclusive los nuevos enfoques, como sería el «holistic approach» del «Comprehensive Development Framework» (CDF) del Banco Mundial, que plantea reinventar la Casa Común Planetaria del siglo XXI, en el que están integrados los enfoques de «long term vision», «holistic approach», «ownership» y «partnership» y que parecen pertinentes para intentar salir del círculo vicioso de la pobreza, resultan insatisfactorios no solamente porque no se los aplica en la manera en que están planteados. Quedan insatisfactorios como solución del problema del desarrollo con identidad sostenible, porque su mirada va dirigida a los síntomas —la pobreza con sus múltiples facetas— tal como se presentan en las regiones del otrora llamado Tercer Mundo. Pasan por alto en la práctica las vinculaciones globales, es decir, que consideran sólo las dimensiones globales del poder económico y poder cultural de los países ricos que no están dispuestos a cambios profundos para llegar a una mayor simetría entre los países ricos y los así llamados «pobres». A pesar del discurso sobre la dimensión global del desarrollo desi-

gual y de la pobreza, se está pasando por alto el hecho de que la pobreza es un resultado de una larga historia de opresión no solamente política y económica, sino también de opresión de las culturas y de los saberes de los pueblos no-occidentales. Esto tuvo y tiene como efecto el arrinconamiento de los saberes culturales. Y así se ignoran las potencialidades intelectuales de los pueblos indígenas para diseñar, por ejemplo, estrategias adecuadas y sostenibles de desarrollo económico.

A partir de la dimensión de la sostenibilidad económica que incluye las dimensiones sociales y culturales es indispensable entonces el diálogo entre las diferentes culturas y los diferentes actores; el intercambio de experiencias, de ideas y visiones del futuro. Y es indispensable el escuchar al otro y aprender mutuamente.

Con el objetivo de ampliar el círculo de las contrapartes europeas, nosotros, los iniciadores del Foro de Diálogo, invitamos a varias y diferentes instituciones para reflexionar juntos con representantes de pueblos indígenas sobre nuestras posibilidades de apoyo y de intercambio académico. Se trató de un primer intercambio de ideas y esperamos que a partir de las reflexiones documentadas en el presente tomo puedan darse primeros pasos para concretar propuestas o iniciar la elaboración de ofertas académicas.

\*\*\*\*\*

A los análisis específicos y exposiciones presentadas en el Simposio de Weingarten, que comprenden los cinco capítulos en que está dividido este libro, precede una contribución del filósofo alemán *Gregor Sauerwald*, radicado en Montevideo (Uruguay), quien en su artículo «El reconocimiento como base del diálogo — Reflexiones sobre indigenismo e indianismo» hace un recorrido por una serie de conceptos que han acompañado las discusiones, presentando un balance del indigenismo antes de pasar a la teoría del reconocimiento, un reconocimiento que, en su conclusión, sólo se dará en el marco de sociedades democráticas pluriétnicas en las cuales se reconozca formalmente el derecho colectivo de estos pueblos a su identidad cultural y a su libre determinación. Hacemos partícipe al lector del contexto en que surge su artículo, reproduciendo textualmente las palabras autobiográficas del autor.<sup>1</sup>

1 «Viajes por Perú y Bolivia, estadias de meses en Quito con varias excursiones en el país, motivados estos viajes en un principio por curiosidad, la de conocer paisajes y culturas, allí ante todo las del pasado: los vestigios precoloniales y las bellezas coloniales, primero los Incas (Machu Picchu; después Las Ciudades Perdidas en la Sierra de Santa Marta/Colombia, después México...), ya pronto el gran barroco latinoamericano (La Compañía de Quito; después la Capillas en las Estancias de la Sierra para estudiar de más cerca y mejor la mano de obra india de ese barroco tan latinoamericano, su especial *Handschrift*, tema de disertación de Barbara Sauerwald, mi difunta Señora). Pero el contacto con la gente, el tremendo des-

**I – Derecho comparado e internacional, su aplicación a nivel de países.-** La exposición de *Cletus G. Barié*, «El debate actual sobre autonomías en la legislación internacional: experiencias prácticas», traza inicialmente un mapa de los principales actores y sus posiciones en el contexto de los derechos indígenas. A la luz de los avances últimos en el derecho internacional y en las constituciones latinoamericanas se reflexiona sobre el significado de conceptos polémicos como autonomía, libre determinación y territorio de los pueblos indígenas, y sobre los mecanismos de reclamación y la puesta en práctica. La autonomía –reconocida o practicada con facetas variadas– establece nuevos términos de relación entre pueblos indígenas y Estados y aporta en la incipiente construcción de instituciones interculturales. Sin embargo, como ilustran algunos casos nacionales, la autonomía no conduce automáticamente al bienestar de la comunidad y al mejor cuidado del medio ambiente. Las crecientes y muchas veces agresivas presiones externas sobre los territorios indígenas, la presencia de asentamientos multiculturales y los procesos migratorios invitan a rediscutir y redefinir la finalidad y las variables de autonomías indígenas.

Por su parte, *Theodor Rathgeber* dedica su aporte «Procedimiento jurídico y derecho a la vida. Reflexiones sobre el caso colombiano», a formular unas respuestas a las dos preguntas siguientes: ¿De qué manera ha sido posible transformar el «derecho a la vida» –entendido en su dimensión amplia desde la perspectiva indígena– en unos procedimientos jurídicos para garantizar ese derecho? Y, de igual importancia: ¿De qué manera, aquellos procedimientos jurídicos han contribuido a sostener ese derecho a la vida en la realidad? La ponencia se concentra en dos niveles: una aproximación más bien teórica y una exposición alrededor de dos casos ejemplares de Colombia.

Tras constatar que en la mayoría de los países latinoamericanos, los derechos específicos de pueblos indígenas encuentran una mención en la respectiva constitución y en los cuerpos legales, pero que ello no significa que de verdad sean respetados e implementados, *Christine Schäfer*, de la GTZ ale-

---

precio hacia todos aquellos con piel morena, su maltrato a la clara vista de los viajeros, nos abrió los ojos y los corazones con el efecto de una concreta toma de partido, algo de lo que la Teología de la Liberación había llamado opción por los pobres. Pasé el primer trimestre de 1987 como profesor visitante del Colegio y Normal Superior „Manuela Cañizares“ en Quito dando clase de Filosofía y su historia a las estudiantes del magisterio, jovencitas de 15 y 16 años con caras bien indias, la historia no más en la perspectiva europea, sino desde América Latina y su conquista, lo que Leopoldo Zea había llamado y calificado de Discurso desde la Marginalización y la Barbarie, traducido por mí bajo el título *Signale aus dem Ab-seits. Eine lateinamerikanische Philosophie der Geschichte* (Múnich 1989). Posteriores encuentros y contactos con los Mapuches en Neuquén/Argentina y el EZLN de Chiapas/México con su lema de una lucha por su reconocimiento permitieron relacionar *Anschau-ung und Begriff* (Kant), intuición y concepto, surgiendo de allí el interés, mi interés conductor del trabajo sobre el indigenismo e indianismo.»

mana, destaca en su contribución «Derechos de mujeres indígenas: experiencias en la capacitación para mujeres indígenas (dirigentes) en Guatemala» que, particularmente en el caso de los derechos de las mujeres, teóricamente y en el papel reconocidos, éstos se hallan recién en proceso de ser considerados debidamente. Antes de referirse al caso de Guatemala resalta que en el marco de la cooperación de la GTZ con los pueblos indígenas no existe proyecto que se centre exclusivamente en las mujeres indígenas como grupo meta. Género es una perspectiva transversal en todo quehacer de la cooperación alemana, al igual que la consideración de las demandas de los pueblos indígenas. A su vez, *Jude Jumanga Jacinto*, representante del pueblo ash-ninka del Perú, concretiza la capacitación de mujeres dirigentes en el marco de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), que agrupa 1350 comunidades y 56 federaciones y organizaciones regionales. Resalta como resultado el hecho de haber utilizado medios de difusión adecuados que llegan hasta la última de las comunidades. Como principal reto señala hacer realidad la participación activa de la mujer, «que en las comunidades y en las federaciones sigan gobernando no solamente puros varones sino que también participen las mujeres.»

**II – Los pueblos indígenas en la cooperación internacional.-** *Kathleen Beckmann*, responsable para asuntos indígenas en el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania, presenta la «Estrategia del BMZ para la cooperación con los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe». Tras una reseña de los cambios de orientación, focos geográficos y temáticos desde la década de 1960, señala el mayor énfasis de la nueva estrategia en los derechos, necesidades y procesos organizativos de los pueblos indígenas, un marco más concreto, en particular la elaboración de principios para la cooperación con los pueblos indígenas y la especificidad de los instrumentos a ser aplicados en la cooperación internacional. Entre las diversas tareas previstas se cuenta el mejoramiento de la integración de la ciencia y la investigación con fines de acompañamiento y asesoramiento de índole antropológico-etnológica.

*Ángeles Díaz Ojeda*, del Programa Indígena de Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), Madrid, se refiere a «La política española de cooperación con los pueblos indígenas y su „Nueva Estrategia“ (ECEPI)». El objetivo fundamental de la nueva estrategia es contribuir al reconocimiento y al ejercicio efectivo del derecho de los pueblos indígenas a articular sus propios procesos de desarrollo social, económico, político y cultural. Con la aprobación y la publicación de la Estrategia, la política de cooperación española con los pueblos indígenas busca dar respuesta adecuada a las principales reivindicaciones de los pueblos indígenas y recoge como principios básicos para las actuaciones en ese ámbito la auto-identificación de los pue-

blos indígenas, la estrecha vinculación existente entre su identidad y el control efectivo de sus tierras y territorios, el derecho al autodesarrollo y el derecho al consentimiento libre previo e informado.

*Diana Vinding*, del «International Working Group for Indigenous Affairs» (IWGIA), Copenhague (Dinamarca), presenta el «Apoyo danés a los pueblos indígenas: estrategia y práctica». Como uno de los primeros países en el mundo, Dinamarca formuló y elaboró en 1994 una estrategia para el Apoyo Danés a los Pueblos Indígenas. Posteriormente, esta estrategia ha sido revisada y se han elaborado dos «toolkits» para su implementación. Según Vinding, la política para la cooperación internacional de Dinamarca pone énfasis en los derechos humanos y la democratización, así como también busca reducir la pobreza, impulsando el desarrollo sostenible a través del crecimiento económico en beneficio de los pobres. Esto implica que los pueblos indígenas y sus inquietudes particulares han de quedar debidamente reflejados en las actividades e iniciativas de cooperación.

*Ricardo Cardona Alvarenga*, de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), Madrid, nos presenta en su aporte dedicado a «La Conferencia Iberoamericana y la cooperación con pueblos indígenas» el origen y evolución de la Institucionalidad Iberoamericana, el marco del Sistema Iberoamericano de Cooperación —desde el Convenio de Bariloche hasta las nuevas tendencias de Cooperación con sus nuevos temas, actores y sectores— para concluir con las prioridades y realidades de la agenda de Cooperación Iberoamericana, donde la temática indígena se cuenta entre sus temas transversales.

Cierra este capítulo una breve contribución de *Ángeles Díaz Vieco*, directora de SIMETRÍAS Fundación Internacional, Toledo, quien presenta la importancia del seguimiento del desarrollo con identidad de la población indígena, también a nivel regional europeo —concretamente en una Comunidad Autónoma española como Castilla la Mancha—, donde ya se cuenta con una considerable población indígena inmigrante conciudadana. Una posición que es apoyada por la Consejería de Bienestar Social de esta Comunidad Autónoma (vid. contribución de *Tomás Mañas*).

**III – Tierras, territorios indígenas y recursos naturales – Experiencias de manejo y aprovechamiento.**— En una segunda contribución titulada «Reflexiones sobre la problemática territorial indígena en América Latina», la antropóloga danesa *Diana Vinding* constata que, pese a quedar aún mucho por hacer, en las últimas décadas se han conseguido logros sustantivos, y muchos pueblos indígenas en países de América Latina tienen ahora derechos colectivos sobre extensas áreas. Como hasta ahora las discusiones han estado muy centradas en la problemática de lograr títulos, y menos en el después, ella plantea desde IWGIA las siguientes cuestiones: ¿qué uso se va a dar a los territorios? ¿qué tipo de manejo se debe utilizar para asegurar su buen apro-

vechamiento? ¿cuáles son las visiones de los pueblos indígenas para el futuro desarrollo de sus territorios? ¿cuáles son los retos que tienen que enfrentar? Y ¿cómo los pueden superar? Para ella son desafíos de la mayor importancia, y que deben ser abordados —si no solucionados— para poder asegurar y fortalecer así el control de los pueblos indígenas sobre sus tierras.

En el centro del conflicto sobre el uso de los recursos naturales no-renovables, se halla la relación entre pueblos indígenas, empresas y el Estado, se trata por ende de una pregunta por el poder. *Heidi Feldt*, consultora radicada en Essen (Alemania) y *Alexander Mansutti*, antropólogo de la Univ. Nacional Experimental de Guayana, Ciudad Bolívar (Venezuela), discuten en su contribución «Indígenas, hidrocarburos y el diálogo tripartito: un programa regional y su aplicación en Venezuela» cinco temas claves relativos al derecho a la consulta y la participación de los pueblos indígenas; al debate sobre el derecho de veto de pueblos indígenas contra la explotación en sus territorios; a la supervisión de las actividades de la producción y el desarrollo de un sistema participativo de monitoreo; a la indemnización y compensación por daños y perjuicios, así como al desarrollo de alternativas económicas al sector extractivo (petróleo, gas, minería) en base a propuestas indígenas. A base del caso de Venezuela, el análisis se centra en las experiencias de diferentes procesos de diálogo y negociación entre organizaciones indígenas, empresas estatales y privadas y el Estado. Por su parte, *Raúl Rupailaf Maichin*, Temuco (Chile), presenta un estudio sobre «Experiencias de manejo de recursos naturales en las áreas de desarrollo indígena de Chile», que se enmarca dentro del «Programa Orígenes» del Ministerio de Planificación chileno. En él se analizan y discuten los siguientes temas centrales: las Áreas de Desarrollo Indígena (ADI); ¿Áreas o territorios de desarrollo indígena?; inversiones y planificación en las ADI antes de la llegada de «Orígenes»; el papel de la CONADI en las ADI; la participación indígena en las ADI y la demanda por territorio así como la distancia entre la experiencia de las ADI y los lineamientos del derecho internacional y comparado sobre la materia.

Cierra el capítulo el aporte de *Clarita Müller-Plantenberg*, Kassel (Alemania) sobre «Territorios y cooperación: pueblos indígenas en el Brasil». La autora señala cómo muchos pueblos indígenas, impactados por grandes proyectos mineros, hidroeléctricos, infraestructurales y de plantaciones, tienen que buscar estrategias de sobrevivencia y desarrollo sustentable resistiendo al aniquilamiento de sus territorios y proyecciones hacia el futuro. La hipótesis es que se necesita mantener el territorio para mantener el manejo sustentable y poder distribuir los beneficios. La autora revisa casos en los cuales la defensa del territorio y la manutención de un manejo sustentable se realiza con autoorganización y alianzas a diferentes niveles: los tupiniquim y guaraní en Espirito Santo y, por otro lado, los pueblos indígenas de Amapá. Trata en este contexto de enmarcar las condiciones de cooperación indígena, local, regio-

nal, estatal, nacional e internacional que contribuyan a mantener el manejo territorial indígena y su poder distributivo de los beneficios fruto de la manutención sustentable del territorio, incluyendo el beneficio global.

**IV – Derecho de patentes, saberes indígenas y desarrollo limpio.**– En el marco de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), celebrada en Río de Janeiro en 1992, se produce la adopción de una serie de instrumentos legalmente vinculantes entre los que destaca el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), por su amplitud y ambición temática, su amplísima ratificación y sus profundas implicaciones para los pueblos indígenas. *Patricia Borraz*, del Grupo de Trabajo Intercultural ALMÁCIGA, Madrid, enfatiza la particularidad del CDB como reconocimiento de la vinculación entre diversidad biológica y diversidad cultural, y del valor esencial que los conocimientos, innovaciones y prácticas de los pueblos indígenas y las comunidades locales tienen para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad. Señala asimismo cómo en el complejo proceso de aplicación del CDB, la discusión sobre la protección de los conocimientos tradicionales se ha convertido en un elemento central que ha cambiado sin duda la percepción que se tenía sobre los conocimientos indígenas como «atrasados» o «primitivos». El análisis examina el proceso de negociación en relación con los conocimientos tradicionales en el contexto del CDB y resume el estado actual del debate en el marco más amplio de las Naciones Unidas. La autora comenta también brevemente la introducción del tema en la agenda de las agencias de cooperación.

Los conocimientos ancestrales son importantes no sólo por su valor comercial, sino por su valor *per se* para la pervivencia cultural de los pueblos indígenas. En su contribución «Conocimientos propios y patentes desde la visión indígena», el Consultor del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), *Rodrigo de la Cruz*, del pueblo kayambi, Imbabur (Ecuador), destaca cómo en la región de los países andinos, los pueblos indígenas han presentado múltiples declaraciones con respecto a lo que se llama «Patrimonio Intelectual Colectivo e Integral», que no sólo abarca las relaciones con las prácticas mencionadas, sino con el mundo cosmogónico indígena como todo un sistema de saberes que está en el *Hawa Pacha* (lo que está arriba), *Kai Pacha* (lo que está aquí, lo presente) y *Uku Pacha* (lo que está adentro). La demanda de los pueblos indígenas se encamina a que su Patrimonio Intelectual Colectivo sea protegido mediante sus propios sistemas de derecho consuetudinario, ligados a la autonomía de los pueblos para decidir sobre sus asuntos internos. Tras un análisis detallado del caso relativo al Acuerdo entre la Federación de Centros Awá del Ecuador (FCAE) y el Programa de Desarrollo Terapéutico División de Tratamiento del Cáncer (Instituto Nacional del Cáncer de los

Estados Unidos de América) concluye con una propuesta de lineamientos para el reconocimiento y aplicación de los derechos de los pueblos indígenas en relación a los conocimientos tradicionales.

En su contribución «Hacia un modelo cooperativo para el uso comercial de plantas medicinales, y conocimientos tradicionales en la Amazonía ecuatoriana», *Bernhard Wörle*, del Instituto de Biodiversidad de Ratisbona (Alemania), recuerda que el Convenio sobre la Diversidad Biológica, ratificado hasta la fecha por más de 160 países, ha establecido dos principios básicos para el uso comercial de recursos biológicos y conocimientos tradicionales asociados: el consentimiento informado previo y la participación justa y equitativa en los posibles beneficios. En este contexto, un proyecto auspiciado por el gobierno alemán, que se realiza actualmente en la Amazonía ecuatoriana, intenta transferir estas normas a la práctica. Conjuntamente con las federaciones indígenas, el Estado ecuatoriano y una mediana empresa fitofarmacéutica pretende desarrollar un modelo cooperativo para el uso comercial de plantas medicinales locales. El artículo muestra que el derecho de patentes es sólo un obstáculo entre varios para lograr esta tarea.

En su estudio de caso «Rarámuri (tarahumara): comercio y exportación de plantas medicinales y artesanías en Chihuahua, México», *Ingrid Kummels*, de la Universidad Libre de Berlín (Alemania), analiza las actividades económicas de este grupo indígena en la zona rural de la Sierra Madre Occidental, que ha intensificado desde hace dos décadas la recolección de yerbas medicinales y la producción de canastas (*wari*). En particular las canastas –hechas de fibras naturales y en base a una técnica de tradición precolombina– se producen para un mercado regional y transnacional. Por una parte, la intensificación de ambos ramos transforma profundamente la economía indígena local así como también la vida social y religiosa en las comunidades rurales. Por otra parte, los rarámuri participan en la creación de una nueva forma de comercio ambulante con yerbas medicinales y artesanía. La contribución examina las nuevas oportunidades que ofrecen la producción y nuevas formas de comercialización a los rarámuri, además de su impacto para la convivencia y las relaciones de poder entre rarámuri y mestizos.

**V – Políticas nacionales, autodesarrollo y cooperación.**– Como lo muestran las contribuciones del capítulo segundo, durante la última década muchas han sido las agencias de cooperación internacional de los países del Norte que han puesto en marcha estrategias especializadas en la intervención a favor de los pueblos indígenas, asumiendo lo que conocemos como un enfoque en derechos. *J. Daniel Oliva Martínez*, de la Universidad Carlos III de Madrid (España), persigue en su aporte «Modelos, estado y fundamentos de la cooperación internacional con pueblos indígenas» sacar a la luz –con un objetivo comparativo– cuáles han sido los avances y cuáles continúan siendo los desa-

fios de la cooperación con pueblos indígenas. Hace un repaso por los agentes de la cooperación implicados en estos ámbitos de intervención y acerca una respuesta a las siguientes preguntas ¿cuál es el estado actual de la cooperación con pueblos indígenas? y ¿por qué los países del Norte a través de sus agencias de cooperación o los organismos multilaterales han de seguir cooperando con los pueblos indígenas? Finalmente sitúa el papel que los pueblos indígenas pueden jugar como agentes globales de desarrollo.

Un ejemplo concreto de autodesarrollo lo ofrece la contribución de *Germán Solís*, del pueblo náuatl, Puebla (México), «La revalorización del territorio indígena en la Sierra Negra de Puebla, México». Tras presentar las características geográficas generales de la Sierra Negra, con altitudes que oscilan entre los 100 y los 2600 m. sobre el nivel del mar; climas que van del cálido al semicálido y templado húmedos; bosques de oyamel, pináceas, encinas y selva tropical; hace una caracterización microregional de la Sierra Negra Cálida integrada por 100 comunidades de 5 municipios con una población de 30.558 habitantes. Como problemática microregional enumera, entre otros, el bajo precio de los productos del campo, principalmente del café; el intermediarismo en la comercialización del café; bajos ingresos para la unidad familiar, etc., cuyas consecuencias son, entre otras, el abandono de parcelas; pobreza extrema; desintegración familiar; migración y pérdida de valores culturales. Frente a ello presenta el desarrollo de acciones estratégicas, particularmente la producción de café orgánico con rescate de saberes y recursos locales, especificando los factores que favorecieron el proceso, en particular la planeación y evaluación participativa junto con la presencia técnica continua y comprometida con el desarrollo de procesos, y la revaloración y rescate de flora y fauna comestible a través del manejo agroforestal.

*Ingrid Jung*, de la Sociedad para Formación Continua Internacional y Desarrollo —un organismo de capacitación y formación de personal de organizaciones estatales, de la sociedad civil y de la empresa privada con sede en Berlín, INWENT en sus siglas alemanas— presenta en su aporte «La educación continua en diálogo con el Estado y la sociedad civil: experiencias y potencialidades en la cooperación de INWENT con pueblos indígenas» la variada gama de programas y actividades de su institución. Éstas comprenden desde programas de capacitación y diálogo dirigidos principalmente a organizaciones indígenas, hasta otros con participación de indígenas, aunque no exclusivamente, eventos sobre educación intercultural bilingüe, y actividades de capacitación, diálogo, formación de redes y asesoramiento en diferentes sectores y bajo diversas modalidades. A ello hay que añadir sus actividades, también en Alemania, informando sobre la situación en los países en desarrollo y en cooperación con organizaciones educativas y de la sociedad civil.

Una segunda contribución del jurista y antropólogo español *J. Daniel Oli-va Martínez*, «Derecho internacional de los derechos humanos y cooperación

al desarrollo: un proyecto de formación superior para pueblos indígenas» se centra en el proyecto de la Universidad Indígena Intercultural (UII), un anhelo de los pueblos indígenas nacido hace varios años. El autor constata cómo este deseo se está volviendo realidad, paso a paso, y cómo requiere ser puesto en práctica este planteamiento elaborado por las respectivas organizaciones mediante el diálogo con instituciones de cooperación técnica y académicas nacionales e internacionales. En el marco de este proceso reflexiona acerca del aporte que pudieran ofrecer instituciones académicas y científicas europeas. Por parte de instituciones de cooperación técnica de desarrollo, tanto de la agencia española AECI como de la alemana GTZ, existen ya los compromisos de apoyar la UII a nivel financiero y técnico. El artículo concluye con la descripción detallada de la carrera para Título de Experto «Pueblos Indígenas, Derechos Humanos y Cooperación Internacional» contemplada en un convenio entre el Fondo Indígena, el organismo que promueve el proyecto de la UII, y la Universidad Carlos III de Madrid.

**VI – Epílogo.**— Concluye el tomo con la versión oral de la conferencia de clausura pronunciada en el Simposio de Weingarten por el Consejero de Bienestar Social de la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha, Toledo (España), *Tomás Mañas González*, cuyo título «Nuevos escenarios para un „Foro de Diálogo Europa-Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe“: Comunidades Autónomas, migrantes y diálogo intercultural» ya anuncia la buena disposición de su Consejería a apoyar a nivel regional europeo el necesario diálogo con los indígenas, tanto con los lejanos en América Latina y el Caribe, como con los cercanos y nuevos conciudadanos indígenas en su Comunidad. Sus palabras, sentidas y directas, delatan un profundo compromiso con los desfavorecidos, a la vez que reflexiona sobre su situación y pasa revista a las actividades y programas de cooperación financiados por Castilla la Mancha —el único gobierno del mundo que por ley destina el 0,7% de su presupuesto a la cooperación— antes de proponer a Toledo, capital como pocas de la interculturalidad, como sede de la próxima edición del Foro de Diálogo.

\*\*\*\*\*

Esta publicación es obra de muchos. En ella queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento al Fondo Indígena y a su Secretario Técnico *Mateo Martínez* —con quien compartimos esperas y preocupaciones en la organización del Simposio de Weingarten, origen de esta edición. También, y muy especialmente, a los participantes indígenas en el mismo: *Rodrigo de la Cruz Inlago* (Ecuador); *Jude Jumanga Jacinto* (Perú); *Natalia Silvina Sarapura* (Argentina); *Donald Rojas Maroto* (Costa Rica); *Raúl Orlando Rupailaf Maichin* (Chile) y *Serafín Germán Solís Carrera* (México). A las institucio-

nes europeas participantes y promotoras tanto del evento como del presente libro: de Alemania, el Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ), representado por la Sra. *Kathleen Beckmann* y por la GTZ, ejecutora de los proyectos, representada por *Christine Schäfer*; de España, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) en la persona de *Ángeles Díaz Ojeda* en representación del Subdirector General de Cooperación con los Países de América del Sur, *Rafael Soriano*, todas ellas instituciones estatales de Europa de primera importancia en este campo. A ellas se han de añadir, a nivel operativo, otras de creación más reciente como INWENT Berlín (Formación Continua Internacional y Desarrollo, *Dra. Ingrid Jung*) y, a nivel político, la conocida Secretaría General Iberoamericana, SEGIB Madrid (*Ricardo Cardona*, en representación de *Ángeles Yañez*) y tres ONGs: ALMÁCIGA y SIMETRÍAS con sede en España (representadas respectivamente por sus directoras *Patricia Borraz* y *Ángeles Díaz Vieco*), y el importante International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA) con sede en Dinamarca (*Diana Vinding*). Un agradecimiento muy especial, por su presencia y su generoso ofrecimiento de Toledo como sede de un futuro Foro de Diálogo, merece el Consejero *D. Tomás Mañas González*. También por su ejemplar compromiso local y europeo con la problemática indígena.

Fue el 29 de junio de 2006, unos días antes de la celebración de nuestro Simposio de Weingarten, cuando el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobaba la *Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas*, y muchos fuimos los que no pudimos contener nuestra emoción y brindamos por este documento que se venía discutiendo desde 1974 (Maori y Confederación Iroqués), y que por fin establecía que los pueblos indígenas tienen el derecho, como colectividades o como individuos, a todos los derechos humanos y a las libertades fundamentales reconocidas por la ONU. Y reconocía el derecho de estos pueblos a su autodeterminación y a preservar y fortalecer sus diferentes instituciones políticas, legales, económicas, sociales y culturales, al tiempo que mantienen sus derechos a participar de manera plena, si así deciden, de la vida económica, social y cultural de los países donde viven. Y ahora, hace sólo unas semanas (13 de septiembre de 2007), aquella *Declaración* acaba de ser adoptada por la Asamblea General de la ONU. Mejor regalo no se podía hacer a este Foro de Diálogo Europa-Pueblos Indígenas, que se esfuerza por allanar caminos hacia el «buen convivir» en el mundo globalizado.

Rafael Sevilla y Juliana Ströbele-Gregor  
Tubinga y Berlín, noviembre de 2007

Gregor Sauerwald\*

## El reconocimiento como base del diálogo –Reflexiones sobre indigenismo e indianismo

*Todos los que se han portado honestos  
y amigos, nosotros (de la Federación  
Shuar, Ecuador) les decimos: Necesitamos hoy más que nunca  
la solidaridad de Ustedes,  
aunque sea con una palabra.  
(Segunda Reunión de Barbados, 1977)*

*Contándoles mi vida puedo darles una imagen de lo que es mi causa.  
Se radicaliza con la miseria del pueblo, el hambre, la explotación y la  
discriminación, la opresión... Mi verdadera identidad como indígena, sin  
embargo, queda oculta. Sigue escondiéndose en mí lo que, creo, nadie  
conoce, ningún antropólogo ni ningún sabio.*

*Los tantos libros que pueden tener, no les permiten descifrar nuestros secretos.  
(según Rigoberta Menchú: Yo, Rigoberta Menchú, 1983)*

*Nos sumamos a los anhelos de los pueblos indígenas y afroamericanos  
para alcanzar la plena igualdad y participación en la construcción de la nueva sociedad  
hermanada, ocupando el lugar histórico que les corresponde.  
(Declaración de México: Emancipación e Identidad de América Latina: 1492-1992, 1991)*

En el contexto de la discusión sobre el indigenismo durante las décadas de 1970 y mediados de 1980, la categoría solidaridad –interés conductor del conocimiento de este trabajo– permite destacar un cambio en la historia del mismo. Con el surgimiento de los conceptos de indianidad, panindianismo o, dicho más simplemente, indianismo (Bonfil Batalla 1981, 11) el indigenismo tradicional y *suffisant* ha llegado a ser obsoleto. De allí que todo concepto indigenista al menos se relativice, pues se relativiza lo que es «el conjunto de ideas y actividades concretas que realizan los Estados latinoamericanos en relación con las poblaciones indígenas» (Stavenhagen 1985, 105). El título de los Documentos de la Segunda Reunión de Barbados, «Indianidad y Descolonización en América Latina» (1979), marca el cambio que la crítica fundamental describe como el cambio del indigenismo a las Organizaciones In-

\* Universidad Mayor de la República, Montevideo (Uruguay). *Vid.* Introducción (págs.11-12).

dígenas o Movimientos Indígenas (1986). Barre ha definido el reto que el indianismo significa para el indigenismo, si éste quiere seguir teniendo vigencia: la acción indigenista tiene que transformarse, es decir, «tiene que llevarse a cabo con los indios, no para los indios, mediante una colaboración fecunda y bilateral entendida en un plan de igualdad» (1985, 235). Referente al contenido de esta colaboración los mismos indios lo definen en *Amanecer Indio*: «Luchar por la vida, por la tierra, (por el) desarrollo con dignidad, (por el) derecho de la autodeterminación» (X Congreso de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, 1986). La solidaridad que el indianismo reclama, implica un doble reconocimiento. Por su carácter recíproco y en última instancia simétrico, la solidaridad requiere un hacerse respetar y un imponerse de los derechos humanos en sus múltiples dimensiones, lo que sería el paso de una historia de dominación a la de liberación, y a su vez excluye todo tipo de tutela, lo que conforma el ya mencionado paso de una acción para los indios a una acción con ellos. Solidaridad de la parte de los no-indios significaría: hacerse partidario de la causa de los indios. Así la causa de ellos ha llegado a ser causa de los no-indios. Dentro de un tal proceso de acercamiento los dos se reconocen en la misma causa.

Constatamos con Barre un cambio de ideologías: el indianismo con su terminología combativa se presenta como una ideología de los indios al hacer de la palabra india un signo de identidad y de lucha (18). Se cita una voz del Movimiento Indio, Pedro Vilca Apaza, Perú: «Si indio ha sido el nombre con el que fuimos sometidos, indio será el nombre con el que nos sublevaremos» (18). A pesar del hecho de que este cambio se ha articulado no solamente a un nivel local, aquí peruano, sino regional, como hemos visto en los Documentos de la Segunda Reunión de Barbados, los conceptos indígena e indio quedan, hasta el día de hoy, igualmente y de manera intercambiable presentes, como documentan los correspondientes manifiestos y documentos oficiales que siguen. Otro concepto ha surgido, sin embargo, junto con la discusión de la lucha por la autonomía. Los pueblos de la región mapuche hablan en su Primer Seminario Regional «El Derecho Internacional y los Pueblos Originarios» de sus Autoridades Originarias, de sus Pueblos y Culturas Originarias (Coordinación de Organizaciones Mapuche 1995). Podemos preguntarnos, si asistimos a otro cambio indicado por el concepto originario: del indigenismo al indianismo, quiere decir, como anota Le Bot en su comentario a este trabajo, «des indigénismes épuisés (à un) indianisme qu'on pourrait comparer à l'islamisme radical (qui) n'a jamais mobilisé réellement des secteurs significatifs», y de allí a una emergencia «des acteurs sociaux ethniques: acteurs et sujets autonomes, même si sont accompagnés dans cette émergence par des professionnels, des médiateurs, des institutions, non-indiens» (1995). ¿Cuál sería la nueva ideología?

La solidaridad como concepto clave invita a reflexiones filosóficas inspiradas en la palabra india y en teorías latinoamericanas y/o indoamericanas de liberación o emancipación (Sauerwald 1982) y teoremas de reconocimiento, porque estas inspiraciones van más allá de un discurso antropológico o etnológico y así legitiman este esfuerzo filosófico propedéutico. El presente esfuerzo por indagar en la metateoría del indigenismo e indianismo se basa en el intento de todo un inventario crítico de la discusión en torno a estos temas (Villoro 1950/79; Marroquín 1972; Degregori 1978; Serbín *et al.* 1980; Marzal 1981; Bonfil Batalla 1981) y permite preguntarse por un cambio actual esta vez en el pensamiento indianista: ¿Es el cambio de una teoría de corte defensa de la propia existencia como conservación de sí mismo (Selbsterhaltung), que es la respuesta a una situación histórica colonial y neocolonial genocida o etnocida, a una teoría de corte reconocimiento (Anerkennung – según Honneth 1992)? Las citas que introducen estas reflexiones hablan: de la solidaridad (Documentos de la Segunda Reunión de Barbados 1979, 82) en la que culminan las formas graduales del reconocimiento –tras amor y derecho (Honneth 1992, 46), de la identidad que en Menchú (Burgos 1983/84, 241) es personal y colectiva a la vez, que se esconde en el sujeto, que sólo le pertenece a él y que el sujeto mismo descubre en sí y que él, al descubrirla a los demás, quiere que sea reconocida (Taylor 1992, 28), y de una sociedad hermanada en la que se reconocen los indios y los no-indios como ciudadanos estatales y/o mundiales. Este es reconocimiento que se reclama en la National Indigenous Convention (Convención Nacional de los Pueblos Indios de México, Tlapa/Guerrero 1994):

«We must create a plural Constitution, one that is respectful of our cultural diversity and recognizes our right to govern ourselves according to new national norms, agreed to democratically».

Aquí entramos en el campo del debate sobre el «Multiculturalism and the Politics of Recognition» (Taylor y sus comentaristas como Habermas 1992/93). Su discusión traslada el debate del indianismo, sin querer quitarle su dimensión histórica que es particular, de un nivel local a un nivel regional y, si se quiere, universal. Antes de entrar en el debate de una nueva ideología queremos recordar el balance del indigenismo.

## Balance

Al hacer este balance sobre la base de una interpretación de las Actas de los Congresos Indigenistas Interamericanos (hasta 1985) Stavenhagen reconoce la labor indigenista para superar la extrema pobreza, las situaciones de explo-

tación y opresión y crítica a un oficialismo de corte integración, ya sea total o de una, «cierta homogeneización» (106), extendiendo su crítica al tratamiento «culturalista» del llamado problema indígena (*ibid.*). En su trabajo constata la falta de un edificio coherente del pensamiento indigenista y subraya una cambiante conciencia (108). Así es que junto al gran incumplimiento de las resoluciones de los Congresos Indigenistas, lo que seguramente no ha cambiado desde entonces como no han cambiado los obstáculos que las impiden, y a la poca eficacia de las acciones indigenistas del pasado en general, hay una nueva presencia en el escenario político latinoamericano de organizaciones indígenas que ha llamado la atención (108-115). En las resoluciones e informes del Congreso de Santa Fe (1985) se exige la efectiva participación de los pueblos y profesionales indios en las políticas indigenistas estatales y en los mismos Congresos, y que los Estados miembros adopten medidas u ordenamientos jurídicos tendientes a reconocer el carácter y naturaleza multiétnica y multilingüe de sus respectivas sociedades nacionales (113).

Los indigenistas de cambiante conciencia, provocados no sólo por la ineficacia de la acción indigenista, sino también por las graves y continuas violaciones de los derechos humanos en los pueblos indios del continente americano: «violaciones de los derechos a la vida, desapariciones, reubicaciones y desposesión de tierras tradicionales», están participando de las preocupaciones y demandas de estos pueblos y están además luchando contra políticas estatales de subordinación y etnocidio, buscando apoyo en el ámbito internacional, en la OEA, en la CIDH e incluso en las Naciones Unidas (111). El Congreso Indigenista de 1985 resolvió «exhortar a los Estados miembros a adaptar sus legislaciones y prácticas internas al derecho internacional en lo referente a los derechos de los pueblos indígenas» y recomendó el reconocimiento de las normas consuetudinarias de los pueblos indios y el estudio de la «posibilidad de adecuar los sistemas penales y civiles vigentes a su especificidad sociocultural» (112/113). El cambio no debería limitarse a reivindicaciones socioculturales basadas en un derecho consuetudinario, porque los mismos indios han definido el cambio como también político.

Esta irrupción de los indios y sus organizaciones en sus países, en el continente y en foros internacionales llevó a los indigenistas a constatar estos hechos en sus congresos, lo cual constituye tan sólo una reacción a demandas existentes (116). Así es que el indigenismo va a la zaga del indianismo y debería, según Stavenhagen, defender la lucha por el reconocimiento de las identidades y culturas indígenas que las organizaciones indias reclaman, un reconocimiento que implica aquel cambio político entendido como cambio profundo en los Estados. El reconocimiento sólo se dará en el marco de sociedades democráticas pluriétnicas en las cuales se reconozca formalmente el

derecho colectivo de estos pueblos a su identidad cultural y su libre determinación.

A lo que pretenden llegar los pueblos originarios es al multiculturalismo y a las políticas de reconocimiento, así desde el sur el ejemplo de la exigencia de un tipo de Estado mapuche (Consejo de Todas las Tierras 1994 –sin exigir un Estado en el Estado) hasta el norte el ejemplo de la Convención Nacional Indigenista (de México 1994) al exigir autonomía como una nueva relación entre estos pueblos y la sociedad nacional. El más dramático ejemplo de una lucha por el renacimiento, según la Convención, es la lucha de los hermanos maya de Chiapas al hacer grandes sacrificios «to build democracy, justice and liberty in México». La conciencia de estar «in front of the nation», una conciencia de vanguardia nacional, se basa en el derecho nacional e internacionalmente reconocido a los derechos humanos, cívicos, políticos y sociales, y finalmente a los «derechos de los pueblos o derechos de solidaridad: la libre determinación» –según Stavenhagen.

El diálogo entre indianistas e indigenistas, a saber, su acuerdo al coincidir en la libre determinación o autonomía, y la invitación india a participar en este diálogo pidiendo solidaridad y una palabra, justifican la labor conceptual que se centra y se orienta en las teorías del reconocimiento elaboradas en el llamado primer mundo, pero ya presente en aquel diálogo. El debate puede resumirse así: esta contienda llevada a cabo con respecto a la interpretación y concesión de promesas históricamente no cumplidas, es una lucha por derechos legítimos en la que de nuevo (o mejor dicho desde hace 500 años y más –Sauerwald) se ven involucrados actores colectivos que se defienden contra el desprecio e irrespeto de su dignidad. En esta lucha por el reconocimiento se unifican experiencias colectivas de integridad dañada, como lo ha mostrado A. Honneth (Habermas 1993, 22).

Al llegar a la teoría del reconocimiento en la que parecen coincidir indios y no-indios cabe constatar otra vez el cambio y hacer hincapié en lo teórico-filosófico.

Recordamos a Villoro y sus respuestas a las preguntas: «¿cuál es el ser del indio que se manifiesta a la conciencia mexicana?» y «¿qué es la conciencia indigenista?» (15) Estas preguntas y los esfuerzos por contestarlas están claramente orientados por una teoría de corte conciencia, es decir, sujeto e historia, aquí del indigenista. Las concepciones que, en el transcurso de los siglos, corresponden a distintas conciencias culminan, como último momento de un «proceso dialéctico que apunta hacia una recuperación y apropiación total del indígena», en su «valorización positiva que permite acercamiento en la situación» (239). A esta conciencia el ser indígena es «conservable y, gracias a ello, presente y futuro propios (del indigenista)». Así se realiza una interiorización de lo indígena lo que conlleva acción y amor personales (239) como criterio relevante del indigenismo. El límite de esta filosofía indigenista, con

respecto a su dimensión ética altamente motivada, consiste en que lo indígena y así el indígena queda como idea del indigenista. El indio, sin embargo, ha dado y da y está dando pruebas de ser capaz de trascender aquella idea con lo que se debe trascender esta teoría concientista y personalista.

El mismo Villoro, en su autocrítica, ya había hablado de limitaciones en lo que llama el enfoque existencialista o idealista y evoca la visión marxista (9). En su crítica ideológica esta visión desenmascara conciencia y concepto y hace ver realidades determinadas por conflictos entre clases y grupos que dominan y son dominados, hace ver una realidad forjada por el capital y la burocracia que lo maneja según los intereses de sus dueños. La crítica esta vez respecto de los distintos marxismos no tardó en señalar la ceguera en cuanto a lo cultural y en reclamar que la liberación de la cual habían hablado las distintas teorías de la liberación debería pasar por el corredor cultural (Díaz-Polanco 1981, 45). Indianizar el marxismo, lo que Reinaga había postulado en 1972 (Barre 1985, 228), ¿es esa la perspectiva en la cual se superan las alternativas culturalismo o economismo (20), idealismo o materialismo?

### La Teoría del Reconocimiento

La teoría del reconocimiento a la que había llegado la discusión en torno a la metateoría del indigenismo e indianismo, esta teoría, por ser intersubjetiva, subsana las deficiencias del existencialismo. Su fuerte contenido antropológico, es decir, que los sujetos individuales o colectivos por gestar su individualidad necesitan, en su lucha por el reconocimiento, de otros sujetos, neutraliza las implicaciones problemáticas de las teorías de la liberación con sus elementos de corte de filosofía de la historia (*geschichtsphilosophisch*). Comparte con la teoría de la comunicación lo intersubjetivo, pero queda menos formal cuando deletrea el proceso del reconocimiento en sus sucesivas formas de amor, derecho y solidaridad. Como filosofía social con su subyacente teoría moral, se presta, en el ámbito público-político del derecho, más y mejor a denuncias y demandas políticas concretas. Recordamos las violaciones de los derechos humanos, de los derechos políticos, sociales y culturales, como formas del no-reconocimiento. En sus pretensiones universalistas, la teoría del reconocimiento no se entiende, según Honneth, como teoría exclusiva, sino como crítica y necesaria ampliación de la teoría que parte de la conservación de sí mismo (Honneth 1992, 265). Para terminar este *tour d'horizon* de las metateorías cabe mencionar el conflicto en torno a la discusión del multiculturalismo y las respectivas políticas de reconocimiento.

Habría que discutir con los representantes de los pueblos originarios, con los indianistas e indigenistas, la tesis de Taylor de que «nonrecognition or misrecognition can inflict harm, can be a form of oppression» (25), pregun-

tarse si este no-reconocimiento que comúnmente viene junto con una fuerte exclusión socioeconómica tendría consecuencias o no, discutir su conclusión de la necesidad de «politics of equal recognition» en su alternativa de «politics of universalism» (liberalismo) o «politics of difference» con su lucha en contra de una «difference-blindness» del liberalismo (comunitarismo). Si la categoría del reconocimiento es una categoría antropológica, tenemos que afirmar que el desprecio hace daños.

La antítesis de Habermas con la que se opone a Taylor consiste en la afirmación de que una teoría bien entendida de los derechos que se basa en la igualdad no es ciega a las diferencias culturales (Habermas 1993, 26) y que la universalización de los derechos de ciudadanía sigue siendo el motor de una diferenciación del sistema jurídico y que el camino hacia la universalización es el desarrollo de una Sociedad de las Naciones a una Sociedad Cosmopolita con Derechos Cosmopolitas Coactivos (*Weltbürgerrechte, with soft and hard laws, La idea de la paz en Kant...* 1995). Queremos insistir en la diferencia entre las posiciones de Taylor y Habermas, y lo hacemos en vista de la discusión del concepto clave de la autonomía que reclaman los pueblos originarios.

Para los dos filósofos la oposición de las posiciones es insuperable: «Here are two incompatible views of liberal society», (60) dice Taylor, y Habermas lo confirma argumentando que Taylor con sus tesis de los dos liberalismos pone en tela de juicio el núcleo individualista de la comprensión moderna de la libertad (24). Pretende mostrar «que una teoría de los derechos comprendida correctamente, también toma en cuenta las diferencias culturales» (26). Acusa a Taylor de un pensar paternalista: «Esta interpretación del sistema de derecho (de Ch. Taylor) no toma en cuenta que los destinatarios del derecho pueden adquirir autonomía en el sentido que Kant le otorga al término hasta el punto en que ellos se consideraron como ejecutores de aquellas leyes...» (27).

Ahora ¿qué es lo que reclaman los pueblos originarios al hacer hincapié en la demanda de autonomía? Nos referimos a una última discusión de la Coordinación de Organizaciones Mapuche a la que asistimos (1995). Los participantes se hacen eco de la Declaración Conic Temoaya 1993 del II Encuentro Continental de Naciones, Pueblos y Organizaciones Indígenas que, a su vez, recuerda el Primer Encuentro Continental de Quito de 1990, destacando, en su tercer y políticamente más destacado párrafo, «una referencia obligada para las luchas actuales que libramos los pueblos originarios de Abya Yala»:

«Dijimos: „Ahora estamos plenamente conscientes de que nuestra liberación definitiva sólo puede expresarse como el pleno ejercicio de nuestra autodeterminación.“ Esta autodeterminación deberá: „... expresarse como

plena autonomía para nuestros pueblos; sin autogobierno indio y sin control de nuestros territorios, no puede existir autonomía.“ Para poder hacer realidad ese objetivo sostuvimos: „es necesaria una transformación integral y a fondo del Estado y la sociedad nacional, es decir, la creación de una nueva nación“».

Así, los representantes de aquellas Organizaciones ven como principal nudo problemático el de la relación Estado-Pueblo Mapuche y como solución una relación de tipo inter-nacional. En su argumentación hacia afuera y como instrumento jurídico internacional se remiten al Convenio 169 de la OIT adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 1989. Citan el Artículo 1, Derechos como Pueblos Indígenas:

«El derecho a ser reconocidos como Pueblos dentro de un Estado Nacional, con identidad propia y con derechos que se derivan de su presencia histórica y contemporánea». Insisten los protagonistas en sus derechos como Pueblo Originario lo que, según ellos, podría incluir el derecho de secesión. La negación de este derecho les parece como una *apartheid* nacional en el sentido de que «todos los pueblos, excepto los Pueblos Indígenas, tienen el derecho a la autodeterminación».

Tullberg, del Centro de Recursos de los Derechos del Indio/Washington D.C. diferencia al hablar de los «Pueblos Indígenas. Autodeterminación y el infundado temor de la secesión» (1995). Recuerda la batalla de la «s» —con motivo de la Conferencia Mundial de Viena sobre Derechos Humanos de 1993 en la que se discutió el término pueblos indígenas y su traducción al inglés: «indigenous people» o «indigenous peoples» y advierte contra el fantasma del secesionismo indígena (11). Sostiene que para los pueblos «la autodeterminación tiene la misma importancia que la igualdad de protección para los individuos», que «la autodeterminación no equivale a la secesión» y que «hay una amplia gama de opciones que destacan la autonomía y el autogobierno democrático sin amenazar la integridad territorial de los Estados existentes» (12/13). Pero añade que es también inaceptable, que se debería adoptar una previsión expresa que declare que el derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación no incluye el derecho de secesión (13).

En aquella batalla de la «s», Tullberg toma posición a favor de los pueblos originarios al aplicar el Artículo 1 de las dos Convenciones Internacionales de Derechos Humanos (12): «Todos los pueblos tienen el derecho a la autodeterminación». Defiende lo que Taylor llama «la política de la diferencia» opuesta a la «de igual respeto» que se define «as enshrined in a liberalism of rights that is inhospitable to difference because (a) it insists on uni-

form application of the rules defining these rights without exception, and (b) it is suspicious of collective goals» (60).

Pero en vez de oponer las dos políticas con sus dos tipos de liberalismos subyacentes, Tullberg parece reconciliarlos al igualar sujetos colectivos a sujetos individuales: los unos merecen la misma protección que los otros. ¿Significa esto que, en el caso de conflicto entre los intereses individuales y colectivos, los objetivos colectivos y sustanciales opuestos a los individuales y procedurales podrían tener prioridad? Y ¿dónde están los límites de una tal limitación de los derechos individuales? Los pueblos originarios no van a tardar en tomar decisiones. Partiendo de unas experiencias de siglos con las llamadas «repúblicas procedurales» y los regímenes políticos que las precedieron se basarán en sus tradiciones culturales en las que la comunidad con sus prácticas de buena vida (good life) es esencial. Su política de reconocimiento es y será una política de sobrevivencia.

En el Congreso Internacional sobre La Idea de la Paz en Kant y el Problema Actual de un Ordenamiento Jurídico y de Paz (1995) con motivo de la conmemoración de la publicación *Zum ewigen Frieden* (Paz Perpetua 1795) de Kant y de la Declaración de la Carta de las Naciones Unidas (1945) se coincidió en la defensa del universalismo de los derechos humanos (Honneth) y en la constatación de que en la «global civil society» (Falk) está dándose una cultura de estos derechos humanos. Se exigió «a radical moral commitment (Falk, not without humility), a cosmopolitan democratic society, a cosmopolitan democratic law» (Held) e incluso el derecho a la intromisión en los llamados asuntos internos cuando se trate de una violación de los derechos humanos (Kambartel). Habría que establecer sin embargo «a multicultural cosmopolitan discourse» (McCarthy) sobre si existe el peligro de un «fundamentalismo» de los derechos humanos (según Rorty) o de un «eurocentrismo» en las políticas internacionales (según Rawls), y sobre si habría que tomar como punto de partida un concepto como «reasonable plurality» (Rawls/McCarthy) o insistir, como ya hizo Kant en su primer artículo definitivo para la paz perpetua, en el republicanismo que es la libertad de todos los miembros, la dependencia de todos de una sola legislación común y la igualdad (1964, 126). Esto es objeto de controversia. ¿Nos animamos a tomar posición por la Declaración de Tlapa que propugna el reconocimiento de una constitución «plural agreed to democratically»?

El Simposio Internacional «El indio como sujeto y objeto de la historia latinoamericana — Pasado y presente» ha sido el lugar de realización del discurso cosmopolita multicultural en cuestión. En el diálogo con los representantes de los pueblos originarios los no-indios se han visto enfrentados a lo que Taylor llama a «moral issue»:

«We only need a sense of our limited part in the whole human story to accept the presumption (sc. of equal worth of the different cultures). It is only arrogance, or some analogous moral failing, that can deprive us of this» (73).

## Bibliografía

- Amanecer Indio (1986): Publicación oficial de la CONFENIAE (diciembre), Quito.
- Barre, Marie-Chantal (1985): *Ideologías indigenistas y movimientos indios*, México: Siglo Veintiuno.
- Bonfil Batalla, Guillermo (1981): *Utopía y revolución: El pensamiento político de los indios en América Latina*, México: Nueva Imagen.
- Burgos, Elisabeth (1983/84): *Rigoberta Menchú*, Paris: Gallimard; Göttingen: Lamuv.
- Coordinadora de Organizaciones Mapuche (1995): Septiembre, Neuquén, Fax: 099 24126.
- Convención Nacional de los Pueblos Indios de México (1994): Noviembre. Tlapa/Guerrero: en *Autonomy as a new relation between indigenous people and national society* (folletín).
- Declaración Conic Temoaya (1993): «II Encuentro Continental de Naciones, Pueblos y Organizaciones Indígenas» (Octubre, folletín).
- Declaración de México (1991): México (Enero, folletín).
- Degregori, Carlos Iván (1978): *Indigenismo, clases sociales y problema nacional*, Lima: Celats.
- Degregori, Carlos Iván (1986): *Del indigenismo a las organizaciones indígenas*, Quito: Ethnos.
- Díaz Polanco, Héctor (1981): „Indigenismo, populismo y marxismo“, en *Nueva Antropología* III (9), México.
- Documentos de la Segunda Reunión de Barbados (1979): *Indianidad y descolonización en América Latina*, México: Nueva Imagen.
- Habermas, Jürgen (1993): en *Cuadernos de Filosofía* 6, 21-63 (Universidad de San Carlos de Guatemala).
- Honneth, Axel (1992): *Kampf um Anerkennung. Zur moralischen Grammatik sozialer Konflikte*, Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Kant, Immanuel (1964): *Zum ewigen Frieden* en: *Kleinere Schriften zur Geschichtsphilosophie, Ethik und Politik*, Hamburg: Meiners.
- Marroquín, Alejandro D. (1972): *Balance del indigenismo*, México.
- Marzal, Manuel M. (1981): *Historia de la antropología indigenista: México y Perú*, México.
- Sauerwald, Gregor (1982/85): «¿Es América el eco del viejo mundo y el reflejo de vida ajena?», en *Cultura. Revista del Banco Central del Ecuador* V, 14, 33-66; y en *Hegel-Studien* 20, 221-245.
- Serbin, A. et al. (1980): *Indigenismo y autogestión*, Caracas.
- Stavenhagen, Rodolfo (1985): *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, México: IIDH/El Colegio de México.
- Taylor, Charles (1992/1993): *Multiculturalism and «The politics of recognition»*, Princeton: Princeton University Press; *Multikulturalismus und die Politik der Anerkennung*, (con una contribución de Jürgen Habermas), Frankfurt/M: S. Fischer.
- Tullberg, Steve M. (1995): «Pueblos indígenas, autodeterminación y el infundado temor de la secesión», en *Asuntos indígenas* 1, 11-13.
- Villoro, Luis (1979): *Los grandes momentos del indigenismo en México*, México: La casa chata.

# I

## Derecho comparado e internacional

## Su aplicación a nivel de países

Cletus Gregor Barié\*

## El debate actual sobre autonomías en la legislación internacional: experiencias prácticas

### 1 Contexto: el sabor agridulce de los derechos indígenas

Siendo esta exposición la primera de una serie de otros aportes publicados en este tomo, intentaré plantear una serie de interrogantes e inquietudes todavía poco elaboradas para una discusión posterior, más que llegar a conclusiones o sostener posiciones demasiado precipitadas. En la medida en que los indígenas mismos van asumiendo y participando activamente en los espacios de consulta y decisión sobre los asuntos que los afectan, el rol de los que no somos indígenas, de las personas interesadas en el tema o comprometidas con la causa de los derechos humanos individuales y colectivos, se limitará a despertar o afinar la sensibilidad sobre algunos temas, compartir preocupaciones o aportar con reflexiones críticas –pero no hablar en representación de los indígenas.

Al abordar el tema de esta exposición –el debate actual sobre las autonomías indígenas– seguramente a muchas personas le sucederán una serie de imágenes y asociaciones bastante contradictorias: «En Michoacán existen enfrentamientos por posesión de tierras»; «Brasil: Indígenas rechazan construcción de hidroeléctrica»; «Bolivia: Gobierno defenderá conocimientos

ancestrales en uso de medicina tradicional» –todos estos titulares recientes dan cuenta de una cotidianidad conflictiva de las relaciones entre indígenas, empresas, colonizadores o instancias de los Estados latinoamericanos, como señala James Anaya, experto en derecho internacional: «La presión sobre los territorios indígenas se hace cada vez más acuciante como resultado de una economía global que parece profundizar en lugar de cerrar la brecha que separa a los pobres de los ricos» (Anaya 2004, 90, ver Cuadro 1: *La actualidad indígena en los titulares de la prensa latinoamericana*).

La paradoja consiste en que estos aspectos negativos, como los altos niveles de violación de los derechos humanos en asentamientos indígenas, se desarrollan paralelamente a fenómenos novedosos y constructivos, como el rescate de los conocimientos ancestrales o la mayor apertura de los Estados para asumir un cambio en la acepción de conceptos clave del derecho internacional público, como «autodeterminación», «soberanía», «autonomía» y «territorio». El aumento considerable de legislaciones que otorgan seguridad y garantías a los pueblos indígenas coincide con la invasión constante y la depredación de sus tierras:

*Las demandas indígenas relativas a tierra, recursos, cultura, lengua o autogobierno gozan de cierta legitimidad internacional al haber sido introducidas en los debates y agendas de diferentes foros internacionales, sin embargo carecen de alternativas concretas, de planteamientos más prácticos y aplicados a las realidades locales que permitan superar los modelos de relación ensayados hasta la fecha entre pueblos indígenas y Estados (Álvarez 2004, 64).*

La misma sensación ambivalente y «agridulce» nos deja la reciente aprobación de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas por la Asamblea General de las Naciones Unidas.<sup>1</sup> ¿Por qué tuvieron que pasar 23 años de consultas burocráticas y negociaciones tortuosas para lograr un consenso mínimo –años en los que algunos pueblos como los akuntsu y los kanoê en Brasil o los innu en Canadá han sido diezmados?<sup>2</sup> ¿Por qué Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos, países con cuantiosa población indígena, se opusieron a la declaración y ahora a su implementación? ¿Qué

<sup>1</sup> La Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas fue adoptada el 13 de septiembre de 2007. 144 Estados votaron a favor, 4 en contra (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos de América) y 11 se abstuvieron (Azerbaijón, Bangladesh, Bután, Burundi, Colombia, Georgia, Kenia, Nigeria, La Federación Rusa, Samoa y Ucrania). Para ver el texto aprobado consultar la página web de la oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Ginebra: <http://www.ohchr.org/spanish/issues/indigenous/declaration.htm>

<sup>2</sup> Según la ONG Survival, en *Notitica Indígena Digital*, 13.9.2007.

\* Consultor e investigador internacional, La Paz, Bolivia.

efectos tendrá? Así que el júbilo por los avances legales, corrientemente, se mezcla con la preocupación por un futuro incierto:

*Queremos expresar nuestra emoción más profunda sobre la adopción de la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas... El verdadero legado de la Declaración, será la manera en que los pueblos indígenas de mundo, en colaboración con los Estados, daremos vida a estas palabras. La verdadera prueba será el cómo esto tendrá un impacto en la vida diaria de nuestros pueblos* (Declaración de representantes indígenas reunidos en el Caucus de los Pueblos Indígenas en 2006 al aprobarse el proyecto de la declaración en el Consejo de Derechos Humanos, distribuida por lista de correos).

**Cuadro 1:**  
*La actualidad indígena en los titulares de la prensa latinoamericana*

- Ayuda en Acción Denuncia Discriminación 300 millones de indígenas
- Honduras: pueblos garífonas resisten empresarios turísticos
- En Michoacán, existen enfrentamientos por posesión de tierras
- Brasil: indígenas rechazan construcción de hidroeléctrica
- Comunidades indígenas dicen ser víctimas de agravios y amenazas - Argentina: Denuncia de los indígenas chaqueños por discriminación
- Líderes indígenas y campesinos de América Latina denuncian estragos del neoliberalismo
- Bolivia: Gobierno defenderá conocimientos ancestrales en uso de medicina tradicional
- El pueblo guaraní denuncia a una transnacional: „Repsol comete etnocidio invadiendo áreas protegidas“

Fuente: Notiteca del Fondo Indígena ([www.fondoindigena.org](http://www.fondoindigena.org)), Bolpress ([www.bolpress.com](http://www.bolpress.com)) y Terra ([www.terra.es](http://www.terra.es)).

## 2 Ni Estados, ni individuos: los pueblos indígenas como «tercer elemento» en el derecho internacional

La cuestión de los derechos indígenas engloba a una serie de actores, entre ellos, por supuesto, a las organizaciones y el movimiento indígena en América Latina, que son una fuerza impulsora de una paulatina transformación de los diseños institucionales y los modelos de Estado-nación. En un mapeo de actores —una representación gráfica de los protagonistas con sus relaciones en una constelación específica (ver Fisher 2000)— seguramente figurarían los Gobiernos, empresarios, agencias de cooperación, ONGs y organizaciones internacionales y regionales (como el Fondo Indígena). En las últimas dos décadas, los pueblos indígenas han elaborado un discurso bastante unificado en instancias internacionales, como en las Naciones Unidas, con planteamientos concisos sobre territorio, autonomía y desarrollo: «El uso de la expresión ‘nosotros los pueblos indígenas’ se ha extendido y ha sido asumido tanto por las propias organizaciones indígenas, como por los académicos y representantes de los Estados y organismos internacionales» (Álvarez 2004, 65). Nos encontramos entonces con un campo muy amplio de actores interrelacionados, cada uno con intereses y agendas propias, en el que existen además relaciones de poder, afinidades y la circulación de ideas y discursos (ver Cuadro 2: *Ejemplo ficticio de un mapeo de actores alrededor de la problemática indígena*).

Quienes han seguido de cerca el desarrollo de la problemática indígena en el derecho internacional público, como Rodolfo Stavenhagen, relator de las Naciones Unidas sobre derechos y libertades fundamentales de los indígenas, o James Anaya (Universidad de Arizona), suelen subrayar su carácter dinámico y su evolución constante: todavía hace veinte años, los instrumentos específicos para la defensa de los derechos indígenas eran escasos y se enmarcaban en los principios unívocos de «igualdad», «dignidad» y «no discriminación» (Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948, arts. 1 y 7) y en el derecho de las personas a ejercer su cultura, contenido, por ejemplo, en los Pactos Internacionales de los Derechos Civiles y Políticos<sup>3</sup> y de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (ambos en vigencia desde 1976). En esta tradición doctrinal los únicos sujetos válidos de derechos y obligaciones son los Estados y los individuos. La misma Carta Internacional Americana de Garantías Sociales de 1948 establece en un lenguaje todavía

<sup>3</sup> «En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma» (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, abierto a firma desde 1966, vigente desde 1976, art. 27).

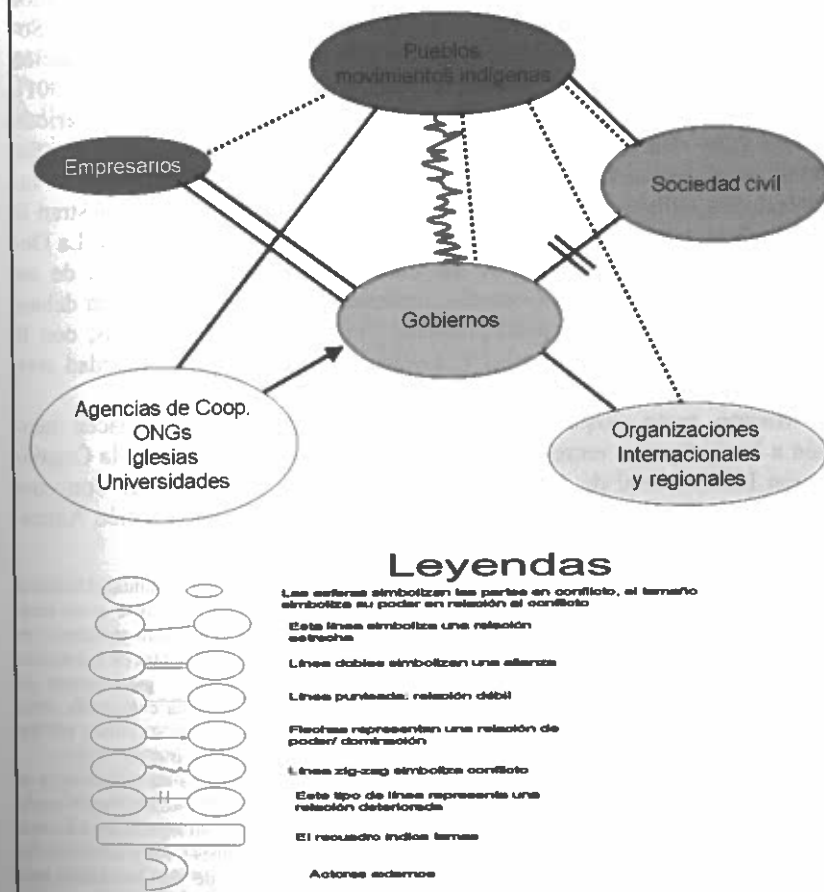
paternalista y despreciativo que los países miembros en los que exista «el problema de la población aborígen» «adoptarán las medidas necesarias para prestar al indio protección y asistencia». <sup>4</sup> Incluso las minorías étnicas, cuyos derechos se merecieron la Declaración de los Derechos de las Personas pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (1992), se entendían como la suma de individuos con el derecho a preservar su cultura: «La Declaración de Minorías especifica los derechos que tienen las personas pertenecientes a minorías, ya sea en forma individual o colectiva, pero no reconoce a las minorías en sí como portadoras de derechos» (Stavenhagen 2004, 9).

Por otra parte, la Convención contra el Genocidio (1948), primeramente aplicada en la guerra de Bosnia, no parece tener vigencia para situaciones de exclusión sistemática, porque la doctrina internacional no ha aceptado extender su aplicación al «etnocidio», es decir, a las acciones que tienden a destruir la cultura y los valores simbólicos, sin destruir físicamente a las colectividades. Igualmente existe una polémica sobre el alcance del término pueblo y la posibilidad de aplicarlo a los pueblos indígenas: «todos los pueblos tienen el derecho a la libre determinación», establecen ambos pactos en su primer artículo (ver también párrafo segundo del artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas de 1945). En el caso de los dos pactos mencionados, la supervisión de cumplimiento es a través de Comités específicos, en el caso de las declaraciones, la implementación depende simplemente de la buena disposición y del criterio de los Estados.

4 «En los países en donde exista el problema de la población aborígen se adoptarán las medidas necesarias para prestar al indio protección y asistencia, amparándole la vida, la libertad y la propiedad, defendiéndolo del exterminio, resguardándolo de la opresión y la explotación, protegiéndolo de la miseria y suministrándole adecuada educación. El Estado ejercerá su tutela para preservar, mantener y desarrollar el patrimonio de los indios o de sus tribus, y promoverá la explotación de las riquezas naturales, industriales, extractivas o cualesquiera otras fuentes de rendimiento, procedentes de dicho patrimonio o relacionadas con este, en el sentido de asegurar, cuando sea oportuna, la emancipación económica de las agrupaciones autóctonas» (art. 39). «Deben crearse instituciones o servicios para la protección de los indios, y en particular para hacer respetar sus tierras, legalizar su posesión por los mismos y evitar la invasión de tales tierras por parte de extraños» (Carta Internacional Americana de Garantías Sociales de 1948, art. 37).

La paulatina pero incompleta introducción de un «tercer elemento jurídico» –los «pueblos indígenas» con personalidad jurídica de valor equiparable a la de los Estados y los individuos– comienza en 1981 con el *Estudio del Problema de la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas* del ecuatoriano José Martínez Cobo quien estableció una línea base para la defi-

**Cuadro 2:**  
*Ejemplo ficticio de un mapeo de actores alrededor de la problemática indígena (inspirado en Fisher 2000)*



nición del concepto.<sup>5</sup> A partir de esta trascendental investigación, las Naciones Unidas articularon una serie de instituciones y textos legales centrados en la problemática indígena: la conformación del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas –nótese la sutil diferencia entre poblaciones (como cúmulo de personas) y pueblos (como sujetos soberanos)– dentro de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías (actualmente Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, dependiente del Consejo de Derechos Humanos) fue el primer paso en 1981, al que siguieron otros, como el establecimiento de un Grupo de Trabajo sobre el Proyecto de Declaración de los Derechos de las Poblaciones Indígenas, la instauración de un órgano de carácter consultivo (el Foro Permanente para los Pueblos Indígenas con dependencia jerárquica del Consejo Económico y Social en 2000) y la creación de la figura del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas (2001). La declaración del Año de los Indígenas (1993), la proclamación del periodo 1995 a 2004 como Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo y el establecimiento del 19 de agosto como Día Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo representan otros hitos que demuestran la mayor presencia de los indígenas en el seno de las Naciones Unidas. La Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas –que acaba de ser aprobada por la Asamblea General–, representa la culminación de un debate vivo y activo, impulsado principalmente por los pueblos indígenas, con la ayuda de algunas ONGs, iglesias y, a veces, intelectuales y la sociedad civil en su conjunto.

Mientras tanto, existen otros documentos internacionales que hacen mención a los indígenas, entre ellos, obviamente, el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (1989), la Agenda 21 (1992), el Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992),<sup>6</sup> el Proyecto de la Declaración Ameri-

5 «Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en partes de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales» (citado en Center for World Indigenous Studies, [www.cwis.org](http://www.cwis.org)).

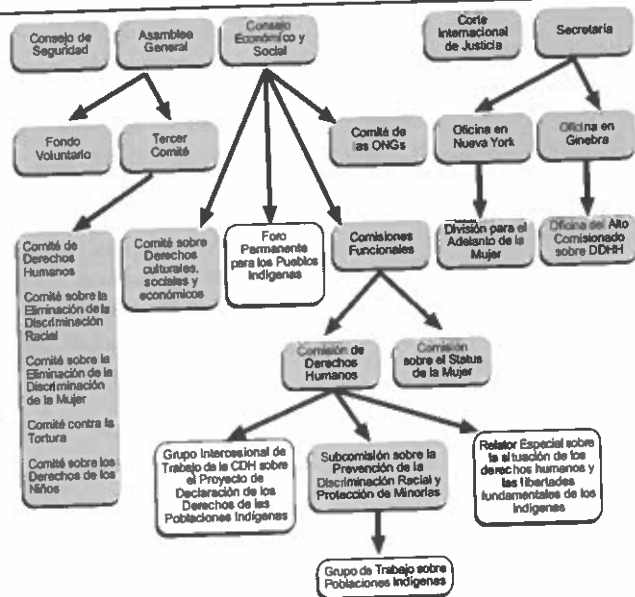
6 La importancia que le otorga el Convenio sobre Diversidad Biológica a los indígenas ya se trata en este mismo tomo, así que transcribimos el artículo en cuestión: «Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda: ... j) Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos

cana (1997), la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural de la UNESCO (2001), y la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de la Comunidad Mayagna de los Awás Tingni (2001, ver documentación en <http://gregor.padep.org.bo/docinter.htm>). En otro plano, también tuvieron alguna importancia las conferencias celebradas por las Naciones Unidas.<sup>7</sup> En cada una de esas reuniones mundiales se examinaron cuestiones relacionadas con las poblaciones indígenas de todo el mundo y en los respectivos documentos finales aprobados, los Gobiernos nacionales son exhortados (o se exhortan a sí mismos) a enfocar su acción política de forma más decidida sobre cuestiones como ecología, discriminación y etnodesarrollo. Actualmente, es común encontrar la evocación de los indígenas –a veces superficial, otras con compromisos substanciosos– en declaraciones y acuerdos multilaterales, por ejemplo en la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (2002), que reconoce que los pueblos indígenas tienen derecho «a conservar sus propias formas de organización social, ejercicio de la autoridad y administración de justicia» (art. 38).

conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente» (art. 8g Convenio sobre Diversidad Biológica, 1992).

7 Entre ellas, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, junio de 1992), la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, junio de 1993), la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994), la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995) y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, septiembre de 1995) y Declaración y Programa de Acción de Durbán (2001) en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación racial, la Xenofobia y las Formas conexas de Intolerancia (2001).

**Cuadro 3:**  
*Organigrama de las Naciones Unidas en materia de Derechos Humanos y derechos indígenas*



Fuente: Barié 2003, 56. Nota: en junio de 2006 la Comisión de Derechos Humanos fue transformada en Consejo de Derechos Humanos.

En resumen, el derecho internacional derivado de la Carta de las Naciones Unidas y de la Declaración Universal ha ido visualizando entes e identidades colectivas y creó un concepto aproximativo de «pueblos indígenas», fundado en la auto-adscripción o auto-identificación, con la finalidad de preservar y promover sus culturas, pero todavía no adaptó de forma consecuente una nueva figura jurídica colectiva, más allá de los individuos y los Estados. Las formas de hacer válidos estos derechos muchas veces han resultado ineficientes y burocráticas. Cuando hablamos de derecho indígena, no deberíamos perder de vista que existen tres dimensiones de este concepto —una de ellas se refiere al derecho internacional que hemos comentado—; la segunda, al derecho estatal (que también ha desarrollado un discurso jurídico específico en América Latina, ver Barié 2003) y la tercera remite al derecho ejercido y administrado por las comunidades indígenas (derecho consuetudinario).

### 3 Desenredando un concepto multifacético:

¿autonomía indígena como resistencia, utopía, práctica o derecho formal?

Para comenzar a aproximarse a la compleja problemática, propongo diferenciar dos perspectivas sobre las autonomías —la indígena y la estatal-jurídica—, lo que equivale a lo que Assies, van der Haar y Hoekema describen como una visión de arriba y de abajo.<sup>8</sup> Por un lado, la autonomía es una demanda cada vez más explícita de los pueblos indígenas, con énfasis especial en el concepto de territorio cultural y ancestral (hábitat) y la aplicación de sistemas propios de justicia.

Históricamente, las demandas indígenas por autonomía —explícitas e implícitas— se han manifestado en toda América Latina, por ejemplo en la Proclama de Caracollo para establecer un gobierno indígena bajo el liderazgo de Paulo Zárate Willca en Bolivia en 1899 o en la reivindicación indígena de crear una entidad administrativa propia en el istmo de Tehuantepec en México en 1917 (ver Ministerio de Participación Popular 2005, 213; Díaz Polanco 1991, 220-223). Aunque parezca una interpretación forzada (ya que metodológicamente no es aconsejable proyectar conceptos modernos en contextos pasados), las diferentes formas de resistencia y desobediencia de los indígenas frente al régimen colonial, se suelen interpretar y entender como una reivindicación de las autonomías. La historia oral y escrita de los pueblos indígenas contiene un sinnúmero de episodios y sucesos de rebeldía frente al invasor: «Las sublevaciones indígenas se suceden a lo largo de la Colonia, en la etapa independentista e incluso en la República temprana, y... tienen como objetivo central la recuperación de las tierras ancestrales y la restitución de las antiguas formas de vida indígena» (IIDH 2003, 111).

En el contexto de la conmemoración de los 500 años de la invasión y conquista violenta de Abya Yala, el concepto de autonomía adquirió más consistencia: «Ratificamos nuestro proyecto político de autodeterminación y conquista de nuestra autonomía, en el marco de los Estados nacionales, bajo un nuevo orden popular», afirmaron los indígenas en Quito en 1990 (Declaración de los Pueblos Indígenas, Primer Encuentro Continental de Pueblos Indios, Julio de 1990). Muchas organizaciones regionales y locales se identificaron con esta demanda, por ejemplo, el Consejo Guerrerense 500 Años de Resistencia Indígena en México abogó en la misma época por una autonomía como un «proceso de apropiación de la política, la economía y la cultura por los propios pueblos indígenas» (citado en Bartolomé 1996, 14). Los antro-

<sup>8</sup> «Por ende, la forma concreta del reconocimiento será el resultado de la apertura de ciertos espacios ‚desde arriba‘ y de presiones ‚desde abajo‘ para la apropiación y expansión de tales espacios en la persecución de un proyecto alternativo» (Assies *et al.* 1999, 518).

pólogos y representantes indígenas reunidos en 1993 en Río de Janeiro, también trazaron en la Declaración de Barbados III la propuesta de «autonomía territorial», no sólo referida a la toma de decisiones sobre recursos naturales y económicos sino también a una auto-determinación política y cultural, compatible con la soberanía estatal. Desde entonces, la autonomía se ha instalado sólidamente como los discursos de los pueblos indígenas, no sólo de América Latina, sino del mundo entero, hecho que queda manifiesto en declaraciones recientes, como la de Panamá sobre las Autonomías Indígenas en Abya Yala<sup>9</sup> de enero de 2005 o la del Primer Encuentro de Autoridades Indígenas de América en La Paz, Bolivia, un año después.<sup>10</sup> «La autonomía es uno de los temas más candentes en el debate sobre los derechos de los pueblos indígenas», constata Stavenhagen (2004, 18). En su obra *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios*, el antropólogo Héctor Díaz Polanco presagió ya en 1991:

*Un fantasma recorre Indoamérica: el fantasma de la autonomía. La meta autonómica surge ya como la principal bandera de lucha de los pueblos indios en todo el continente... la demanda de democracia política se eleva hasta la propuesta de modificaciones de fondo en la organización de los estados que hagan posible la formación de autogobiernos indios en los marcos nacionales (pág. 200).*

Aunque por el momento no existe sistematización abarcadora de las declaraciones indígenas recientes en el hemisferio, ni mucho menos estudios comparativos sobre el uso del concepto de autonomía en ellas, de forma preliminar

9 «Concluimos que las autonomías indígenas deben fortalecerse en los siguientes aspectos: En lo político, crear un MOVIMIENTO INDÍGENA CONTINENTAL POR LA AUTONOMÍA que mantenga alianzas sólidas y solidarias con otras fuerzas indígenas y no indígenas, para enfrentar en nuestro propio terreno las políticas neoliberales que hoy se imponen. En lo económico, fortalecer las economías locales y consolidar las economías nacionales frente a las reformas neoliberales, promoviendo programas y proyectos que permitan afianzar la autodeterminación de nuestros pueblos, incluyendo la seguridad alimentaria. De esta manera, queremos rescatar y fortalecer las instituciones tradicionales para la autogestión de procesos de desarrollo indígena. En lo cultural, rescatar y mantener nuestra espiritualidad, así como las diferentes manifestaciones culturales de nuestros pueblos, promoviendo el respeto y reconocimiento a los derechos colectivos y al conocimiento tradicional (propiedad intelectual) en todas sus manifestaciones. En lo jurídico, fortalecer los derechos y las prácticas autonómicas y demandar su reconocimiento por los estados nacionales, sobre todo, los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas, como una estrategia frente a las políticas etnocidas de asimilación e integración, discriminación sociocultural y explotación económica» (Declaración de Panamá sobre las Autonomías Indígenas en Abya Yala, 2005, en: *Latinoamerica-online / www.latinoamerica-online.info*).

10 «Refrendamos la voluntad de conquistar nuestros derechos sagrados expresados en la autonomía y libre determinación de nuestros Pueblos» (Declaración del Primer Encuentro de Autoridades Indígenas de América, enero de 2006, publicado en: *www.voltairenet.org*).

podemos sostener que la autonomía, vista desde las organizaciones indígenas, contiene elementos de rescate del pasado, de resistencia histórica frente a la invasión del territorio<sup>11</sup> y de construcción de una utopía o una situación ideal. Las Juntas del Buen Gobierno en las zonas de influencia del Ejército Zapatista en el sur de México representan un ejemplo de autonomía ejercida como espacio de resistencia contra el Estado. En muchos casos se concibe la autonomía como el ejercicio *de facto* del poder local, camuflado en gobiernos municipales o en planillas de partidos políticos:

*Existen autonomías relativas de hecho, representadas por los gobiernos municipales indios, que muchas veces recurren a la membresía aparente con partidos políticos para mantener su independencia. Sólo en Oaxaca hay alrededor de 400 municipios cuyas autoridades son electas siguiendo «usos y costumbres» a través de asambleas comunitarias... Y es que no se trata de un fenómeno novedoso, ya que durante siglos los indígenas han luchado en forma explícita o implícita, por obtener o mantener algunos niveles de autodeterminación: las propuestas contemporáneas referidas a las autonomías, sólo reflejan y actualizan procesos centenarios (Bartolomé 1996, 16-17).*

Desde el punto de vista de la politología moderna y de los estudios sobre la organización territorial interna de los Estados, la autonomía es un régimen de administración de asuntos públicos dentro de una normativa nacional global. Hay que diferenciar la autonomía de otros conceptos afines, como el federalismo,<sup>12</sup> la autogestión,<sup>13</sup> el autogobierno<sup>14</sup> y la autarquía.<sup>15</sup> En España, por

11 «Las autonomías, tal y como las concebimos en nuestra América Latina, son procesos de resistencia mediante el cual pueblos o etnias soterradas y negadas recuperan o fortalecen su identidad, a través de la reivindicación de su cultura, el ejercicio de derechos colectivos y el establecimiento de estructuras político administrativas con diversas competencias, ámbitos o niveles de aplicación y una base material propia» (Latautonomy 2004, 4).

12 «El federalismo es un sistema de organización política basado en el equilibrio garantizado constitucionalmente entre el gobierno compartido y la autonomía política. Involucra al menos dos niveles de gobierno: una autoridad central y sus unidades regionales constitutivas. Estas últimas gozan de autonomía y de poder respecto de temas definidos constitucionalmente; también desempeñan una función en la formación de las políticas del gobierno central. El grado y el alcance de la autonomía es muy variado. Algunos países, como Brasil, otorgan grandes poderes a las regiones. Otros, como Argentina, retienen el control absoluto en el centro» (PNUD 2004, 50).

13 El alcance de la autogestión es menor que la autonomía e implica gestionar colectivamente sus intereses frente al Estado y terceros. Si bien «autogestión» tradicionalmente se suele usar en el contexto de la organización de empresas y la participación de los trabajadores, por la influencia de la sociología y la antropología moderna, en Latinoamérica se utiliza para referirse a niveles menores, y a veces informales, de autonomía y ha adquirido un valor jurídico. Panamá, por ejemplo, reconoce «el derecho a la autonomía indígena y autogestión del pueblo emberá-wounaan» (Carta Orgánica de la Comarca 1999). El «derecho a la autogestión

ejemplo, una Comunidad Autónoma es una entidad territorial, dotada de autonomía legislativa y competencias ejecutivas, así como de la facultad de administrarse mediante sus propios representantes (ver *Diccionario de la Real Academia Española*, [www.rae.es](http://www.rae.es)). Si bien la autonomía implica la facultad de otorgarse su propias leyes (*auto* en griego significa a sí mismo, *nomos* significa ley) siempre está también limitada por la soberanía de Estado. Todos los Estados permiten a sus regiones manejar algunos asuntos públicos –por ejemplo, elaborar planes de desarrollo– pero sólo a partir de un amplio espectro que incluye el manejo de fondos públicos, generalmente, podemos hablar de autonomía: «Ningún Estado moderno puede gobernar un país sólo desde un punto central. Los asuntos de las municipalidades y de las áreas rurales tienen que ser dejados a la administración de gobiernos locales... La distribución de poderes entre diferentes niveles de gobierno es un aspecto importante de una organización constitucional del Estado» (*Encyclopaedia Británica*, CD-Rom, 2004, traducción del inglés).

Históricamente, el reconocimiento de autonomías a ciertas regiones suele ser producto de presiones y negociaciones intensas, como en el caso de la comunidad autónoma de Cataluña o de los canadienses franceses en la provincia de Québec. Generalmente, el régimen autonómico es más compatible con el Federalismo, en el que cada estado tiene una asamblea regional y la representación adecuada en una cámara nacional. Las diferencias culturales –percibidas o reales– son una de las causas principales de demandas autonómicas: «No cabe duda que muchos de los conflictos en el mundo poseen una dimensión cultural. Todos los grupos que participan en un conflicto se perciben a sí mismos como miembros de una cultura común (una etnia o una religión) y su lucha consiste (al menos parcialmente) en alcanzar la autonomía cultural» (PNUD 2004, 42). Las autonomías regionales, adecuadamente tratadas, se consideran mecanismos para mitigar conflicto o para evitar movimientos separatistas; pero de todas formas los Estados suelen ser cautelosos en permitir autonomías, por el temor a la desmembración o desintegración del país: «Varios [Estados] han otorgado autonomía territorial sin consecuencias negativas» (PNUD 2004, 52).

La experiencia comparativa demuestra que muchos países tienen que adaptar y actualizar continuamente su énfasis de equilibrio de poderes. Así

política comunitaria» figura también en los Acuerdos de San Andrés, entre el Gobierno mexicano y el Ejército Zapatista (Pronunciamento Conjunto 1996).

- 14 El autogobierno es un sistema de administración de algunos territorios autonómicos. En la tradición anglosajona el término *self-government* remite a la independencia de las colonias inglesas. Es un gobierno controlado y manejado por los habitantes de una unidad política y no por una autoridad externa.
- 15 La autarquía significa autosuficiencia, específicamente se utiliza en el contexto de la independencia económica de un país.

que vacilan constantemente entre mayor o menor descentralización o autonomía, como sucede en la República Federal de Alemania donde en los últimos años se han hecho muchos intentos de recentralizar algunas competencias de los estados federales, sobre todo en el área de educación («soberanía educativa», *Bildungshoheit*). En Francia, un Estado centralista, en cambio, la descentralización de las regiones va en aumento. España es otro caso de intensificación de las competencias autonómicas. Es un proceso de negociación y búsqueda continua de nuevos equilibrios en función de fuerzas de poder y coyunturas nacionales.

¿Cuál es a la postre la diferencia entre la autonomía común y la autonomía específicamente indígena? Los catalanes y los vascos, si bien fueron discriminados y oprimidos históricamente, en este momento no pueden ser considerados pueblos indígenas, en el sentido en que lo plantea el derecho internacional y el derecho constitucional en América Latina, lo que incluye, por ejemplo, la experiencia de la colonización por invasores externos, la exclusión sistemática de los servicios del Estado, la diferente cosmovisión sobre manejo de recursos y territorio y sobre formas de elección. Las particularidades de la autonomía indígena y las incógnitas que plantea despiertan aún más temores en partes de la población y en los gobiernos que la autonomía común:

*Las demandas indígenas para la autonomía representan claramente un desafío a las nociones actuales relacionadas con el monopolio sobre el uso de la violencia y de la soberanía del Estado. Ciertamente, la importancia que el/los pueblo(s) indígena(s) atribuye(n) a sus propios modos de hacer la política y aplicar la justicia debe considerarse con relación a las deficiencias y prejuicios de los sistemas administrativos y aparatos judiciales nacionales y formalmente democráticos (Assies et al. 1999, 518).*

Como definición preliminar estableceremos que la autonomía en el contexto intercultural implica una relación legal e institucional consensuada entre un Estado y un grupo o pueblo indígena sobre la distribución de competencias legislativas, ejecutivas y administrativas. Al acordar este pacto autonómico, el Estado experimenta modificaciones substanciales en su ordenamiento territorial y su organización político-administrativa, incluso en su Constitución. A la vez, los pueblos indígenas afectados asumen nuevas facultades y responsabilidades, que inciden en su organización interna.

#### 4 Autonomías indígenas, transformadas en derecho positivo

Existen diferentes formas de clasificar la autonomía indígena. En términos generales se puede identificar la autonomía lingüística (uso de lenguas y manejo de educación), territorial (espacio delimitado en el que se ejerce la autonomía y que debería incluir modalidades de manejo de los recursos), política y jurídica (sistemas de deliberación y elección, derecho indígena propio, ver Stavenhagen 2004).

En la legislación internacional relevante sobre los pueblos indígenas se percibe el robustecimiento y el enriquecimiento del concepto de autonomía indígena y la asociación con la autodeterminación –otro tabú en el derecho internacional–: el Convenio 169 inicialmente reconoce a los indígenas el «derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias», pero con la prevención inmediata de que «éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos» (art. 8, 2). El Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (1997) ya introduce la libre determinación y un modelo autonómico bastante amplio con responsabilidades compartidas.<sup>16</sup> La Declaración de las Naciones Unidas recientemente aprobada también abre un abanico grande de elementos autonómicos que implica la transferencia y manejo de fondos: «Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o el autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas» (art. 4).

En trabajos comparativos anteriores intentamos medir los grados de autogestión y la facultad constitucionalmente otorgada a los indígenas de tomar decisiones internas y externas (Barié 2003). Estos derechos se articulan generalmente a través del reconocimiento de la personería jurídica de los pueblos indígenas, de la jurisdicción propia, como expresión fundamental del control sobre el orden social propio y de regirse por sus propias costumbres, autoridades y leyes. Partiendo de que la autonomía implica una articulación y relación intercultural, otra categoría importante son los mecanismos de participación directa en las instituciones de la sociedad global, por ejemplo, la representación en la asamblea legislativa, sea vía circunscripciones especiales o

16 «Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar libremente su *status* político y promover libremente su desarrollo económico, social, espiritual y cultural, y consecuentemente tienen derecho a la autonomía o autogobierno en lo relativo a, *inter alia*, cultura, religión, educación, información, medios de comunicación, salud, habitación, empleo, bienestar social, actividades económicas, administración de tierras y recursos, medio ambiente e ingreso de no-miembros; así como a determinar los recursos y medios para financiar estas funciones autónomas» (Artículo XV Derecho al autogobierno).

vía asociaciones ciudadanas (ver Cuadro 4: *Derechos indígenas de autogestión – algunos ejemplos*).

Cuadro 4:  
*Derechos indígenas de autogestión – algunos ejemplos*  
(extracto de Barié 2003)

	Personería jurídica colectiva	Jurisdicción indígena	Autonomía	Representación en Legislativo
Bolivia	(art. 171)	(art. 171)	autoridades naturales tienen funciones administrativas y jurisdiccionales (art. 171)	no figura
Colombia	(arts. 330; 247)	(arts. 246; 330)	(arts. 286; 287; 309; 321; 329; 330; 357)	(arts. 171; 176)
Ecuador	(arts. 84; 161, 5°)	(arts. 84, 1°, 7°; 191)	en circunscripciones territoriales especiales (arts. 84, 1°, 7°; 191; 224; 228; 241; 251)	determinado por la ley (art. 84, 14°)
Nicaragua	(arts. 5; 49)	no figura directamente (cfr. Autonomía» y art. 89)	(arts. 5; 89; 175; 177; 180; 181; art. 20 transit.)	como regiones autónomas (art. 175)
Panamá	sólo como asociación (art. 39)	no se especifica (art. 141)	comarcas indígenas (art. 141)	(art. 141)
Venezuela	(art. 119)	(arts. 119; 121; 260)	sólo dentro de la autonomía del municipio (arts. 125; 169)	representación indígena en Asamblea Nacional y otras entidades federales (arts. 125; 186)

En cuanto a la personería jurídica colectiva como pilar de los derechos de autogestión, existen formulaciones indirectas («asociaciones cooperativas») y más explícitas, como en Argentina, donde el Congreso les garantiza y «reconoce la personería jurídica» a los indígenas (art. 75, 17) o en Brasil, donde tienen la facultad de defender colectivamente sus intereses: «Los indios, sus comunidades y organizaciones son partes legítimas para actuar en juicio en defensa de sus derechos e intereses, interviniendo el Ministerio Público en todos los actos del proceso» (art. 232).

Justicia comunitaria, usos y costumbres, derecho consuetudinario y métodos alternativos de resolución de conflictos son algunos términos que se usan para la aplicación de los derechos indígenas propios en su jurisdicción. El engranaje, funcionamiento y delimitación entre justicia indígena y justicia nacional es tema de múltiples estudios, por ejemplo de Raquel Irigoyen y de muchos otros especialistas (ver <http://alertanet.org>). Como temas críticos aparecen la relación jerárquica con el sistema legal nacional, el conflicto entre derechos individuales y colectivos, el rol de las mujeres y de las clases subordinadas en las comunidades y el significado y la percepción de los indígenas respecto a la universalidad de los derechos humanos.

El término «autonomía» queda establecido en la Constitución de Nicaragua (art. 175) y en el Perú.<sup>17</sup> Fuertes rasgos de autonomía están además contenidos en la Constitución de Colombia donde los territorios indígenas son entidades con funciones y competencias idénticas a las demás unidades político-administrativas (arts. 286, 329). En el Ecuador existen las circunscripciones territoriales indígenas (art. 224), y la Constitución venezolana conoce los Municipios Indígenas (art. 169). En Paraguay, los indígenas tienen derecho «a aplicar libremente sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa» (art. 63). En México, incluso, la Constitución reconoce «el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía» (art. 2a), lo que implica una novedosa —a veces cuestionada— figura legal de la libre determinación interna. En el estado mexicano de Oaxaca también hay una experiencia rica en autonomía indígena. Ejemplos practicados de una autonomía regional amplia son los de las Regiones autónomas en Nicaragua y las autonomías de los kuna y otros pueblos en Panamá. Con un enfoque más proteccionista y ecologista figuran además las autonomías indígenas en Canadá (los inuit),<sup>18</sup> Groenlandia (con una Ley de Autonomía) y Finlandia (los sami).

17 «Las Comunidades Campesinas y las Nativas... son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece» (Perú 1993, art. 89).

18 «En Canadá, como consecuencia de esos eventos internacionales y como producto de su propio desarrollo socio-cultural y evolución política, el asunto de la autonomía de sus pueblos aborígenes se ha ido convirtiendo en tema central. Dicha autonomía se basa en el dere-

El anterior esquema de ordenamiento y clasificación de derechos de autogestión, en la práctica todavía resulta superficial, y es de esperar que otras investigaciones encuentren en el futuro modelos analíticos más integrales para analizar las autonomías indígenas en una perspectiva comparada. Algunos pasos en esta dirección se dieron en el proyecto de Autonomía multicultural de la Unión Europea, en el que René Kuppe, catedrático de la Universidad de Viena, propone por ejemplo un esquema de intensidad de autonomía ([www.latautonomy.org](http://www.latautonomy.org)) y en los estudios sobre manejo comunitario de conflictos territoriales de la Universidad de la Paz en Costa Rica ([www.upeace.org](http://www.upeace.org)). Otros aspectos a considerar en el análisis futuro serán los ámbitos de extensión de las autonomías (sea en la comunidad, los municipios, regiones, o departamentos o provincias) y la resolución de conflictos por competencias.

### Colofón: las autonomías indígenas recién están arrancando

a) *Los avances en el reconocimiento y el funcionamiento de la autonomía indígena en América Latina son todavía modestos.* Los casos de Nicaragua y Panamá sugieren que la autonomía indígena no revierte fácilmente situaciones de exclusión histórica (Hall Harry y Patrinos 2005). Además, es preocupante la enorme distancia que existe en algunos países entre constituciones y realidad: «El actual reconocimiento formal es con mayor frecuencia más bien un intento de lograr una incorporación subordinada en el sistema nacional en vez de un reconocimiento genuino del pluralismo» (Assies *et al.* 1999, 518). La separación y distancia excesiva entre derecho y su aplicación incide en la deslegitimación de las instituciones democráticas y puede minimizar y reducir las constituciones a declaraciones de buena voluntad o proyecciones utópicas. Sin embargo, el leve mejoramiento de la calidad de vida de algunos pueblos indígenas en América Latina (por ejemplo, en el Brasil y el Ecuador) sugiere que la ruta trazada por el multiculturalismo (y ahora el interculturalismo) es, en este momento, la mejor opción.<sup>19</sup>

cho de autodeterminación de los pueblos, que, en el caso canadiense, se centra en el derecho al autogobierno. En este país la Carta de Derechos y Libertades adjunta a la nueva Constitución canadiense, acordada y proclamada en Ottawa en 1982, incluye una cláusula que otorga claramente derechos indígenas... Los tres tipos distintos de pueblos aborígenes del Canadá: los indios, los inuit (esquimales) y los metis (variedad nativa mestizada con europeos), particularmente los primeros, están no sólo luchando por su autogobierno; sino que, algunos de ellos lo están ya implementando» (American Friends Service Committee, [www.revistafuturos.info](http://www.revistafuturos.info))

19 «Según mi opinión, las Constituciones con regímenes indígenas más progresistas han cambiado la vida de los Pueblos Indígenas de manera tangible e intangible. Los resultados más positivos sucedieron en el reconocimiento de los indígenas como pueblos distintos frente al Estado y la sociedad. Actualmente, existe más respeto y las relaciones entre Estados y organizaciones indígenas son más estrechas. Cuando existen mecanismos de leyes, capaces de

b) *La autonomía indígena representa un nuevo paradigma de desarrollo cuyo funcionamiento todavía no está empíricamente comprobado del todo.* A partir de la introducción y la re-elaboración de conceptos como etnodesarrollo, biodiversidad y territorio, en parte ya contenidas en las constituciones latinoamericanas más avanzadas y en los documentos internacionales como el Convenio 169, las teorías de desarrollo humano abandonaron definitivamente el enfoque desarrollista en el tema indígena. Se establece entonces una vinculación lógica y estructural entre *territorio, autonomía, Derechos Humanos, bienestar, biodiversidad* (ver Cuadro 5: *El cambio de paradigma sobre el desarrollo de los pueblos indígenas*). Según este nuevo paradigma, el bienestar de las comunidades indígenas y el respeto por sus Derechos Humanos depende, en gran medida, de su posesión territorial permanente y de la posibilidad de autogestión o autonomía.<sup>20</sup> Sin embargo, la hipótesis de la autonomía como estrategia de desarrollo, por el momento no está detalladamente comprobada, e incluso existen sectores y analistas que la rechazan.<sup>21</sup> Mientras tanto, un primer estudio exhaustivo de la Universidad Harvard sobre el perfil socioeconómico de los indígenas norteamericanos, destaca, por ejemplo, un aumento significativo en el empleo, ingreso y bienestar en las comunidades en los últimos años como efecto concomitante de la reconstrucción

defender estos derechos, como en Colombia, los resultados realmente son impresionantes. Las debilidades de estas Constituciones, lamentablemente, se ubican en las áreas de mayor importancia: la protección de los derechos indígenas colectivos sobre sus tierras y territorios. Incluso en países donde el reconocimiento legal es muy claro, a veces, ha sido imposible para las organizaciones indígenas defender estos derechos, porque la resistencia de las élites y de otros intereses económicos es demasiado fuerte» (Donna Lee Van Cott, cita en Barié 2003, 32).

- 20 «Sólo mediante diferentes formas de autogobierno las distintas culturas pueden hallar un espacio de reconocimiento, validación y desarrollo» (García Linera 2004, 22). «En muchos casos el control sobre un territorio es una condición de supervivencia como pueblo, para la preservación de las estructuras políticas y jurídicas y otras características propias y distintas, así como para proveer la base de la libre búsqueda de su desarrollo económico, social y cultural de acuerdo con normas y valores propios» (Hoekema y Assies 1999, 416). «El Relator Especial considera que el conjunto formado por la tierra, el territorio y los recursos constituye una cuestión de derechos humanos esencial para la supervivencia de los Pueblos Indígenas, y propone que se siga estudiando la cuestión analizando con más detalle la experiencia que podría adquirirse con el estudio de casos particulares en distintas partes del mundo» (Stavenhagen 2002, 57).
- 21 «No hay que dar por sentado que el avance del indigenismo implica el fortalecimiento de la democracia republicana y de sus valores. Los nuestros. La propiedad privada, la igualdad de género, la libertad de pensamiento y, en general, la supremacía de los derechos y libertades individuales sobre los derechos colectivos. Por otra parte, la historia política de Evo y Humala sugiere que el respeto por la legalidad institucional fue limitado. Los augurios no son buenos. (...) Los movimientos indigenistas tienen hoy dos palancas –la multiculturalidad y su alineamiento en contra de la globalización– que son mediáticamente muy poderosas, pero que no necesariamente constituyen una estrategia de desarrollo coherente» (José Juan Ruiz, en *El País* de 16-04-2006).

del auto-gobierno (Taylor y Kalt, 2005).<sup>22</sup> Con todo, los estudios empíricos o cualitativos sobre los efectos beneficiosos del reconocimiento de territorios autónomos en términos de nivel de vida y desarrollo propio todavía son escasos y no existen metodologías adecuadas de medición con indicadores sobre el desarrollo cultural.

c) *Desde el concepto abstracto del derecho a la identidad hasta la realización y concreción del bienestar autogestionado de los pueblos hay un largo camino*, que implica superar barreras como la sensibilización y movilización de la sociedad civil, la participación calificada en las reformas del Estado, la constitucionalización consecuente de los derechos indígenas, la transformación de la legislación pertinente, la voluntad de los gestores públicos y la eficiencia de la gestión pública. La misma constelación de los actores y su capacidad de negociar determinan muchas veces las formas específicas de las autonomías en cada país: «Las autonomías como figuras concretas sólo podrán resultar de las negociaciones y pactos que las sociedades indígenas establezcan con el Estado. Configurarlas por decreto unilateral, reiteraría el verticalismo que condenaría el proyecto al fracaso» (Bartolomé 1996, 14).

d) *¿Aportará Bolivia una segunda generación de derechos indígenas?* En la historia de América Latina los pueblos indígenas pocas veces han tenido una situación política tan favorable como hoy en Bolivia. La constitucionalización de los derechos indígenas es un proceso trazado por países como Colombia, Venezuela y Ecuador, que abarcan derechos colectivos culturales, territoriales y autonómicos. Si bien los constituyentes bolivianos rescatarán seguramente la experiencia latinoamericana en esta materia, la situación actual del país plantea algunos desafíos novedosos y únicos. Las asambleas constituyentes de países como Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú se realizaron en un contexto del predominio de la doctrina económica neo-liberal y de procesos de modernización y descentralización del Estado. A la vez, los constituyentes indígenas no fueron muy numerosos. Bolivia enfrenta el reto de desarrollar una segunda generación de derechos multiculturales (en el contexto de un nuevo horizonte global), lo que implica mayor participación y empoderamiento indígena en el proceso y un cuestionamiento de las políticas económicas tradicionales.

22 Jacqueline Johnson, directora del Congreso Nacional de los Indios Americanos comenta al respecto: «Estos datos [del estudio de Harvard] reflejan que cuando nuestras comunidades son realmente empoderadas para gobernar, entonces progresan. Hubo una serie de cambios positivos en las comunidades indias. Un fuerte y saludable auto-gobierno no es sólo beneficioso para el bienestar de las naciones tribales, sino también para los Estados Unidos» (cita en McCarty 2005, traducción del inglés).

**Cuadro 5:**  
*El cambio de paradigma sobre el desarrollo de los pueblos indígenas*

MODELO DESARROLLISTA	MODELO PLURALISTA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propiedad colectiva</li> <li style="text-align: center;">▼</li> <li>• Propiedad Individual</li> <li style="text-align: center;">▼</li> <li>• Superación de la tradición</li> <li>• Cambio cultural</li> <li style="text-align: center;">▼</li> <li>• Desarrollo desde afuera</li> <li>• Inversión y ayuda del Estado</li> <li style="text-align: center;">▼</li> <li>• Campesino o granjero</li> <li style="text-align: center;">▼</li> <li>• Agroindustria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Territorio</li> <li>• Hábitat</li> <li>• Entidad socio-cultural</li> <li style="text-align: center;">▲</li> <li style="text-align: center;">▼</li> <li>• Autonomía</li> <li>• Autogestión</li> <li>• Autodeterminación</li> <li>• Libre Determinación</li> <li>• Gestión propia de recursos</li> <li style="text-align: center;">▲</li> <li style="text-align: center;">▼</li> <li>• Derechos Humanos</li> <li>• Derechos sociales</li> <li>• Derechos culturales</li> <li style="text-align: center;">▲</li> <li style="text-align: center;">▼</li> <li>• Bienestar, según criterios culturales</li> <li>• Desarrollo étnico</li> <li style="text-align: center;">▲</li> <li style="text-align: center;">▼</li> <li>• Biodiversidad</li> <li>• Ecología</li> </ul>

Fuente: Barié 2005c

e) En Bolivia, el autogobierno territorial indígena (autonomía) ha sido y será todavía un tema clave durante las deliberaciones en la Asamblea Constituyente. La aspiración a ciertos márgenes de libertad o autogobierno en el marco de la legalidad del Estado es una demanda históricamente arraigada en los pueblos indígenas, desde Tupac Katari y Zárate Willka. En Bolivia, la independencia de regiones aymaras o quechuas no es un escenario probable, mucho menos en tierras bajas donde las características demográficas y culturales de los indígenas son diferentes del Occidente. La Asamblea Constituyente que arrancó en agosto de 2006 y debería concluir a fines de 2007 le dará una definición más precisa al planteamiento autonómico indígena, que abarca

aspectos territoriales, financieros y legales. Uno de los temas que mayor polémica ha suscitado se refiere, precisamente, al carácter plurinacional –y ya no pluricultural– de la nación. El término autonomía, al contrario de lo que sucede en otros países como Ecuador o México, está eclipsado por un planteamiento autonómico de diferentes sectores de los departamentos de tierras bajas, como Santa Cruz y Tarija.<sup>23</sup> Autonomía implica una relación legal y contractual entre pueblos indígenas y Estado, no permite una libertad y autodeterminación absoluta. Entre las discusiones pendientes está la cuestión de los niveles de autonomía (local, meso, nacional), el control social dentro del futuro ente autonómico, y los mecanismos de identificación del territorio a constituirse en ente autónomo (ver García Linera 2003, 2004). Por otra parte, la autonomía debería prever también la presencia de la población no indígena en áreas multiculturales, ya que en Bolivia el proceso de mestizaje, movilidad social e identidades múltiples a veces hace difícil construir entidades étnicas únicas. Es fundamental desarrollar con más precisión la temática del derecho indígena propio (justicia comunitaria), y articularla a partir de una discusión sobre los derechos humanos, con el derecho nacional (ver Instituto de la Judicatura 2003).

f) *Hacer efectivos derechos indígenas en caso de conflictos de intereses requiere de un fuerte compromiso político.* Diferentes actores (empresarios nacionales e internacionales, propietarios, ganaderos, movimiento sin tierra, campesinos relocalizados, ONGs ecologistas etc.) tienen las posesiones indígenas en la mira, sea por su alto grado de biodiversidad o los recursos renovables y no renovables que contienen. La presión sobre el territorio indígena en Latinoamérica irá constantemente en aumento, por lo que es imperativo buscar mecanismos de deliberación y conciliación de la protección eficaz y de gestión territorial. También es necesario recomponer el rol del Estado, ya que como indica Urteaga «el reconocimiento y la regulación del derecho indígena a la tierra en particular, y de los derechos indígenas en

23 Algunos sectores perciben una especie de choque de modelos de autonomía (una indígena y altioplánica, y otra cruceña), lo que se puede constatar en las discusiones de un foro virtual sobre autonomías indígenas ([www.descentralizacion.org.bo](http://www.descentralizacion.org.bo)). Los altos niveles de polarización en el tema también se perciben en la siguiente cita: «El objetivo inmediato de las autonomías indígenas será articularse en la lucha por las autonomías municipales o locales en general y así neutralizar la actual ofensiva del colonialismo interno y del imperialismo, cuyo eje son las autonomías departamentales. En este asunto se articulan clase y etnicidad porque el eje de las autonomías departamentales y las autonomías indígenas no sólo está cruzado por la diferencia cultural. El problema central es la hegemonía de clase que pretenden las oligarquías y el capital transnacional» (Pablo Regalsky, en *Constituyente Soberana*, [www.constituyentesoberana.org](http://www.constituyentesoberana.org)).

general, dependen fundamentalmente de la voluntad política, decisión y práctica del Estado» (Urteaga 1999 471).<sup>24</sup>

g) *Uno de los temas críticos en el marco de la autonomía es el derecho a la consulta.* El Convenio 169, compromete a los Estados miembros a «consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente» (art. 6, 1, ver también art. 15). Estos artículos han sido interpretados y aplicados de forma superficial y limitada y existen deficiencias en los mecanismos de control y monitoreo del Convenio. De ahí se deriva el concepto de consulta previa, obligatoria y oportuna, sobre todo en proyectos de extracción (ver Mindiola 2006). El derecho a la consulta, por lógica, puede implicar también el derecho de veto, que es un tema que despierta susceptibilidad en círculos empresariales y en los Gobiernos. La nueva Ley de Hidrocarburos de Bolivia, de 2005, tema de una polémica nacional y causa de una crisis política en su momento, prevé la posibilidad de un «resultado negativo» de la consulta a los indígenas, situación en la cual «el Estado podrá promover un proceso de conciliación en el mejor interés nacional» (art. 116). Dentro de un esquema autonómico futuro habrá que reglamentar y delimitar los derechos sobre el uso y aprovechamiento de recursos (renovables y no-renovables), hacerlos operativos e integrarlos orgánicamente en el sistema jurídico nacional —porque pueden entrar en colisión con otros derechos.

## Bibliografía

- Álvarez Molinero, Natalia (2004): «Pueblos Indígenas, comunidad internacional y derechos humanos en la era de la globalización», en: Mariño Menéndez, Fernando M. / J. Daniel Oliva Martínez 2004, 89-99.
- Aylwin, José (2002): «El acceso de los indígenas a la tierra en los ordenamientos jurídicos de América Latina: un estudio de casos», Santiago de Chile: CEPAL, Desarrollo agropecuario.
- Anaya, James (2004) «Pueblos Indígenas, comunidad internacional y derechos humanos en la era de la globalización», en: Mariño Menéndez, Fernando M. / J. Daniel Oliva Martínez 2004, 89-99.
- Assies, Willem / Gemma van der Haar / André Hoekema [eds.] (1999): *El reto de la diversidad*, México: El Colegio de Michoacán.
- Assies, Willem / Gemma van der Haar / André J. Hoekema (1999): «La diversidad como desafío: una nota sobre los dilemas de la diversidad», en: *Id.* 1999, 505-542.

24 «Como se puede ver, la Constitución actual [de Bolivia], más allá de sus virtudes y defectos, consagra principios importantes, derechos básicos a favor de los pueblos indígenas, pero todavía estamos frente a un Estado que, por intereses generalmente de orden económico y político que afectan a los sectores más demprimidos del país, no tiene capacidad ni siquiera para garantizar el fiel cumplimiento de la Constitución» (Waldo Albarracín, citado en MAIPO 2004, 62).

- Assies, Willem (2003): «Territorialidad, indignidad y desarrollo: las cuentas pendientes» (Ponencia preparada para la Tercera Semana de la Cooperación y de la Solidaridad Internacionales: América Latina, Tolosa, Francia, 18-22 de noviembre de 2003).
- (2004): «The Challenge of Diversity; A Rejoinder», México: Proyecto Pueblos Indígenas y Reformas del Estado en América Latina (mimeo).
- Barié, Cletus Gregor (2002): «Pueblos indígenas y derechos constitucionales: tierras y territorio» (Ponencia presentada al Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Washington, 7 y 8 de noviembre), Organización de los Estados Americanos (OEA/Ser.K/XXVI GT/DADIN/doc.101/02 rev.1)
- (2003): *Pueblos Indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama*, 2ª edición, La Paz: Instituto Indigenista Interamericano, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (México), Abya-Yala, Banco Mundial.
- (2005a): *Módulo de Derechos Indígenas, Manual de Participante*, La Paz: Fondo Indígena.
- (2005b): «La interculturalidad ya ha comenzado», en: *Artículo Primero* 17, Santa Cruz: CEJIS, págs. 503-518.
- (2005c): «La cuestión territorial de los pueblos indígenas en la perspectiva latinoamericana», en: *Visiones Indígenas de Descentralización*, La Paz: Fundación Friedrich Ebert, págs. 59-140.
- Bartolomé, Miguel Alberto (1996): «Movimientos Etnopolíticos y Autonomías Indígenas en México», en: *Série Antropología* (Brasilia), págs. 1-21.
- Bello, Álvaro / Marta Rangel (2002): «La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe», en: *Revista de la CEPAL* 76 (Chile).
- Carbonell, Miguel (2003): «La constitucionalización de los derechos indígenas en América Latina: una aproximación teórica», en: *Boletín de Derechos Comparado*, nueva serie, XXXVI, 108, septiembre-diciembre, págs. 839-861.
- CIP (2003): *Pobreza y pueblos indígenas: Más allá de las necesidades* (Serie de identidades y pueblos indígenas), Madrid: Centro de Investigación para la Paz (CIP).
- Clavero, Bartolomé (1994): *Derecho indígena y cultura constitucional en América*, México: Siglo XXI.
- (2005): «Novedades constitucionales y continuidades constituyentes: Ecuador, Venezuela, México, Bolivia (1998-2004)», en: *Revista Española de Derecho Constitucional* 74, mayo-agosto, págs. 195-212.
- Daes, Erica-Irene (2001): «Indigenous peoples and their relationship to land, Final working paper prepared by the Special Rapporteur», Ginebra: Comisión de Derechos Humanos, Sub-comisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (E/CN.4/Sub.2/2001/21).
- Díaz Polanco, Héctor (1991): *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios*, México: Siglo XXI.
- Fisher, Simon [ed.] (2000): *Working with conflicts. Skills and strategies for action*, Londres: Responding to Conflict.
- García Linera, Álvaro (2003): «Propuesta teórica sobre las autonomías indígenas», en: *El juguete rabioso* 79 (La Paz), págs. 8-9.
- (2004): *Autonomías indígenas y Estado multicultural. Una lectura de la descentralización regional a partir de las identidades culturales*, La Paz: Fundación Friedrich Ebert.
- Hall Harry, Gillete / Anthony Patrinos (2005): *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004*, Washington: Banco Mundial.
- Hoekema, André J. / Willem Assies (1999): «La administración de recursos: entre autonomía y cogestión», en: Assies / van der Haar / Hoekema 1999, 415-442.
- IIDH (2003): *Campaña educativa sobre derechos humanos y derechos indígenas: Módulos temáticos*, San José: IIDH.
- Instituto de la Judicatura (2003): *Justicia comunitaria*, Sucre: Poder Judicial, Instituto de la Judicatura de Bolivia.

- Kuppe, René (2002): «Indianische Rechte und Partizipation im Rahmen der Verwirklichung eines plurikulturellen und multiethnischen Staates», en: *Indiana* 17/18 (Berlín: Ibero-Americánisches Institut Preussischer Kulturbesitz), págs.105-133.
- Latautonomy (2004): «Autonomías indígenas en América Latina: Nuevas formas de convivencia política», en: *Latautonomy* (Proyecto Autonomía multicultural: condición indispensable para el desarrollo sustentable), Unión Europea.
- MAIPO (2004): *Participación indígena y formas de representación. Hacia la Asamblea Constituyente*, La Paz: Ministerio de Asuntos Indígenas y Originarios (MAIPO), Fondo Indígena.
- Mariño Menéndez, Fernando M. / J. Daniel Oliva Martínez [eds.] (2004): *Avances en la protección de los derechos de los pueblos indígenas*, Madrid: Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos «Francisco Vitoria»; Instituto Universitario de Derechos Humanos «Bartolomé de las Casas», Universidad Carlos III de Madrid.
- Mindiola, Omaira (2006): «Gobernabilidad y consulta previa a los pueblos indígenas», Ciudad de Guatemala: FOCAL (Fondation Canadienne pour les Amériques).
- Ministerio de Participación Popular (2005): *Autonomías, Federalismo, Consociación, Diarquía. Nuevas Visiones de país y grandes tendencias del debate público pre-constitucional boliviano*, La Paz: Viceministerio de Fortalecimiento Prefectural, Unidad de Coordinación de la Asamblea Constituyente, Federación de Asociaciones Municipales [borrador].
- Oliva Martínez, J. Daniel (2003): «Autodesarrollo, derechos indígenas y ciudadanía cultural: fundamentos para la convivencia en la diversidad», en: *Papeles de Cuestiones Internacionales* 84 (Madrid), págs. 141- 150.
- Plant, Roger / Søren Hvalkof (2002): *Titulación de tierras y pueblos indígenas*, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible.
- PNUD (2004): *Informe sobre Desarrollo Humano. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*, Madrid: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), edit. Grupo Mundi-Prensa.
- Stavenhagen, Rodolfo (2000): *Conflictos étnicos y Estado Nacional*, México: Siglo XXI.
- (2002): «Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la resolución 2001/57 de la Comisión», Ginebra: Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/2002/97).
- (2004): «Los derechos de los pueblos indígenas en el ordenamiento internacional», en: Mariño Menéndez / Oliva Martínez 2004, págs. 1-24.
- (2005): «Las cuestiones indígenas. Los derechos humanos y las cuestiones indígenas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas», Ginebra: Naciones Unidas, JE/CN.4/2005/88.
- Tapia, Luis (2004): *La condición multisocietal*, La Paz: CIDES-UMSA, Muela del Diablo.
- Taylor, Jonathan B. / Joseph P. Kalt (2005): *American Indians on Reservations: A Databook of Socioeconomic Change Between the 1990 and 2000*, Censuses: Harvard Project on American Indian Economic Development.
- Terceros Cuellar, Elva (2004): *De la utopía indígena al desencanto. Reconocimiento estatal de los derechos territoriales indígenas*, Santa Cruz de la Sierra: CEJIS.
- UNICEF (2004): *Igualdad con dignidad. Hacia nuevas formas de actuación con la niñez indígena en América Latina*, Panamá: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Urteaga, Patricia (1999): «Derechos territoriales y ley indígena: una aproximación alternativa», en: Assies / van der Haar / Hoekema 1999, págs. 469-501.
- Zárate, Caty Luz (2005): «El conflicto social en Bolivia: a la búsqueda de una interculturalidad incluyente», en: *Papeles de Cuestiones Internacionales*, Madrid: Centro de Investigación para la Paz, págs.125-131.

Theodor Rathgeber\*

## Procedimiento jurídico y derecho a la vida – Reflexiones sobre el caso colombiano

### Introducción

El interés por la suerte de los pueblos indígenas se ha convertido en objeto de anhelo moderno. Apenas si hay conferencias importantes, particularmente a nivel internacional, que no reserven algún espacio al tema indígena. Basta revisar las conferencias convocadas por la ONU y sus órganos subsidiarios, o las conferencias de los latinoamericanistas; para identificar sólo dos ejemplos de entre los múltiples que se podrían citar. Por un lado, el tema se ha convertido hoy en un «business», por otro, ilustra el camino que han recorrido aquellos pueblos y sus aliados desde hace tres décadas, cuando los pueblos indígenas se hallaban literalmente al margen de la sociedad y del interés público.

Para explicar tal cambio podemos hallar muchas razones. Sin entrar en detalles (véase por ejemplo Postero/Zamosc 2005), las movilizaciones sociales en América Latina a partir de los años 1970 –que se concentraron en la recuperación de las tierras ancestrales– son la base para entender el desarrollo normativo tanto a nivel internacional como nacional. Desde entonces, se empezaba a reconocer a los pueblos indígenas como categorías específicas de la población nacional. A partir de los años 1980, se desarrolló el concepto de la autonomía para identificar las formas de autogobierno en las tierras indígenas ancestrales y/o recuperadas. Recuperar las tierras conllevaba también la consecuencia de romper con las antiguas formas de dominación. Además, algunos pueblos indígenas desarrollaron una capacidad enorme en adaptar las

\* Consultor y asesor para derechos humanos, derecho internacional, minorías y pueblos indígenas.

instituciones coloniales para su propia finalidad; por ejemplo, el *Cabildo* – introducido por los conquistadores españoles– se convirtió en el prototipo de la autogestión.

El Quincentenario y sus preparativos abrieron otra brecha para empujar a la mayoría de los gobiernos latinoamericanos a cumplir con la responsabilidad histórica y crear un espacio político y jurídico para legitimizar los planes de vida de los pueblos indígenas. Se produjeron las reformas constitucionales y se adoptaron legislaciones especiales relativas a los pueblos indígenas en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela. Correspondientemente, la comunidad internacional empezó a desarrollar una normatividad apropiada a las reivindicaciones básicas por parte de los pueblos indígenas, es decir, tierra, territorio y recursos naturales, a lo que nos referiremos en detalle más adelante. Sólo Chile –pese a ser uno de los países con mayor número de comunidades indígenas en América Latina– se ha abstenido hasta ahora de adaptar su constitución y legislación para reconocer el pluralismo étnico como norma política-jurídica (Stavenhagen 2002; Kuppe 2005).

Otra de las coincidencias a nivel internacional que promovieron la causa indígena fue el fin del régimen del bloque soviético. La caída de los muros creó el espacio para reconocer las luchas de los movimientos indígenas, siendo diferentes de la confrontación ideológica entre el Oeste y el Este. Al mismo tiempo, a partir de la década de 1990, los movimientos indígenas volvieron a impulsar la resistencia social contra el empobrecimiento social en el contexto de la globalización, y promovieron otro tipo de dominación y distribución de las riquezas de cada país. La lucha indígena se extendió hacia la defensa del control y protección del medio ambiente, a promover las alternativas para disminuir las dependencias de la economía de mercado, a proteger y promover los derechos humanos, y a buscar nuevas relaciones de género. Los campos de lucha incluyen ahora todas las implicaciones de control y utilización del territorio indígena para realizar el derecho a una vida acorde con normas y métodos propios.

Con este contexto de trasfondo, la presente contribución se centra en dos preguntas relacionadas más bien con las perspectivas de la existencia indígena:

- ¿Cómo transformar el derecho a la vida –entendido en su dimensión amplia desde la perspectiva indígena– en procedimientos jurídicos para garantizar ese derecho?
- ¿De qué manera han contribuido procedimientos jurídicos a sostener este derecho a la vida?

## 1 El derecho a la vida: una aproximación teórica

Tanto los actores indígenas como la literatura científica ponen énfasis en lo fundamental que es la relación de los pueblos y comunidades indígenas con la tierra para organizar la vida según sus propias normas. La tierra es más que una mera mercancía que se puede adquirir, y más que sólo el elemento productivo para el sostenimiento de la familia o de la comunidad. Una parte de la tierra siempre ha sido designada al uso por la comunidad (bosques, tierras de pastos, pesquerías, etc.) ofreciendo usufructo para todos. La tierra –en propiedad colectiva – es además la plataforma para la reconstrucción de lo comunitario (ONIC/IICA 1998; Daes 2000).

Entonces, para distinguir la tierra trabajada por un campesino de la tierra habitada por una comunidad indígena, involucrando toda la complejidad de su vida social, cultural, política y económica, surgió el término de *territorio indígena* (Durand Alcántara/Méndez 2005, págs. 21 y 333). Con razón se hizo referencia a las normas del derecho público donde el término *territorio* es sinónimo de un área particular que permite diferentes tipos de autonomía; lo cual significa darse su propias normas. El término «territorio indígena» comprende entonces todas las actividades sociales, culturales, económicas, políticas y espirituales, y conlleva los elementos básicos de lo que significa el «derecho a la vida». Este territorio es *conditio sine que non* para la existencia indígena, de su identidad específica, de su vitalidad cultural y de su reconstitución como grupo, comunidad o pueblo. ¿Cómo traducir todas estas connotaciones a un sistema normativo que comprenda esta complejidad del territorio y que sea, al mismo tiempo, reconocido por los actores estatales?

Todavía no existe un sistema jurídico dentro de la tradición occidental romana o anglo-sajona –que determine también el desarrollo del derecho internacional– capaz de comprender todo este conjunto. El sistema actual no permite más que aproximaciones. El proceso de aproximarse a las realidades indígenas reveló que la transformación requiere una nueva filosofía del convivir con el «otro», una nueva perspectiva hacia el estado pluricultural, y un sistema jurídico *sui generis* con el derecho colectivo para reconocer la presencia de pueblos indígenas en su particularidad cultural y en su adecuación política.

### 1.2 El desarrollo normativo a nivel internacional

#### 1.2.1 La Oficina Internacional del Trabajo

En 1953, la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) publicó un estudio sobre las condiciones de vida y de trabajo de los pueblos indígenas que vivían en países independientes. El estudio concluyó que el nivel de vida de aquellos

pueblos era extremadamente bajo y considerablemente inferior al de las demás capas sociales. En 1957, la OIT adoptó el Convenio No. 107 sobre poblaciones indígenas y tribales en países independientes aunque desde una perspectiva asimilacionista (Kuppe 2004).

Respondiendo a la otra realidad mostrada por las movilizaciones indígenas que reivindicaron otro tipo de regulamiento de conflictos sociales, y en cierta competencia con el desarrollo de normas a nivel de Naciones Unidas, la OIT empezó a debatir la revisión del Convenio 107. Este proceso culminó en el nuevo Convenio 169 del año 1989 que reconoce a los pueblos indígenas sus derechos a seguir siendo otros, distintos. Fue la primera vez a nivel internacional que se consideraba el derecho colectivo en cuanto al territorio indígena (art. 13) haciendo referencia a los «aspectos colectivos». Además, el Convenio propone el desarrollo de un sistema jurídico que tome en cuenta las leyes consuetudinarias. La parte más importante en la práctica ha sido la materia de los artículos 6 y 7. Promueven el derecho a tener un desarrollo propio y a ser consultados ante cualquier medida legislativa o administrativa o ante cualquier exploración o explotación de los recursos naturales que afecten el territorio indígena. Emerge la figura jurídica del «consentimiento libre, previo e informativo» (Rodríguez-Piñero 2005).

Si bien el Convenio No. 169 ha sido objeto sólo de un número limitado de ratificaciones (hasta ahora 19 Estados; en su mayoría de América Latina<sup>1</sup>), se ha convertido en un instrumento utilizado tanto por los Estados como por los movimientos indígenas. Algunos Estados en América Latina utilizaron el Convenio y sus procedimientos como referencia para desarrollar su propia legislación indígena; caso reciente de Bolivia. En Colombia, el Convenio fue patrón de la demarcación de tierras para comunidades indígenas. En México apoyó la reforma constitucional y legislativa. El Comité de Expertos por parte de la OIT observó en 1999 que el Convenio No. 169 se había convertido en el instrumento más concluyente para proteger los derechos de pueblos y tribus indígenas (Stavenhagen 2002).

## 1.2.2 Las Naciones Unidas

Las Naciones Unidas (ONU) comenzaron a partir de la década de 1970, a través de la Subcomisión para la Protección de los Derechos Humanos, a ocuparse de la difícil situación en que vivían los pueblos indígenas. Esta Subcomisión encargó al Relator Especial José R. Martínez Cobo (Ecuador) elaborar un informe sobre los problemas de discriminación contra los pueblos

<sup>1</sup> Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Colombia, Dinamarca, Domélica, Ecuador, España, Fiji, Guatemala, Honduras, México, Nepal, Noruega, Países Bajos, Paraguay, Perú y Venezuela.

indígenas. Algunas conclusiones de su estudio fomentaron el plan de que en el año 1977, una delegación indígena panamericana, junto con representantes maori, inuit y aborígenes, estuviera representada en el Palacio de Naciones en Ginebra. El informe preliminar del Relator Especial (Martínez Cobo 1986) también fue punto de partida para que la entonces Comisión de Derechos Humanos<sup>2</sup> creara el «Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas» adjunto a la Subcomisión.

Este Grupo de Trabajo nació en 1982 para promover los derechos humanos y las libertades básicas de los pueblos indígenas. Había de elaborar pautas particulares para pueblos indígenas a nivel internacional que trataran particularmente la relación crítica y elemental entre los pueblos indígenas, sus territorios y sus recursos. De este Grupo de Trabajo resultó el borrador del texto para la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas adoptado en 1994. El proyecto de declaración contó durante años con la participación activa de muchas organizaciones indígenas de todo el mundo. A partir de 1995 siguió el debate sobre este texto a nivel de Comisión de Derechos Humanos, demorando once años antes de ser aprobado por el nuevo Consejo de Derechos Humanos en 2006 para que la Asamblea General de la ONU lo tratara finalmente y en donde se adoptó la Declaración en 2007.

Aunque el texto original de la Declaración sufrió bastantes alteraciones – todas las normas son ahora determinadas e interpretadas de acuerdo con las demás regulaciones de los Estados a nivel internacional (art. 45)– la aprobación por el Consejo y la Asamblea General fue un paso decisivo hacia el reconocimiento del derecho colectivo como norma del derecho internacional. El texto aprobado también establece el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas (art. 3) como punto de referencia para apropiarse la sociedad nacional a un estado pluricultural.

Aunque todas las normas no son obligatorias –se trata jurídicamente de una declaración, y no de un convenio– abren sin embargo la oportunidad de convertirlas en una regulación ética que con el tiempo se desarrollará como ley consuetudinaria; como ocurrió con el proceso de la Declaración Universal de los Derechos Humanos a partir de 1948. Existe la oportunidad real –y algunos gobiernos como Canadá, EEUU, Australia o Nueva Zelanda, lo temen– de que el texto se convierta en una autoridad moral y ética que será utilizada por los movimientos indígenas para promover la legitimidad de sus reivindicaciones al derecho colectivo y su manera de desarrollo, es decir, para tener derecho a su modo de vivir. En la actualidad, en el campo de los derechos humanos, la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas es indudablemente el documento más importante para los pueblos indígenas.

<sup>2</sup> transformada en Consejo de Derechos Humanos a partir de 2006.

El Grupo de Trabajo se desarrolló además como foro abierto para debates de diferentes índoles relacionados con los derechos particulares de pueblos indígenas como serían, por ejemplo, la promoción del derecho al desarrollo, la protección de la tradición cultural y la propiedad intelectual, la generación de formas culturalmente adecuadas para atender a las comunidades indígenas en los campos de salud y educación. Los informes anuales de este grupo se transformaron en el índice más concluyente sobre la situación que soportaban los pueblos indígenas del mundo.

Paralelamente, a partir de 1993, la ONU extendió sus campos de actividad a la generación de nuevas pautas para proteger los derechos vitales de los pueblos indígenas. La Conferencia de Viena de 1993, la declaración del Año Internacional para los Pueblos Indígenas del Mundo ese mismo año (resolución No. 45/164 de la Asamblea General) y la declaración del Primer Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas a partir de 1994 (resolución No. 48/163 de la Asamblea General) fueron los hechos más visibles que ilustraron el interés creciente de la comunidad internacional por la suerte de los pueblos indígenas, generando un espacio para incorporarles al desarrollo de los instrumentos legales aptos para su protección y promoción.

Durante este Primer Decenio Internacional (1994-2004) se desarrolló un lenguaje normativo alrededor del lema básico *formar alianzas con pueblos indígenas* y se creó un ámbito de legalidad y legitimidad. En este contexto, y en numerosos países de América Latina, los movimientos indígenas desafiaron a sus gobiernos de distintas maneras para emerger con los procesos legislativos y reformas constitucionales que reconocían a los pueblos indígenas y sus derechos, tal como acabamos de esbozar en la introducción. En algunos casos lograron el reconocimiento de su autonomía y autogobierno, un procedimiento participativo del manejo de los recursos naturales particularmente a través de la figura legal del consentimiento previo, libre e informado, y estableciendo unas regulaciones favoreciendo las lenguas, culturas y tradiciones.

Otro resultado destacado del Primer Decenio fue el establecimiento de un Relator Especial (Rodolfo Stavenhagen) a través de la Comisión de Derechos Humanos en el año 2001 para evaluar la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas. Un segundo resultado importante fue el Foro Permanente para Asuntos Indígenas, adjunto al Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC), que a partir de 2002 se reúne una vez al año, hasta ahora en Nueva York. Tiene la particularidad de estar compuesto de manera igualitaria por ocho delegados gubernamentales elegidos por el ECOSOC y por ocho representantes indígenas propuestos por las organizaciones regionales de los pueblos indígenas, y luego designados por la presidencia del ECOSOC. Ambas instituciones forman parte del desarrollo de procedimientos legales para dar continuidad al proceso normativo a nivel internacional incluyendo un mecanismo de queja. Como el Primer Decenio

apenas si bastó para poner de relieve la cuestión indígena, la ONU vió la necesidad de declarar un Segundo Decenio Internacional (2005-2015; resolución No. 59/174 de 2004) que proclama *formar alianzas para promover la acción [en implementar los derechos indígenas] y la dignidad*.

Dentro del sistema de la ONU, los órganos creados en virtud de tratados han generado también una jurisprudencia que está relacionada con los derechos de los pueblos indígenas, concretamente: el Comité de Derechos Humanos; el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Al nivel de la UNESCO, durante la década de 1990 se organizaron varios seminarios internacionales sobre los derechos y políticas en relación con los pueblos indígenas. Se aprobaron resoluciones y recomendaciones relativas a la educación (con una atención especial a la educación bilingüe), a los idiomas, la cultura, la ciencia y la utilización de los medios de información para proteger y fomentar las culturas indígenas. La Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural (2001) por parte de la UNESCO, hace hincapié en su artículo 4 en preservar la diversidad cultural como condición ética previa para la promoción de los derechos humanos, y menciona en particular a las minorías y los pueblos indígenas.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) preparó en 1995 un proyecto de directrices para la prestación de apoyo a los pueblos indígenas. Se refirió a cuatro esferas de actividad: revitalización cultural; mejora de los niveles de vida; preservación de los recursos naturales y desarrollo económico y tecnológico. La política del PNUD, aprobada en 2001, subraya la metodología de apoyo que se oriente por la participación, la libre determinación, la prevención de conflictos y la consolidación de la paz, del medio ambiente y del desarrollo sostenible. En el marco de la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Reunión Consultiva Internacional sobre la Salud de los Pueblos Indígenas aprobó en 1999 la Declaración de Ginebra. Pone de relieve que la salud y el bienestar de los pueblos indígenas están fuertemente afectados por factores ajenos a la propia esfera de la salud, tales como los elementos sociales, económicos, ambientales y culturales.

### 1.2.3 La Organización de los Estados Americanos

A nivel regional latinoamericano, la Organización de los Estados Americanos (OEA) elabora también una Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas muy semejante a la de la ONU, y con los mismos problemas en reconocer la existencia de los pueblos indígenas como norma fundamental y colectiva. A comienzos del Primer Decenio, la OEA había encargado a su Comisión Interamericana de Derechos Humanos que preparase el proyecto de

declaración sobre derechos de los pueblos indígenas. Un proyecto que todavía está siendo examinado por la OEA.

A través de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) se ha desarrollado un sistema regional que ha incursionado de manera progresiva en el campo de los derechos indígenas en años recientes. Similar a la constitucionalidad jurídica del Consejo de Europa, se estableció la Corte Interamericana de Derechos Humanos que se ha ocupado particularmente a partir de la década de 1990 de las cuestiones indígenas. Ha aprobado resoluciones y recomendaciones a los Estados, y preparado informes sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en determinados países de la región. Con el tiempo, la Corte ha evolucionado hasta convertirse en una jurisprudencia especial orientada a proteger estos derechos al amparo de la legislación internacional. La Corte ha sentenciado en varias ocasiones a favor de las comunidades indígenas al amparo de la Convención Americana, por ejemplo en casos en Nicaragua, Belice, Colombia, Estados Unidos, Paraguay y Suriname. Sin embargo, los Estados no siempre cumplen con sus obligaciones legales (Stavenhagen 2002).

A pesar de estas fallas, el sistema regional de derechos humanos ha contribuido de manera substancial, más allá de su ámbito regional, al derecho internacional. Ha establecido un procedimiento legal que incluye un mecanismo de queja, constituyendo una institucionalización de los derechos de los pueblos indígenas. Sólo falta que el sistema encuentre un mecanismo que haga obligatorias sus resoluciones y logre establecer mecanismos de sanciones a los Estados que persisten en ignorarlas.

### 1.3 Contribuciones al desarrollo normativo a través de acuerdos y conferencias internacionales

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, aprobó la Agenda 21 en la cual el capítulo 26 otorga a los pueblos indígenas una posición determinante. Los pueblos indígenas figuran como actores, y el capítulo 26 encomienda a los gobiernos proteger las tierras indígenas frente a actividades que pongan en peligro el medio ambiente o que las comunidades consideren inconvenientes desde su perspectiva social y cultural. A los pueblos indígenas se les concede mayor control sobre sus tierras y sobre la ordenación de sus recursos. Los Estados deben adoptar asimismo leyes y políticas con la participación activa de los afectados para preservar las prácticas consuetudinarias y proteger la propiedad intelectual.

A partir de esta conferencia de 1992, se ha preparado otra serie de instrumentos jurídicos como la Convención sobre el Cambio Climático, la Convención de Lucha contra la Desertificación y el establecimiento del Foro sobre los Bosques. La Convención sobre la Diversidad Biológica fue aprobada en Nairobi en 1992 y su art. 8 párr. j (8j) se refiere a los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades locales e indígenas pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica. El art. 8j reconoce la contribución que hacen potencialmente los conocimientos tradicionales para mantener la biodiversidad.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena (1993) aprobó un programa de acción que en su párrafo 20 pone de relieve la importancia de la participación y contribución de los pueblos indígenas al desarrollo y al pluralismo de la sociedad. Se recomienda que los Estados tomen medidas concertadas de acuerdo con el derecho internacional para garantizar a aquellos pueblos los derechos humanos y las libertades fundamentales. Los Estados deberían reconocer el valor y la diversidad de las diferentes identidades, culturas y sistemas de organización social de los pueblos indígenas.

De manera similar, la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (Durban, Sudáfrica, 2001) se refirió extensamente en su programa de acción a los pueblos indígenas, reafirmando sus derechos. Sin embargo, los representantes indígenas han criticado duramente el texto por considerarlo también discriminatorio. La crítica se relaciona particularmente con el término de «pueblos indígenas» y con el derecho sobre la tierra. Los representantes indígenas consideran desproporcionadas las declaraciones correspondientes y como denegación de sus derechos ya establecidos en otros foros y acuerdos.

La Organización Mundial para la Propiedad Intelectual (OMPI) se dedica a la propiedad intelectual de los pueblos indígenas (por ejemplo, el patrimonio cultural). Se preocupa por la información sobre las prácticas, las creencias y la filosofía que son exclusivas de cada cultura indígena. Conjuntamente con organizaciones indígenas, la OMPI ha organizado seminarios, grupos de trabajo, misiones de verificación y de estudios sobre los efectos del comercio sobre el patrimonio de los pueblos indígenas. Está preparando asimismo directrices para la protección de la propiedad intelectual de los pueblos indígenas.

En cuanto a directrices, las instituciones financieras internacionales también han desarrollado una metodología para la aplicación de sus políticas sobre los pueblos indígenas. El Banco Mundial elaboró en 1991 la Directriz Operacional 4.20 para orientar a los funcionarios y al personal del Banco con vistas a que el proceso de desarrollo promoviera plenamente la dignidad, los derechos humanos y la singularidad cultural de los pueblos indígenas. A partir de julio 2005 rige la nueva Directriz Operacional 4.10, revisada, que es

criticada por los representantes indígenas por haber eludido los problemas más críticos emergidos dentro de los proyectos financiados por el Banco Mundial, y por falta de pertrechar a esta DO 4.10 de un mecanismo obligatorio.

#### 1.4 Resultados provisionales del desarrollo normativo a nivel internacional

Aunque en su mayoría no son obligatorias, se ha evolucionado hasta contar con una considerable cantidad de normas relativas a los derechos humanos de los pueblos indígenas: derechos territoriales; recursos naturales; organización política y social; expresión cultural; planes de vida de acuerdo a normas propias. Todo este conjunto normativo difiere substancialmente de la situación de hace 35 años. Su normatividad ética legitima las reivindicaciones de los pueblos indígenas de mantenerse como cultura distinta frente al Estado. Además, el nuevo constitucionalismo destaca el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujeto político, y no sólo como objeto de políticas dictadas por otros.

Sin embargo, la implementación institucional, el desarrollo legislativo y jurisprudencial, y la apropiación de las reformas por los propios pueblos indígenas, ha sido desiguales en la región de América Latina. Además, pese a las medidas legislativas y reformas institucionales existe una *brecha de implementación* (Stavenhagen 2006) entre la legislación y la realidad cotidiana en cuanto a la propiedad del territorio, a la autonomía, al gobierno propio, al derecho consuetudinario, al uso oficial del idioma propio, a la educación apropiada y a la cultura. Una cantidad de quejas se refiere a los mecanismos insuficientes de consulta y participación. A la hora de emprender proyectos de desarrollo, explorar o explotar recursos naturales, modificar legislaciones existentes o aplicar medidas administrativas, los gobiernos no toman en cuenta a las comunidades indígenas afectadas directa o indirectamente, y sus derechos son ignorados o relegados. Los mecanismos de consulta son considerados como insuficientes en cuanto a participación y transparencia, o ineficaces en cuanto a los resultados obtenidos. Insuficientes son también los mecanismos de evaluación y monitoreo para velar por la aplicación de las normas nacionales e internacionales (Stavenhagen 2002; 2006).

Es decir, el desarrollo normativo requiere además algunas condiciones favorables para que las normas sean realizadas. En lo que respecta a la región de América Latina se han desarrollado algunas instituciones del Estado que suelen ser una condición indispensable para tal efecto. La historia del Cono Sur ha mostrado que, en primer lugar, se requiere un Estado de derecho con una estructura participativa que permita la contribución de pueblos indígenas

a desarrollar las pautas normativas de la sociedad aun siendo minoría numérica. Las comunidades y los pueblos indígenas necesitan ser reconocidos como contraparte legal y legítima. Hasta ahora, a nivel institucional, se ha constatado que la figura de la personería jurídica es la más apropiada para tal fin. Incluye mecanismos de negociación para tener siquiera la capacidad de contribuir realmente a la nueva constitución de la sociedad en cuanto a la libre determinación, autonomía o autogestión, a la organización social según las costumbres y la historia. El Estado también necesita desarrollar la capacidad judicial para tratar los conflictos de manera civil, garantizando el uso y el usufructo de los derechos. Requiere además una fuerza pública y la estructura sociojurídica adecuada para implementar los derechos y procedimientos.

La historia demuestra que a la estructura normativa hay que agregar los actores sociales que se comprometan por sus derechos para que las normas establecidas puedan cumplir su papel; en este caso y por la historia, más bien como correctivos de los gobiernos. En este contexto, el énfasis en las normas internacionales es debido a que tanto las normas y el procedimiento como su interpretación y implementación se hallan parcialmente fuera del dominio exclusivo del gobierno nacional. Influyen además las conclusiones y recomendaciones de los órganos internacionales, expertos, y hasta los mismos afectados locales. Así es como en el pasado reciente se ha evolucionado hasta contar con una capa de expertos indígenas capaz de manejar de manera flexible y abierta el derecho internacional, y que concibe la sociedad nacional de acuerdo con sus fundamentos culturales.

#### 2.1 Esbozo del desarrollo normativo en Colombia

En cuanto a convenios internacionales en materia de derechos humanos, Colombia ha ratificado prácticamente todo lo que hay por ratificar —entre otros el Convenio No. 169 de la OIT—, mientras que la brecha entre normatividad y realidad no podría ser mayor. Por un lado hay que considerar la particular tradición legalista de este país que pone mucho énfasis en la normatividad del Estado. Considerando tal tradición se revela la magnitud de los cambios introducidos —que detallaremos más adelante— para reorganizar el Estado nacional de acuerdo a los nuevos patrones filosóficos y jurídicos relativos a los pueblos indígenas. Por otro lado, desde hace décadas, Colombia es un país caracterizado por la violencia que imposibilita una implementación normal del Estado de derecho, por mencionar solamente una de las razones mayores y que no detallamos aquí (véase Gallón Giraldo 1989; Human Rights Watch 1998; Fajardo 2001; Pecault 2002; ONIC 2006a).

El desarrollo normativo a nivel nacional empezó a través del gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) que dio los primeros pasos hacia una moderniza-

ción y descentralización del Estado (Ochoa/Restrepo 1994). El nuevo marco legal permitía una articulación política más amplia incluyendo la oportunidad de elegir directamente a los consejales y alcaldes municipales. El gobierno de César Gaviria (1990-1994) extendió a su vez el voto directo para elegir directamente a los gobernadores departamentales. A las comunidades indígenas, la reforma electoral les permitió elegir a sus representantes para el municipio, las asambleas departamentales y el Congreso de la República. En las elecciones departamentales y municipales del año 2000, un candidato indígena, Floro Tunubalá, ganó la gobernación del departamento del Cauca.

A nivel de la constitución y legislación, se reformó la Magna Carta a través de la Asamblea Constituyente en 1991 surgida en el contexto de las negociaciones de paz con grupos guerrilleros. El movimiento indígena consiguió tres representantes en esta asamblea. Las reformas jurídicas resultaron bastante favorables para los pueblos indígenas. La constitución reformada encomendó al Estado reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural del país (art. 7); velar por la igualdad y la dignidad de las culturas diferentes (art. 70); reconocer las instituciones tradicionales indígenas (art. 72); velar por la propiedad colectiva de los territorios indígenas y convertirlos a la categoría de Entidades Territoriales Indígenas (art. 63, 286 y 329); garantizar la religión ancestral (art. 18 y 19); adjudicar las transferencias para las administraciones locales (art. 375); respetar el derecho a un desarrollo sostenible y consultar a las comunidades indígenas en caso de que haya un proyecto afectando el territorio indígena (art. 79, 80 y 330); oficializar las lenguas y la educación bilingüe en los territorios indígenas (art. 10, 68.5); garantizar los sistemas tradicionales de justicia en los territorios indígenas (art. 246)<sup>3</sup> y garantizar un mínimo de representantes indígenas a nivel parlamentario (art. 171 y 176). Fue un hecho sin precedentes en la historia de Colombia el que los pueblos indígenas vieran elevados sus derechos fundamentales a un rango constitucional (Bonilla 1995; Muyuy Jacanamejoy 1997).

A base de la nueva normatividad, el gobierno de Gaviria agregó más elementos participativos. Uno de los ejemplos más significativos son las *transferencias* del presupuesto nacional a los municipios (art. 103). Alimentan también los procesos organizativos de las comunidades indígenas a través de su presupuesto local. El municipio (u otra entidad pública como los cabildos indígenas) presenta un proyecto para mejorar la atención pública en salud, educación o en otros servicios locales. Una vez aprobado, el municipio tiene

3 Se estableció cierta jurisdicción indígena para solucionar los conflictos locales de acuerdo con las tradiciones. Sin embargo, esta jurisdicción es cuestionada aun por miembros de la comunidad indígena que ven p.e. los castigos físicos inconvenientes con los derechos humanos.

derecho a las transferencias del Estado que generalmente asume la mayor parte de los gastos del proyecto.

Otra extensión participativa de gran impacto fue el establecimiento de la *tutela*, un procedimiento jurídico para comprobar la ejecución de las disposiciones legales por parte del gobierno y de la administración estatal. La tutela se convirtió en uno de los instrumentos mayores utilizados por las comunidades indígenas para insistir en su derecho de consultación previa, libre e informada. Fue sumamente importante en cuanto a los proyectos energéticos y a la explotación de recursos naturales. Además, la Corte Constitucional ha interpretado constructivamente tanto la Constitución como el uso de la tutela en materia de derechos indígenas. A lo largo de los últimos años, la Corte ha dictado numerosas sentencias favorables a base de los procedimientos jurídicos establecidos en materia indígena. No sorprende que el actual gobierno de Álvaro Uribe (2006-10) esté presentando un proyecto de ley que trata de disminuir el acceso al instrumento de la tutela.

En 1996, el movimiento indígena de Colombia logró –a través de una movilización social a nivel nacional– mover al gobierno de Ernesto Samper (1994-98) a firmar varios decretos; entre otros el Decreto No. 1396/96 que estableció la Comisión de Derechos Humanos para los Pueblos Indígenas y que existió hasta 2006. Acordaron también un decreto que habría garantizado la consultación previa, libre e informada como norma prioritaria, pero este decreto fue modificado –sin la debida consulta a las organizaciones indígenas– por el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) a través del Decreto No. 1320/99. A pesar de las tendencias actuales de dismantelar tanto los derechos substanciales como los procedimientos en materia indígena (véase por ejemplo la página web de la Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC: [www.onic.org.co](http://www.onic.org.co)), en Colombia se mantiene un nivel de derechos e instrumentos legales que todavía permite legitimizar y reivindicar el derecho a la vida según las propias normas.

## 2.2 Dos casos ejemplares de Colombia

Obviamente, como ya mencionamos, la realidad a veces es bastante distinta de lo que son las garantías jurídicas; basta leer los titulares de los periódicos. A veces, el gobierno colombiano ni siquiera implementa las propias leyes, y aún menos las normas internacionales, para ponerlas en práctica (Pineda Camacho 1995). Particularmente en las zonas de exploración petrolera, el derecho a una consulta se reduce a veces a la mera asistencia a un acto público. Los que se oponen a la explotación son denunciados como enemigos al bien común. En algunas zonas equivale a insinuar al asesinato, tanto de parte

de paramilitares como de grupos guerrilleros que temen por sus ingresos derivados de «impuestos informales».

Como los conflictos por los derechos de las comunidades indígenas vienen determinados no sólo por la vía jurídica sino también por las circunstancias políticas específicas, vamos a evaluar los casos de los pueblos u'wa y embera-katio para conocer el valor específico de recurrir al procedimiento jurídico. Revelamos la ambigüedad en la cual evolucionan todos estos procesos. Ambos pueblos siguen tratando de recuperar, consolidar y desarrollar un régimen político y económico compatible con su derecho a la vida y a sus culturas.

### 2.2.1 El pueblo u'wa: defendiendo el territorio ancestral

El pueblo u'wa comprende alrededor de 5.000 miembros que viven tradicionalmente en el territorio que abarca el piedemonte de la Cordillera Oriental en los departamentos de Norte de Santander, Santander, Boyacá, Arauca y Casanare y las estribaciones de la Sierra Nevada del Cocuy. Comparten el territorio con familias campesinas en el área del departamento de Boyacá. Los u'wa mantienen un sistema territorial y de producción a nivel familiar que distribuye la apropiación de las tierras en ciertas zonas según el calendario agrícola como estrategia de manejo y seguridad alimentaria. Esta estrategia ya fue afectada por la reducción y disociación del territorio ancestral. La comunidad Cobaría carece de territorio en las zonas bajas, lo que en ciertas épocas del año provoca hambre. La planificada actividad petrolera en su territorio amenaza aún más la seguridad alimentaria y su integridad cultural. La Compañía Occidental de Colombia (OXY) había previsto explorar el petróleo en el llamado *Bloque Samoré* que se encuentra en territorio ancestral de los u'wa. El gobierno de César Gaviria había contratado con OXY y ECO-PETROL (compañía estatal de petróleo) que ambas compañías explotaran por un lapso de 28 años toda el área del *Bloque Samoré*. El gobierno de Ernesto Samper decidió por su parte aprobar (1995) el proyecto de OXY sin consultar debidamente a la comunidad afectada.

Según la constitución política, los *resguardos* son de propiedad colectiva de las comunidades, son inalienables, imprescriptibles e inembargables (art. 63), al igual que las tierras comunales de los grupos étnicos. Además, la Ley 160 (1993) de la Reforma Agraria establece que también aquellos terrenos que son definidos como tierras comunales son regulados por el art. 63. Los u'wa reivindicaron además que el área prevista para la explotación fuera tratada bajo las normas establecidas por el Convenio No. 169 de la OIT. Ello significaba que el proyecto no se podría realizar sin la previa consulta y el consentimiento con la comunidad. El gobierno y la empresa tuvieron que

negociar y acordar las indemnizaciones, las compensaciones y los beneficios que deberían recibir las comunidades como contraprestación a sus derechos de usufructo. Se habría requerido además de estudios específicos en consideración del impacto sobre la integridad social, económica y cultural de las comunidades.

Las comunidades u'wa denunciaron el incumplimiento por parte del gobierno y de OXY a varios niveles. Presentaron una tutela a la justicia ordinaria y acordaron con el Ministerio del Interior —el encargado de velar por el cumplimiento de los derechos indígenas— una comisión de verificación en relación a las denuncias. También se dirigieron hacia la publicidad nacional e internacional para que a través de la atención pública se suspendieran las actividades de OXY. Recibieron respaldo de diferentes sectores sociales no indígenas e incluso de parte de los obreros de las empresas OXY y SHELL.

La comisión verificó la realización de actividades sísmicas en el territorio u'wa sin haber cumplido con los requisitos legales, pero la sanción a la compañía OXY nunca llegó. Además, el gobierno insistió en que la unidad del pueblo u'wa no existe y alegó que había un número considerable de u'wa que respaldaba la explotación petrolera. Las comunidades u'wa respondieron de que todas las comunidades estaban en contra del proyecto y que lo habían manifestado en múltiples oportunidades a través de los *cabildos menores* y de sus autoridades tradicionales. Hicieron hincapié en que eran éstas, y no otras, las instituciones representativas a las que se debía consultar, y no a cualquier grupo u'wa.

Pese a todos los esfuerzos, a nivel jurídico, los u'wa no lograron un juicio favorable. La Corte Estatal atestó al gobierno en el año 1997 haber otorgado la licencia de acuerdo con las normas. Sólo una apelación en el mismo año ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos pudo frenar temporalmente el proyecto *Bloque Samoré*. La Comisión recomendó —sobre la base de un estudio de la Universidad de Harvard (EEUU)— suspender inmediatamente toda la explotación petrolera en el territorio u'wa y volver a la etapa de la consulta y concertación. El estudio subrayó que la consulta previa significa que la comunidad afectada sea involucrada lo más temprano posible en todos los procesos administrativos, incluidos los estudios de impacto ambiental.

La recomendación de la Comisión Interamericana dejó abierta la posibilidad de reanudar las actividades petroleras en el *Bloque Samoré* en caso de que ellas tuvieran lugar fuera del territorio u'wa, y tras haberse efectuado el correspondiente proceso de consulta y concertación. También propuso que el gobierno colombiano continuara con el proceso administrativo de reconocer la propiedad u'wa sobre su territorio ancestral, proceso que se hallaba suspendido. Subrayó la importancia de reconocer y respetar las propias estructuras representativas de los u'wa, sus autoridades tradicionales y su cabildo.

Sugirió además que no se vinculara a los U'wa con la guerrilla que operaba en la zona (ONIC 1997a, 1997b, 1999a).

Al tratarse de una zona operativa de la guerrilla, particularmente de las FARC, la cuestión de la consulta quedó indecisa, sobre todo el lugar para llevarla a cabo. Los u'wa insistieron en que fuera en su territorio, de acuerdo con las recomendaciones de la OIT. A comienzos del año 2001, la compañía OXY hizo llegar los equipos técnicos para empezar con la exploración. Estos fueron acompañados por el ejército que reprimió varias manifestaciones en contra. Tres niños murieron a causa del uso de la fuerza. La compañía OXY siguió con la exploración hasta que a comienzos de 2002 anunció que el lugar donde exploraba no era apropiado para una explotación y que iba a retirarse del proyecto. Mientras los U'wa y sus colaboradores celebraban el haber mantenido su territorio ancestral y se preparaban para sanear los daños causados, el Ministerio del Medio Ambiente otorgó dos nuevas licencias a compañías nacionales (entre otras ECOPEL) para que exploraran en otro lugar dentro del *Bloque Samoré*.

La lucha de los u'wa no ha terminado y según el último boletín a la prensa (agosto 2006) todavía queda toda la cuestión de la consulta previa por resolver. Mientras tanto, los u'wa han recuperado al menos gran parte de su territorio que ahora es reconocido como territorio indígena, y siguen firmes para mantener su cultura (Autoridades Tradicionales y Cabildo Mayor de la Asociación u'wa 2001, 2002, 2006; Rathgeber 2002).

### 2.2.2 El pueblo embera-katio: reivindicando el Estado de derecho

Los embera-katio habitan un resguardo indígena (compuesto por los anteriores resguardos Iwagadó y Karagabí) con una extensión de 203.290 hectáreas dentro del Parque Nacional Natural de Paramillo (460.000 hectáreas), que se ubica entre los departamentos de Antioquia y Córdoba (Noroccidente de Colombia). Los embera-katio pertenecen al pueblo Embera que cuenta con unos 57.400 miembros distribuidos por los departamentos Chocó (35.000), Antioquia (20.000) y Córdoba (2.400). Estos últimos son los embera-katio que conviven con la población negra descendiente de esclavos que en el siglo XVIII buscaron refugio en estas selvas. En la actualidad, el pueblo embera-katio comprende 19 comunidades que se ubican en las cuatro cuencas hidrográficas de su territorio: Río Sinú, Río Esmeralda, Río Verde y Cruz Grande.

Los sectores tradicionales de los embera-katio iniciaron a comienzos de la década de 1990 un proceso interno para discutir y diseñar un *Plan de Etnodesarrollo*. Tendía a recuperar parte de la economía tradicional y a revita-

lizar las relaciones internas entre las distintas comunidades. Estas relaciones eran difíciles a causa de las divergencias sobre el uso del ecosistema. La compensación de los diferentes intereses fue la parte más importante del Plan. Éste propuso crear una institución para mediar entre los intereses con normas propias acordadas y también para recomponer las formas de autoridad y enlace social. Las instituciones que existían habían perdido su autoridad moral.

El Plan preveía aumentar la seguridad alimentaria, restablecer las formas de subsistencia, mejorar la atención médica y completar la infraestructura vial. A base de la subsistencia, se perseguía extender las actividades económicas y desarrollar paulatinamente un modelo de economía que satisficiera las necesidades de una población creciente y generara un ingreso de dinero. Se proponía introducir nueva tecnología adaptada para incrementar las cosechas de la producción tradicional. El plan consideraba además cuidar la cuenca del Río Sinú como reserva de agua potable, lo cual habría sido remunerado por parte de las entidades que suministran el agua en provecho de casi un millón de clientes (Rathgeber 2002).

Todo este proceso cesó cuando entró en juego la planta hidroeléctrica URRÁ I. Ya desde los años 1950, el departamento de Córdoba venía proponiendo la construcción de una planta hidroeléctrica (URRÁ I y II) a lo largo del río Sinú. Se comenzó con los estudios de factibilidad y a buscar fondos de financiación a partir de la década de 1980. La parte del proyecto URRÁ I prevía la inundación de 7.400 hectáreas básicamente en terrenos del Parque Natural Nacional de Paramillo ya afectados por la colonización. Las colas del embalse iban a afectar el territorio de los embera-katio con un volumen de unas 100 hectáreas. La segunda fase, URRÁ II, contemplaba la inundación de 70.000 hectáreas que afectaría a unas 475 familias embera-katio. El proyecto amenazaba además a cerca de 100.000 personas (30.000 familias) que vivían en las zonas bajas de la represa sosteniéndose de la pesca y agricultura a pequeña escala. Se calculaba que junto con los campesinos del Bajo Sinú, también dependientes de las inundaciones cíclicas, la cifra de personas afectadas alcanzaría aproximadamente un millón.

Al comienzo de los trabajos ya efectuados, los moradores del área de la represa URRÁ I, los embera-katio, los pescadores y los campesinos, no tenían idea sobre qué impactos tendría la planta sobre su entorno. Sólo con el apoyo de dos académicos de la Universidad de Córdoba y la de Medellín —que más tarde fueron asesinados— se dieron paulatinamente cuenta de que su seguridad alimentaria estaba en grave peligro. Se diagnosticó que como consecuencia de la construcción de la represa en un lapso de cinco años desaparecería el pez *bocachillo*, su fuente de proteínas. Al tomar conciencia de la magnitud de los impactos, los embera-katio y los pescadores decidieron oponerse al proyecto hidroeléctrico (Mueller-Plantenberg 1999).

En 1995, más de 600 indígenas –niños, ancianos, mujeres y hombres– se lanzaron en balsas al río Sinú para despedirse del río. Esta primera movilización, conocida como el *Do Wa'bura* llamó la atención pública a nivel nacional e internacional y obligó a la empresa URRRA S.A., constructora del proyecto, a negociar con los embera-katio. En esta primera negociación la empresa se comprometió a concertar con ellos las indemnizaciones de los daños ya ocasionados y a realizar los estudios obligatorios sobre el impacto ambiental –cuando ya se había concluido un 30% de las obras civiles y a pesar de que los embera-katio todavía no tenían una idea muy clara de los daños.

La empresa URRRA S.A. no cumplió con varios acuerdos. Los embera-katio decidieron entonces recurrir a la tutela para que sus derechos de concertación y mitigación fueran amparados. Hubo dos fallos de las instancias locales y regionales en contra de los embera-katio. En 1998, cuando la construcción de la represa ya estaba concluida y sólo faltaba llenar el embalse, la Corte Constitucional concedió la tutela al pueblo embera-katio (Corte Constitucional 1998), ordenando la suspensión temporal de la obra. La Corte Constitucional especificó las fallas en los trámites y obligó al Ministerio del Medio Ambiente –responsable para otorgar las licencias– y a la empresa URRRA S.A. a cumplir con todas sus obligaciones respecto a estudios, concertaciones, negociaciones y mitigaciones antes que la obra pudiera seguir. La Corte dio un plazo de seis meses para las conversaciones y puso énfasis en que ministerio y empresa respetaran la unidad cultural de las comunidades y se abstuvieran de dividir las a través de negociaciones con distintos grupos de los embera-katio.

El proceso de implementación de la sentencia de la Corte Constitucional demoró más de seis meses siendo acompañado de varias manifestaciones, una marcha desde el río Sinú hasta Bogotá (unos 800 kilómetros) y la toma del Ministerio del Medio Ambiente. Paralelamente, los embera-katio reivindicaron una veeduría internacional para las conversaciones. A nivel internacional, las denuncias por las demoras y los malos juegos por parte del gobierno y de la empresa obligaron en dos ocasiones al Ministro del Medio Ambiente a dar explicaciones en Europa. Todas las críticas hicieron énfasis en que la decisión de la Corte Constitucional se cumpliera cabalmente. El resultado fue que el ministerio se vio obligado a indemnizar a los embera-katio, también con tierras. Las negociaciones del gobierno y de la empresa con los embera-katio concluyeron finalmente, y los embera-katio se llevaron el *Plan Jenené* que contenía gran parte del *Plan de Etnodesarrollo* (Cabildos Mayores embera-katio de los Ríos Sinú y Verde 1999, 2000; Rathgeber 2002).

La historia de los embera-katio con la represa no termina sin embargo aquí, y ni siquiera presenta buenas perspectivas. Aunque la empresa URRRA S.A. cumplió con la entrega de alimentos y otras necesidades básicas, como medicamentos, los embera-katio se quedaron muchas veces con las manos

vacías. Los paramilitares los detuvieron y les quitaron los bienes cuando regresaban del casco urbano del municipio de Tierralta donde se efectuaba la entrega. El gobierno no estaba presente a través de sus órganos de seguridad pese a existir varios avisos de antemano (ONIC 1999c, 1999d, 2005, 2006b; Cabildo Mayor del Alto Sinú en Córdoba 2006). Refiriéndose al caso de URRRA I, la OIT recomendó en 1999 al gobierno colombiano a través de su Comité de Expertos que anulara el entonces proyecto ley del Decreto No. 1320 por no cumplir su procedimiento con los requisitos establecidos por la OIT. El gobierno de Andrés Pastrana siguió sin embargo con el proyecto ley.

### 3 Conclusiones

Pese a no haber resuelto ningún problema definitivamente, las normas nacionales e internacionales referentes a los derechos de los pueblos indígenas no quedaron en mero papel en el caso colombiano. Ayudaron por el contrario a obligar a los gobiernos y a las partes privadas a adoptar una actitud más cautelosa en el respeto a las reglas, creando así espacios y tiempo para la movilización de la propia gente y de sus aliados. El sistema normativo contribuyó de manera substancial a defenderse de los atropellos más amenazantes. Esta situación difiere considerablemente de aquella otra de hace dos generaciones. Significa un notable progreso.

En general, los procedimientos jurídicos han generado una plataforma ética de mayor referencia para diseñar una constitución política y social y una estructura jurídica más apta para promover la existencia indígena como tal. Sin que nos hagamos ilusiones, y conscientes de la brecha de implementación, el desarrollo normativo junto con la movilización social hacen emerger «el saber de tener derecho al derecho» (Hannah Arendt). Ya por el hecho de existir como norma, defender el territorio y el propio plan de vida ya no es crimen sino derecho, y se rompe con el imagen de que las reglas impuestas equivaldrían a la ley natural ajena al cambio. La reciprocidad reforzada por la realidad entre el desarrollo de normas y su implementación a través de la movilización social, ha generado más bien en las organizaciones indígenas un alto nivel de comprensión respecto a los límites y a la ambigüedad de aquellas normas, ambigüedad fruto de la dependencia de otros factores y actores ajenos a la materia jurídica.

Viceversa, al ser actores en la defensa de los fundamentos de su existencia particular, los movimientos indígenas han contribuido a través de los procedimientos jurídicos a generar las condiciones indispensables para tal efecto y, así, a sostener el Estado de derecho y una estructura participativa a nivel de la sociedad nacional. Han hecho erosionar las formas antiguas de

dominio político, revitalizando el ámbito político como plataforma principal para el diseño de la sociedad.

El vínculo con el nivel internacional se ha mantenido no sólo a través del derecho internacional sino también de las redes de solidaridad. En cierta manera se trata también de una condición de mayor importancia para atraer el interés público y para que el gobierno y la parte privada incrementen sus esfuerzos por legitimar sus actuaciones.

Los procedimientos jurídicos han demostrado ser un instrumento válido para defender el derecho a la vida de los pueblos indígenas aunque no sean garantía de ello ni comprendan tampoco toda la complejidad de tal vida. El hecho es que la relación entre el procedimiento jurídico y el derecho a la vida es un proceso —y que por tanto nunca llegará a un final sino que siempre seguirá siendo proceso.

## Bibliografía

- Autoridades Tradicionales y Cabildo Mayor de la Asociación U'wa (2001): *Boletín de prensa*, abril, Curaba / Departamento de Boyacá.
- (2002): *Boletín de prensa*, mayo, Curaba / Departamento de Boyacá.
- (2006): *Boletín de prensa*, agosto, Cucará / Departamento de Boyacá.
- Boisier, S. (1997): «Centralización y Descentralización en América Latina a mediados de los 90», en: *Revista Interamericana de Planificación* 29, 114, págs. 7-15.
- Bonilla, V. D. (1995): «Itinerario de una militancia paralela: la lucha por los derechos indígenas y la lucha por la democratización en Colombia», en: G. Gruenberg (ed.), *Articulación de la diversidad* (Tercera Reunión de Barbados), Quito.
- Cabildos Mayores Embera-Katio de los Ríos Sinú y Verde (1999a): *Reconstrucción Económica y Socio-Cultural del Pueblo Embera-Katio* (borrador del proyecto), Tierralta.
- (1999b): *Comunicado de prensa*, agosto, Tierralta.
- (1999c): *Resolución del 3 de septiembre*, Tierralta.
- (2000): *Comunicado de prensa*, enero, Tierralta.
- Cabildo Mayor del Alto Sinú en Córdoba (2006): *Emberas Katio del Alto Sinú afectados por presencia de actores armados en sus territorios* (comunicado, marzo), Tierralta.
- Corte Constitucional de Colombia (1998): *Sentencia No. T-652/98*, Bogotá.
- Daes, E.-I. (2000): *Indigenous peoples and their relationship to land* (Final report to the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights on Prevention of Discrimination and Protection of Indigenous Peoples and Minorities), Document No. E/CN.4/Sub.2/2000/25.
- Durand Alcántara, C.H./Méndez, J.M.T. [eds.] (2005): *Los Pueblos indios hacia el nuevo milenio*, México: Universidad Autónoma Chapingo.
- Fajardo, H. (2001): «Sociedad civil, movimientos sociales y poder político en tiempos de globalización», en: Corporación Foro Nacional por Colombia et al. (eds.), *Colombia en el Forum Social Mundial*, Bogotá.
- Gallón Giraldo, G. [ed.] (1989): *Entre Movimientos y Caudillos. 50 Años de Bipartidismo. Izquierda y Alternativas Populares en Colombia*, Bogotá.
- Human Rights Watch (1998): *Guerra sin Cuartel. Colombia y el Derecho Internacional Humanitario*, Bogotá.

- Kuppe, R. (2004): «Geschichte und Bewertung der ILO-Konvention Nr. 169», en: Missionszentrale der Franziskaner et al. (eds.): *Grundlegende Rechte indigener Völker stärken: Beitritt zur ILO-Konvention 169*, Bonn: Schriftenreihe Berichte-Dokumente-Kommentare, Heft 93.
- (2005): «Derechos de los pueblos indígenas en constituciones latinoamericanas. Una presentación esquemática», en: Durand Alcántara/Méndez 2005, págs. 511-530.
- Martínez Cobo, J.R. (1986): *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas*, Naciones Unidas, Documento No. E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.1 a 4.
- Müller-Plantenberg, C. (1999): *Información básica sobre el proyecto hidroeléctrico URRÁ I*, Kassel (mimeografía).
- Muyuy Jacanamejoy, G. (1997): «Indígenas Colombianos y su Relación con el Estado» (ponencia para el 49. Congreso Internacional de Americanistas), Quito.
- Ochoa, D./Restrepo, D. (1994): «El estado del arte de la descentralización política y de la oferta pública en participación ciudadana y comunitaria», en: Cifuentes, A. et al. (eds.), *Diez años de descentralización. Resultados y perspectivas*, Bogotá, págs. 127-171.
- ONIC (1997a): *El caso U'wa – Bloque Samoré. Observaciones de la Organización Nacional Indígena de Colombia al Informe del Proyecto en Colombia de la Organización de los Estados Americanos y la Universidad Harvard*, Bogotá.
- (1997b): *El caso U'wa – Bloque Samoré. Respeto por la integridad y la territorialidad indígenas*, Bogotá (mimeografía).
- (1999a): *El caso de los u'wa*, Bogotá (boletín de prensa, febrero).
- (1999b): *Defendiendo la sangre de Kerachikará. Breve resumen del caso del Pueblo U'wa*, Bogotá (mimeografía).
- (1999c): *Paramilitares en el Alto Sinú*, Bogotá (boletín de prensa, febrero).
- (1999d): *Negociaciones con los embera-katio*, Bogotá (boletín de prensa, septiembre).
- (2005): *25 mil de indígenas listos A MARCHAR*, Bogotá (comunicación, octubre).
- (2006a): *Para el movimiento indígena colombiano y sus pueblos los procesos de consulta no han tenido buenos resultados*, Bogotá (boletín 023, marzo).
- (2006b): *KIMY PERNIA, 5 años de impunidad*, Bogotá (comunicación, junio).
- ONIC/LICA [eds.] (1998): *Planes de Vida de los Pueblos Indígenas. Fortaleciendo la Pervivencia*, Bogotá.
- Pecault, D. (2002): *La guerra contra la sociedad*, Bogotá.
- Pineda Camacho, R. (1995): «Pueblos Indígenas de Colombia: una Aproximación a su Historia, Economía y Sociedad», en: ONIC/CECOIN/GHK (eds.), *Tierra Profanada. Grandes Proyectos en Territorios Indígenas de Colombia*, Santafé de Bogotá: Disloque Editores, págs. 3-37.
- Postero, N./Zamosc, L. [eds.] (2005): *La lucha por los derechos indígenas en América Latina*, Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Rathgeber, T. (2002): *Movimientos indígenas y revitalización de la política para la regulación de la sociedad. El caso de Colombia*, Universidad de Granada.
- Rodríguez-Piñero, L. (2005): «Historical anomalies, contemporary consequences: international supervision of the ILO-Convention on Indigenous and Tribal Peoples (No. 169)», en: *Law and Anthropology 12: Indigenous Peoples, Constitutional States and Treaties or Other Constructive Arrangements between Indigenous Peoples and States*, Vienna University Law School, Brill, Leiden.
- Stavenhagen, R. (2002): *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la resolución 2001/57 de la Comisión*, Ginebra: Documento No. E/CN.4/2002/97.
- (2006): *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, Mr. Rodolfo Stavenhagen*, Ginebra: Documento No. E/CN.4/2006/78.

Christine Schäfer\*

## Derechos de mujeres indígenas: experiencias en capacitación de mujeres indígenas (dirigentes) en Guatemala

Hablar de los derechos de las mujeres indígenas en los países latinoamericanos es hablar de un tema altamente complejo. En la mayoría de los países latinoamericanos, los derechos específicos de pueblos indígenas encuentran una mención en la respectiva constitución y en los cuerpos legales, sin que esto signifique que de verdad sean respetados e implementados. En la mayoría de estos mismos países, los derechos de las mujeres, reconocidos en teoría y en el papel, también están sólo en proceso de ser considerados debidamente. En la figura de la mujer indígena confluyen ambas líneas de discriminación.

La cooperación alemana para el desarrollo promueve los sectores indígenas y las culturas locales. Al mismo tiempo fomenta la equidad de mujeres y hombres en la sociedad, moviéndose en una dinámica conflictiva en la que se trata de negociar la compatibilidad de los derechos humanos y los de la mujer con los sistemas de valores tradicionales.

En parte, la discriminación e impotencia de las mujeres indígenas son elementos integrales de los patrones culturales de conducta. Por otro lado, las mujeres indígenas justifican el reclamo del derecho a la igualdad a partir de su cultura, por ejemplo la complementariedad de hombres y mujeres en las culturas andinas y mayas. Los hombres indígenas, en cambio, rechazan a menudo el fomento de los derechos de la mujer como feminismo occidental que perjudica su propia cultura y la aliena de manera colonialista. Si se sigue este discurso, no existe discriminación de la mujer en la tradición indígena «auténtica», y la violencia doméstica solamente se produce como resultado de la alienación y la opresión por parte de la sociedad dominante. En este aspecto, las jóvenes generaciones de mujeres indígenas tienen y expresan cada vez más una opinión diferente.

Algunos proyectos de desarrollo ejecutados en comunidades indígenas han logrado fortalecer la posición de las mujeres indígenas y aumentar sus

responsabilidades y ámbitos de acción. No obstante, gran parte de las interacciones de los pueblos indígenas con las instituciones estatales y no gubernamentales se desarrollaron y siguen desarrollándose a través de los hombres. De esta manera se perpetúa la responsabilidad tradicional de los hombres por la gestión de las relaciones externas de la aldea, primero con las aldeas vecinas, pero también y cada vez más con las instituciones relevantes de la respectiva sociedad nacional. La creciente importancia de estos procesos de negociación para el bienestar de las comunidades indígenas conlleva mayor prestigio y más poder de los agentes varones y, por lo tanto, un mayor desequilibrio entre mujeres y hombres.

La esfera pública se desprende del espacio público de la aldea, convirtiéndose en parte del espacio público de la sociedad nacional. Las negociaciones de los indígenas sobre recursos, cambios políticos y asuntos jurídicos se desarrollan en un ámbito público alejado de la vida diaria de la aldea. Los representantes de las comunidades indígenas trabajan entonces con las instituciones del Estado, la sociedad civil y la cooperación internacional, recurriendo con frecuencia a formas de organización establecidas por la sociedad occidental en las que hasta hoy gran parte de los cargos son desempeñados por hombres (presidentes, vicepresidentes, cajeros, etc.).

Muchas mujeres indígenas trabajan con éxito en el sector económico de la esfera pública, y su autonomía en el sector de producción y comercialización, por ejemplo de productos de artesanía, fortalece su posición en algunos campos de la política aldeana. No obstante, en lo que se refiere a su participación en las decisiones políticas, siguen dependiendo en muchos casos de su tradicional influencia sobre los hombres en el ámbito familiar. Mientras que en el pasado todas las decisiones relevantes para la vida aldeana pasaban también por este ámbito familiar, gran parte de la vida política de hoy se desarrolla lejos del hogar, de modo que las mujeres indígenas pierden influencia.

Cualquier proyecto de desarrollo deberá tener en cuenta este contexto. Todo proyecto de este tipo constituye una intervención en sistemas vulnerables en los que resulta fácil destruir un equilibrio o profundizar desigualdades existentes si no se toman al mismo tiempo las medidas correspondientes para contrarrestar este peligro. Son también las mismas mujeres indígenas las que tienen que decidir en cada caso cuáles de las características de la relación de género tradicional merecen ser preservadas y qué aspectos pueden o deben cambiar sin poner en peligro la cohesión interna de la cultura indígena.

En el marco de la cooperación de la GTZ con los pueblos indígenas no existe proyecto que se centre exclusivamente en las mujeres indígenas como grupo meta. Género es una perspectiva transversal en todo quehacer de la cooperación alemana, al igual que la consideración de las demandas de los pueblos indígenas.

\* Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Eschborn.

## El caso de Guatemala

En Guatemala, el Programa de Apoyo al Proceso de Paz y Conciliación Nacional (PCON) que se realiza con apoyo de la cooperación alemana, se centra, entre otros aspectos, en la capacitación de mujeres indígenas, en múltiples direcciones.

El enfoque específico del programa PCON es el fortalecimiento de diferentes actores estatales y de organizaciones de la sociedad civil para la institucionalización de la política de paz y la participación ciudadana. En las diferentes temáticas tratadas en sus seis componentes, el programa aplica una línea transversal: la orientación y concientización de que todos son portadores de derechos humanos.

El trabajo con mujeres indígenas se realiza con y a través de diferentes organizaciones de mujeres, de indígenas, y la formación juega siempre un papel primordial, ejecutada a través de diferentes modalidades:

La Defensoría de la Mujer Indígena DEMI se crea mediante un Acuerdo Gubernativo (número 525-99 del 19 de julio de 1999) y está adscrita a la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (COPREDEH). Tiene por objeto, entre otros, promover y desarrollar acciones para la prevención, defensa y erradicación de todas las formas de violencia y discriminación contra la mujer indígena, y proporcionar asesoría jurídica a las mujeres indígenas víctimas de discriminación. Su creación responde a uno de los compromisos asumidos en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y al reconocimiento de que las mujeres indígenas son el grupo quizás menos favorecido en la ejecución de sus derechos.

Una de las líneas de trabajo del PCON es la capacitación de promotoras jurídicas para el trabajo descentralizado de la DEMI. Con ello se pretende mejorar el acceso de la mujer indígena al sistema judicial y al ejercicio de sus derechos.

El primer informe de la DEMI, publicado en el año 2003, ofrece un amplio estudio de la situación de las mujeres indígenas en Guatemala. En dicho informe se exponen los problemas existentes en siete áreas – acceso a la justicia y derecho indígena; medio ambiente; acceso a tierra, servicios financieros y vivienda; participación social y política; trabajo productivo y reproductivo; violencia intrafamiliar y contra la mujer; la mujer indígena y los medios de comunicación– los cuales se ilustran mediante entrevistas grabadas con mujeres indígenas. Asimismo se formulan propuestas concretas de mejora. Para poder calcular los efectos futuros me baso en una comparación transversal:

En el año 2002 se elaboró un documento similar como producto de un taller con mujeres indígenas organizado por la FUNAI (Fundación Nacional del

Indio) en Brasilia, con apoyo de la GTZ y el DFID. En muchas ocasiones las mujeres han recurrido a este informe, usándolo como fundamento para sus reivindicaciones frente al Estado y la sociedad, y como herramienta para su cumplimiento. El informe de la DEMI ofrece posibilidades similares.

Otra dimensión de apoyo a la mujer indígena en el caso del programa PCON en Guatemala es el apoyo a las organizaciones de mujeres en cuanto a los derechos para todos, enfocándolos desde una perspectiva de interculturalidad, como es el derecho de participación de la mujer indígena:

En cooperación con el Foro Nacional de la Mujer (FNM), PCON capacita a las mujeres de organizaciones de primer y segundo grado de los niveles municipal y departamental para su participación en los gremios pertinentes (Consejos de Desarrollo en los niveles local –COLODE–, municipal –COMUDE–, y departamental –CODEDE–).<sup>1</sup> En este proceso participan organizaciones de mujeres agrupadas en el Foro Nacional de la Mujer, de diferentes etnias. En las regiones con alto porcentaje de población indígena, se logró aumentar a través de este apoyo la participación social y política de la mujer indígena.

El mismo proceso se complementa con el apoyo y la capacitación de organizaciones indígenas para aumentar su participación en los mismos gremios, proceso que en algunos casos lleva a la representación de una organización o hasta de un grupo lingüístico a través de una mujer maya.

El nivel de éxito, los datos precisos acerca del aumento del número de mujeres indígenas como representantes en estos gremios, aún no está a la mano. Pero ya se ha logrado otra ganancia en la superación articulada de las dos dimensiones de discriminación: etnia y género. Las organizaciones de mujeres, a pesar de integrar mujeres indígenas, parecían étnicamente ciegas: al igual que las organizaciones y tradiciones étnicas y culturales, a pesar de la presencia de mujeres indígenas, no solían tratar la temática de género de manera adecuada. El proceso de negociación entre los derechos de mujeres y las culturas mayas tradicionales está avanzando en dirección de un reconocimiento amplio de la mujer indígena como portadora de derechos como mujer, como indígena y como guatemalteca.<sup>2</sup>

1 Estos espacios de participación han sido creados a través de la Ley de Descentralización, de consejos de desarrollo urbano y rural y el Código Municipal, los cuales aún no se cumplen a cabalidad (ver programa PROMUDEL en Guatemala).

2 Llama la atención que entre UNIFEM y el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas se tratara el mismo tema a nivel mundial en la sesión del foro de mayo de 2006: inclusión de una perspectiva de género en el trabajo del Foro e incorporación de la cuestión indígena en UNIFEM.

Jude Jumanga Jacinto\*

## Sobre capacitación en derecho de mujeres indígenas (dirigentes) en el Perú

Ante todo mis agradecimientos a las personas que me ofrecen este espacio. En verdad, para mí es una alegría participar en este Foro de Diálogo. Una indígena neta del pueblo ashaninka del Perú.

AIDSESEP es una asociación interétnica de desarrollo de la selva peruana, que agrupa 1350 comunidades y 56 federaciones y organizaciones regionales. Los programas de AIDSESEP se centran en los temas «territorio»; «educación bilingüe»; «salud intercultural»; «mujer indígena»; «pueblos en aislamiento voluntario» y «programas de comunicación».

¿Como se inició la Secretaría de la Mujer con sus programas de participación y capacitación de mujeres indígenas? En el año 1999, en el XIX Congreso de AIDSESEP, se integra por primera vez una mujer indígena, Yanasha, llamada Teresita Tazu López. Esta incorporación no fue nada fácil. Representó un paso importante en la larga lucha de todas las mujeres indígenas. Hubo que esperar desde el año 1992 cuando se creó el programa de AIDSESEP. Y fue gracias al apoyo de la GTZ que se pudieron hacer realidad estos talleres —con el objetivo de que las mujeres fueran capacitadas para ejercer cargos líderes en cada organización.

Lo primero que se hizo fue modificar los estatutos de la Secretaría de la Mujer Indígena de AIDSESEP, una vez que en ellos no se contemplaba a nivel nacional la participación de la mujer, solamente había puros varones dirigentes. Esto significó una lucha para poder incorporarla dentro del estatuto, y ahora ya podemos contemplar cómo la participación de la mujer está prevista en él con voz y voto. Y no olvidemos que esta modificación del estatuto fue

\* Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana, AIDSESEP. El texto reproduce el aporte oral de la autora durante el Simposio de Weingarten. *Nota de los eds.*

muy dura porque los dirigentes indígenas no estaban nunca todos de acuerdo con que una mujer ocupara también cargos dirigentes. Siempre pensaban en el primer momento que ello sería una competencia. Pero no es este el caso: nosotras fortalecemos la organización al trabajar unidas a los líderes.

Luego de esta modificación pasamos a hacer las capacitaciones pertinentes, a sensibilizar a las mujeres y también a los hombres, y en todos los temas: organización; liderazgo; derechos indígenas; derechos de la mujer; gestión; comunicación y participación política. En todos estos temas de derechos indígenas está también el derecho al territorio. Y somos bien conscientes de que si como mujeres no conocemos nuestros propios derechos no podremos salir a defender todos esos derechos de los pueblos indígenas que el gobierno viene atropellando y violando. En esta toma de conciencia y en este conocimiento se ha ido capacitando a las mujeres para que puedan ocupar puestos dirigentes.

Concretamente formamos durante tres meses a seis promotoras elegidas de cada organización regional, para que ellas fueran luego multiplicadoras para las federaciones, y éstas para las comunidades. De igual modo se elaboraron cartillas que, por un lado, sirven para que estas promotoras se capaciten ellas mismas y, por otro, también como una guía para que ellas puedan capacitar a las demás mujeres indígenas para el liderazgo.

De igual modo se elaboró una memoria, desde el año de la creación de este programa de la mujer. Esta memoria, que nos gustaría poder hacérsela llegar a ustedes en cualquier momento, para que puedan ver cómo hemos venido trabajando. Una memoria que es muy rica, con muchos trabajos realizados en el marco del programa de la mujer dentro de AIDSESEP.

En esta pasantía, a la que cada región mandó unas promotoras, éstas son las multiplicadoras que ahora están trabajando muy duro para que las mujeres dirigentes sigan aumentando sus conocimientos. Y para que la mujer indígena no se quede solamente como ama de casa, como siempre dicen los líderes indígenas, y también los mestizos, que debería hacer. Se trata pues de una experiencia muy importante.

Estos talleres donde nosotras ofrecemos capacitación ofrecen la oportunidad de estudiar los derechos indígenas, los derechos consuetudinarios, los derechos de los pueblos, los derechos humanos y los del Convenio 169 de la OIT—derechos que creo que todos sabemos muy bien son como la Biblia de los pueblos indígenas que hemos de defender. Pero lastimosamente los gobiernos no los respetan o, mejor dicho, los aprueban y con el codo los están borrando. O sea, que ésta es la realidad de todos los países, si no me equivoco. En lo que toca a los derechos de la mujer, lo cual quiero resaltar como muy importante, también en el pueblo indígena son violados, a pesar de que tantos dirigentes o instituciones los conocen, pero no los respetan. Gracias a que ahora las mujeres indígenas conocemos cuáles son los derechos de la

mujer, y cuáles son nuestros derechos humanos, podemos defendernos. Y no vamos a permitir que nos sigan atropellando y violando nuestros derechos.

En el enfoque metodológico que hemos practicado, participan tanto hombres como mujeres en los talleres. No estamos excluyendo a nadie, pese a que nos dicen que el incorporar a la la mujer es para hacerla feminista. No es eso. Nosotras lo que queremos es estar dentro de la estructura organizativa, dentro de la estructura política de la organización. Para poder así unir nuestras fuerzas con los dirigentes. Asimismo, los talleres que se realizan en las organizaciones indígenas son en lengua materna, porque hay comunidades que no pueden hablar bien el español. Las promotoras cumplen un rol muy importante al hacer el taller en la lengua materna de las participantes para que ellas las entiendan. Y si las están entendiendo con muy buenos resultados.

De igual modo formamos una mesa denominada «mujer indígena», así llamada para que todas las instituciones que tienen programas de la mujer dentro de su proyecto se integren a la mesa indígena para unir fuerzas. Esto es lo que se ha formado dentro de la organización nacional de AIDSESEP. No solamente participan las ONGS, sino que también hay personas individuales, como profesoras, a las que les interesa este tema, el enfoque de género. Ellas también vienen y aportan, haciendo de la mesa un espacio del mayor interés.

## Resultados

Uno de los resultados ha sido la difusión de todo este objetivo de programa de AIDSESEP. Si bien es cierto que no se puede llegar con un proyecto a todos los rincones de las comunidades, sí hemos tratado de difundirlo con todos los medios a nuestra disposición, por ejemplo, a base de trípticos, cartillas y almanaques, que han llegado hasta la última comunidad. Esto ya es un buen resultado.

Y también es un buen resultado el que en todas las regiones, en las organizaciones regionales, contemos con secretarías de las mujeres, así como también en las federaciones, y son ya 55 las federaciones pertenecientes a AIDSESEP. De igual modo contamos con dirigentes con conocimientos, que conocen bien sus derechos. Ellas están defendiendo su territorio y la participación en todos los niveles. De ello tenemos varios ejemplos. Uno de ellos es el siguiente: el año 2004, un consorcio forestal de EEUU y el gobierno peruano firmaron un contrato para que en el territorio de una comunidad indígena se estableciera una empresa. Pero allá se levantó en contra una mujer indígena, la jefa de esa comunidad, que salió en defensa de su territorio, siendo acompañada por los dirigentes, nacionales y regionales, y por la presidenta de una federación, también una mujer, y llegó hasta presentar una denuncia ante el gobierno quien ni siquiera la estimó como pertinente. Entonces esta mujer

apeló a la Corte Internacional, y AIDSESEP terminó ganando el pleito. Una primera experiencia, y encabezada por una mujer. O sea, que las mujeres sí podemos cuando conocemos nuestros derechos, pero cuando no los conocemos, no podemos hacer nada.

Y también contamos en cuatro federaciones con cuatro mujeres que están dirigiendo estas federaciones como presidentas. Y en una región preside también como coordinadora una mujer indígena. A nivel nacional tenemos dos dirigentes indígenas. Estamos teniendo espacio y ganando cada día más. Quizás de aquí a 2008 tengamos incluso una presidenta de AIDSESEP. Parece difícil, pero no dudo que así pueda ser.

Gracias a la buena comunicación dentro de nuestra organización ya tenemos el desarrollo de múltiples actividades del programa, una comunicación que se extiende a todas las federaciones. Inclusive tenemos una página *web* que está difundiendo todas las actividades. Y ahora contamos además con dirigentes varones que nos están apoyando. Ya no nos están dando la espalda, sino apoyo. Entonces estas capacitaciones que nosotros hemos practicado fueron una rica y eficaz experiencia, y las vamos a seguir multiplicando hasta llegar hasta la última comunidad. Y para que todos los dirigentes, tanto varones como mujeres, trabajemos unidos. Porque si cada uno va disperso por su lado, entonces es muy fácil que nos violen nuestros derechos y que no podamos defendernos. Mientras que estemos unidos, varones y mujeres, en una sola idea y en una sola palabra, siempre podremos vencer.

## Retos y próximos pasos

Lo más urgente es hacer realidad la participación activa de la mujer. El estatuto actual de AIDSESEP contempla la participación de la mujer. Por eso estamos trabajando para que en las comunidades y en las federaciones sigan gobernando no solamente puros varones sino que también participen las mujeres.

Y lo otro es consolidación de la estructura. Consolidar toda la estructura política, tanto a nivel comunal, regional, nacional y de federación. Esto es a lo que queremos llegar. Y tener clara la incorporación transversal del enfoque de género —que todos los dirigentes, hombres y mujeres, lo tengan claro. Si tenemos esa claridad podremos llegar hasta más allá.

# II

---

Los pueblos indígenas  
en la  
cooperación internacional

Kathleen Beckmann\*

## Estrategia del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) para la cooperación con pueblos indígenas en América Latina y el Caribe

### Introducción

Antes de comenzar me gustaría agradecer a los organizadores el haber recogido la sugerencia de presentar y discutir en el marco del Simposio las estrategias o políticas de varias organizaciones donantes. Espero que la discusión nos dará interesantes impulsos y, quizá, también primeras ideas para una cooperación en el futuro.

Mi contribución sobre la Estrategia del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, BMZ, tratará los aspectos siguientes:

- *Primero:* ¿a través de qué procesos ha sido elaborada la estrategia? y ¿cuál es su marco de referencia?
- *Segundo:* ¿cuáles son sus características básicas? y ¿qué innovaciones incluye con respecto a la estrategia anterior?
- *Tercero:* ¿qué retos y también potencialidades plantea su aplicación?

\* Encargada de la cooperación con América Central y punto focal del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) para la cooperación con pueblos indígenas en América Latina y el Caribe.

### 1 Marco de referencia y proceso de elaboración

Por el momento, la estrategia sólo existe en forma de borrador a ser aprobado próximamente por el Ministerio. Viene sustituyendo al «Concepto relativo a la Cooperación para el Desarrollo con Poblaciones Indígenas en América Latina», elaborado en 1996.

Entre los ejes centrales de la estrategia de 1996 se encontraban: a) el respecto de las prioridades y los intereses de participación de los grupos indígenas; b) una creciente atención a programas de formación y capacitación y c) el reconocimiento de los conocimientos y experiencias socioculturales propios de los pueblos indígenas. Bajo aspectos sectoriales, la estrategia se centró en la lucha contra la pobreza mediante la autoayuda, la protección de la selva tropical, en particular en el Brasil, la educación bilingüe intercultural, así como el fomento de los servicios básicos de salud.

El cambio de la situación internacional fue uno de los motivos, en 2003, de un amplio proceso de evaluación, incluyendo tres estudios de país sobre Guatemala, Ecuador y Bolivia. Estos estudios se elaboraron con la participación de varias organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en Alemania y América Latina, así como organizaciones indígenas en América Latina.

Me referiré brevemente a los resultados de esta evaluación para demostrar de qué manera la nueva estrategia los ha tenido en cuenta. Primero, la evaluación ha evidenciado que tanto en Alemania como en América Latina las organizaciones responsables en la materia apenas conocían la estrategia. Lógicamente, su repercusión en la planificación y ejecución de los proyectos fue limitada. Segundo, las medidas de fomento se ejecutaron a menudo en forma aislada sin incorporarlas en los enfoques temáticos y/o regionales/supranacionales de la estrategia. En particular, los programas de fomento del buen gobierno desaprovecharon muchos potenciales. Tercero, ante la sensibilidad a conflictos de algunos países, no se dio la debida atención a medidas de prevención y transformación de conflictos.

Antes de pasar al contenido de la estrategia revisada, quiero destacar dos aspectos: la estrategia tiene carácter vinculante para todas las organizaciones de la cooperación oficial alemana (entre ellas GTZ, KFW, INWENT y DED). Para los actores no gubernamentales, la estrategia es un documento de orientación, que sirve a la vez de base para la coordinación de sus actividades con las actividades de las organizaciones de la cooperación oficial. Además, es importante reconocer que se trata de un marco de acción del BMZ, el cual –si bien es un órgano independiente– tiene que incorporar sus estrategias y actividades en las políticas de los demás ministerios y concertarlas con ellos.

## 2. Características básicas y nuevos acentos

Voy a referirme más detenidamente a las siguientes partes de la estrategia:

- Metas y principios generales
- Enfoques y aplicación en los distintos niveles
- Prioridades sectoriales y geográficas
- Fortalecimiento de los derechos indígenas a nivel internacional

Es objetivo de la estrategia intensificar la focalización de la cooperación oficial alemana con América Latina y el Caribe en los derechos, las necesidades y los procesos organizativos de los pueblos indígenas. La estrategia se sustenta en el principio de la protección de los derechos humanos. Ello incluye el derecho a un desarrollo con identidad. Además, la estrategia se deriva de los arreglos y convenios en beneficio de los pueblos indígenas y sus derechos, adoptados por las Naciones Unidas, entre ellos el Convenio 169 de la OIT. La estrategia formula una serie de principios básicos que guían la cooperación, tales como a) asegurar la igualdad de oportunidades y la no discriminación; b) evitar impactos perjudiciales en los pueblos indígenas (principio de «no hacer daño»), así como c) aplicar la regla del consentimiento previo informado.

Dos enfoques básicos guiarán la puesta en práctica: por una parte, la planificación y ejecución de todos los proyectos que afecten a los pueblos indígenas tendrán en cuenta de manera sistemática sus intereses y preocupaciones. Asimismo, se fomentarán las organizaciones indígenas, también a nivel regional. Ello incluye la posibilidad de una cooperación directa.

Con respecto a la aplicación de estos enfoques básicos en los distintos niveles de la actuación, la estrategia ofrece varios puntos de partida: por ejemplo, a) los donantes tendrán en cuenta los intereses y derechos indígenas a la hora de armonizar y coordinar sus actividades, es decir, a la hora de implementar iniciativas conjuntas, tales como enfoques sectoriales; b) el Ministerio participará activamente en la elaboración de documentos de estrategia para la reducción de la pobreza y la incorporación de los indígenas en los respectivos procesos, y c) se participará en el diseño de programas y estrategias de país (UE).

Otro instrumento importante es el diálogo político. Este instrumento, crecientemente cuestionado, sigue siendo –tal es la convicción del Ministerio– la herramienta más importante para incrementar el peso de los derechos de los pueblos indígenas dentro de las perspectivas nacionales de desarrollo. En algunos países, tales como Guatemala, este tema es un elemento fijo de las negociaciones intergubernamentales.

Lo nuevo de la estrategia es el marco concreto definido para su puesta en práctica. A título ilustrativo quiero mencionar: el fomento del diálogo intercultural en todos los niveles; el reclutamiento de personal técnico indígena para los proyectos; la formación y capacitación, en especial de líderes indígenas, así como el fomento del intercambio regional de experiencias. De manera generalizada deberá garantizarse la participación igualitaria de mujeres y hombres indígenas.

Bajo aspectos temáticos la cooperación se centrará en cuatro áreas prioritarias:

### a) *Democracia, sociedad civil y administración pública*

El fomento de la democracia es uno de los principales ámbitos de acción de la cooperación alemana con América Latina. Hoy en día los indígenas son actores políticos claves, que reclaman el cumplimiento de sus derechos dentro del proceso de democratización. La manera en que los indígenas y sus organizaciones encaucen sus reclamos legítimos puede tener un efecto destabilizador, aunque de hecho representan uno de los motores del desarrollo. El BMZ es consciente de esta ambivalencia y la considera como un reto y, a la vez, una oportunidad para promover el equilibrio de intereses dentro de las sociedades latinoamericanas. Algunos ejemplos de la actuación del BMZ: 1) descentralización: fortalecimiento de las estructuras de representación local y autoayuda de la población indígena; 2) reforma judicial: elaboración/revisión de leyes y arreglos nacionales para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas; 3) toma en cuenta de métodos tradicionales de arreglo de conflictos y del derecho consuetudinario de los indígenas.

### b) *Gestión de recursos naturales y desarrollo rural sostenible*

Los compromisos de larga data de la cooperación alemana se sustentan en la convicción de que los espacios vitales y recursos naturales tradicionales de los pueblos indígenas se ven crecientemente amenazados debido a la falta de títulos de propiedad de la tierra, así como la múltiple y conflictiva presión de uso (*explotación de los recursos naturales, ampliación de la agroindustria*). Alemania se ha propuesto contribuir a que se eviten, se limiten o se resuelvan conflictos en torno al ordenamiento territorial, la propiedad o el uso de la tierra, reconociendo los derechos colectivos de propiedad y uso (protección contra desposesión sin indemnización, reasentamientos). Se propone también mejorar directamente las condiciones de vida de los pueblos indígenas mediante la gestión sostenible de los recursos naturales o la valorización de formas de uso tradicionales de los indígenas (comercialización de productos). Ello incluye la protección de los conocimientos tradicionales acorde al Convenio sobre la Diversidad Biológica.

### c) *Prevención de crisis/conflictos y desarrollo de la paz*

Dada su creciente importancia, el tema será considerado como un área prioritaria específica. Se apoyarán actividades enfocadas hacia la mediación (foros de diálogo, mesas redondas, etc.), así como el fortalecimiento de las representaciones de intereses de los pueblos indígenas. En países post-conflictivos o países con alta demanda de prevención de crisis, los análisis de conflictos, incluyendo conflictos interétnicos, tendrán que formar parte de la preparación de los proyectos para deducir de ellos las respectivas medidas en varios niveles.

### d) *Desarrollo social*

El BMZ recurrirá a las experiencias positivas recogidas en el ámbito de la educación bilingüe intercultural. Ante la creciente demanda que existe en la materia, el Ministerio intensificará su apoyo a la calificación de personal directivo y ejecutivo, es decir de elites indígenas, y fomentará iniciativas innovadoras, tales como la Universidad Indígena Intercultural, que reúne nueve países de la región y ofrece cursos de postgrado en temas indígenas específicos, entre ellos el derecho indígena y la medicina intercultural. Las actividades de la cooperación alemana destinadas a contribuir directamente a la mejora de la infraestructura social de poblaciones indígenas se enfocarán hacia el abastecimiento de agua y servicios básicos de salud.

Bajo aspectos regionales, la cooperación seguirá centrándose en los países con un alto porcentaje de población indígena, sin limitarse por lo tanto a ellos. Además, se dará especial atención a las particularidades de los espacios naturales o culturales, por ejemplo la Amazonía o el Corredor Biológico Mesoamericano.

Otro campo importante es el fortalecimiento de los derechos indígenas a nivel internacional. El Ministerio seguirá esforzándose por hacer ratificar el Convenio 169 de la OIT por el Parlamento alemán a pesar de las reservas que existen por parte de otros ministerios. Además, se apoyará a las organizaciones indígenas en las áreas de *networking* y fortalecimiento institucional con el fin de mejorar sus capacidades de articulación y negociación a nivel internacional. En cuanto al apoyo directo a los intereses indígenas, por ejemplo a través de foros de las Naciones Unidas, Alemania adoptó en el pasado una postura más reservada que otros donantes. En 2006, el BMZ participó por primera vez en el Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas. No puede excluirse un mayor compromiso en el futuro.

## 3 Retos y potencialidades

Me referiré ahora a algunos de los retos más importantes:

*Primero* hay que reconocer que los pueblos indígenas y sus organizaciones son contrapartes sumamente heterogéneas. Las condiciones básicas de una cooperación son, por lo tanto, muy variadas no sólo con respecto a las formas de vida y tradiciones culturales, sino también con respecto a las estructuras organizativas y los conceptos de desarrollo. Por ello, las actuales evoluciones políticas hacen necesario un análisis continuo de esta cooperación. Para dar un ejemplo: en el caso de Bolivia tendrán que adecuarse las estructuras ejecutoras y reorientarse los temas de trabajo. Es posible que la educación bilingüe intercultural sea reformada próximamente y que surja una mayor demanda de apoyo en el área de la administración pública.

*Segundo:* cooperación directa con organizaciones indígenas. Crecientemente, los indígenas exigen una cooperación sin mediadores, por ejemplo en forma de apoyo financiero. Esto implica un doble reto: el Ministerio tiene que respetar el marco de la política de desarrollo concertado con el país contraparte, el cual a veces no desea tal cooperación. Tampoco debe excluirse la cooperación con el nivel estatal, porque es precisamente el sector gubernamental el que tiene que ser adecuado a los intereses y derechos de los indígenas.

*Tercero:* fortalecimiento organizativo bajo aspectos de plazos: las experiencias recogidas en la cooperación con COICA han confirmado que el fortalecimiento institucional directo de organizaciones indígenas supone largo aliento. Hasta la fecha, tales medidas han sido limitadas a un plazo de dos a tres años. La planificación de los proyectos deberá tener en cuenta las circunstancias específicas de esta cooperación.

*Cuarto:* aplicación de la estrategia a la luz de los procesos de reformas en curso dentro de la cooperación para el desarrollo. Palabras clave: concentración en un número menor de países, concentración en áreas prioritarias, entrelazamiento de los diferentes instrumentos de la cooperación. En un futuro cercano, el BMZ analizará si es posible seguir cooperando con cada uno de los actualmente 15 países contrapartes de la región. Para incrementar los impactos de la cooperación se continuará el proceso que busca concentrar en dos o tres áreas temáticas la cooperación con cada país. Eso supone la intensificación de la coordinación entre las distintas agencias ejecutoras de la cooperación. Ya existen ejemplos positivos, tales como el grupo de trabajo intercultural en Ecuador. Tales buenas prácticas tienen que fomentarse y difundirse.

*Quinto:* las nuevas herramientas de la cooperación, tales como el financiamiento presupuestario, plantearán nuevas exigencias. Los métodos que permiten defender directamente los intereses y preocupaciones de los pueblos indígenas tienen que sujetarse a condiciones e indicadores concretos. Al respecto, el Ministerio y otros donantes están atravesando un proceso de aprendizaje.

*Sexto:* el aprovechamiento de las sinergias de distintos actores en diversos niveles, p.ej. entre actores gubernamentales y no gubernamentales, constituye otro reto. Según mi experiencia existe potencial sin aprovechar a pesar de metas e intereses distintos. La estrategia no define un marco vinculante para la incorporación de actores no gubernamentales. Sin embargo, el Ministerio sugiere la creación de un círculo de trabajo abierto. También existen sinergias sin aprovechar con los demás donantes. Actualmente hay muy pocos ejemplos de proyectos concretos (p.ej. Brasil – PPG7) y aún menos de alianzas estratégicas. El Ministerio desea intensificar los respectivos esfuerzos.

Y, *por último*, el reto más grande: el monitoreo de la ejecución, dado el volumen de la cooperación con la región: en 2005, el Ministerio cooperó con 15 países contrapartes de la región, financiando aprox. 340 proyectos de Cooperación financiera y técnica. Por ello se han fortalecido las capacidades técnicas del personal del Ministerio para la inclusión con enfoque general de la temática, entre otros mediante la creación de la «Coordinadora Pueblos Indígenas en América Latina y el Caribe» (KIVLAK por sus siglas en alemán). Por lo general será necesario familiarizar a un mayor número de colegas con la temática indígena.

#### 4. Conclusiones

Revisando su estrategia para la cooperación con pueblos indígenas, el Ministerio ha reafirmado su voluntad política de seguir apoyando y fortaleciendo a este grupo meta. Deriva su concepto de la cooperación directamente de los convenios internacionales en beneficio de los pueblos indígenas, aunque parte de ellos aún no han sido ratificados por Alemania. Definiendo nuevos acentos temáticos y condiciones concretas para la aplicación, la estrategia constituye un marco de referencia progresista, aunque su aplicación deberá sujetarse a una planificación coherente y un sistema de monitoreo. Deberán aprovecharse más intensivamente las sinergias existentes entre los distintos actores, incluyendo los niveles no gubernamental y multilateral.

Ángeles Díaz Ojeda\*

## La política española de cooperación con los pueblos indígenas y su «Nueva Estrategia» (ECEPI)

### 1 Los pueblos indígenas en el mundo

Según datos del Foro Permanente para Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, bajo la expresión «pueblos indígenas» se esconden más de 5.000 pueblos diferentes y más de 370 millones de personas repartidas en setenta países de los cinco continentes.

Muchos de estos pueblos indígenas habitan en las zonas de más alta biodiversidad del planeta y desempeñan un papel fundamental en la conservación y desarrollo de esos ecosistemas. La existencia de pueblos indígenas y el respeto a sus derechos, especialmente en lo relativo a sus tierras, territorios y recursos, garantiza la protección y el desarrollo sostenible de grandes espacios naturales, tan necesarios para la supervivencia del ser humano.

La gran importancia que los pueblos indígenas tienen para el conjunto de la humanidad no impide, sin embargo, que hayan sido tradicionalmente discriminados en sus respectivas sociedades nacionales. Así, a pesar de la gran diversidad de pueblos y situaciones, la experiencia muestra que comparten una problemática común, que se refiere a la violación, falta de reconocimiento y aplicación efectiva de sus derechos lo que, en muchas ocasiones, los

\* Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Dirección General de Cooperación con Iberoamérica. Subdirección General de Cooperación con Países de América del Sur. Programa Indígena.

convierte en grupos altamente vulnerables. Aunque apenas representan el 5% de la población mundial, destaca sobremanera el hecho de que constituyan el 10% de la población más pobre del planeta.

Un reciente estudio del Banco Mundial muestra que los indígenas, especialmente las mujeres, tienen más probabilidades de ser pobres que los no indígenas, tienen salarios más bajos y un menor acceso a la educación. Los datos estadísticos señalan que ser indígena incrementa en un 13% la probabilidad de ser pobre en Bolivia, un 16% en Ecuador, un 30% en México y un 11% en el Perú. Incluso en países desarrollados como Canadá y Australia, las estadísticas muestran que la esperanza de vida de la población indígena es significativamente más baja que la de la población no indígena.

## 2 Los pueblos indígenas y su reconocimiento internacional

En los últimos años, los pueblos indígenas han desarrollado un discurso político y adoptado posiciones comunes, alzando su voz ante la comunidad internacional.

Como respuesta a sus demandas, en 1995 la Asamblea General de las Naciones Unidas –mediante la resolución 48/163– proclamó el Primer Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo. La comunidad internacional, a lo largo del Decenio, ha ido tomando conciencia de la existencia de los Pueblos Indígenas, de la alarmante situación en la que muchos de ellos se encuentran y de la necesidad de adoptar medidas al respecto.

La creación del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, el nombramiento del Relator Especial para los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas y los avances en el proceso de redacción del Proyecto de Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas son, entre otros, indicadores del nuevo compromiso de la comunidad internacional con los pueblos indígenas.

Durante el Primer Decenio se han producido avances importantes en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Así, numerosos países han llevado a cabo reformas constitucionales, pasando a definirse como estados de conformación pluricultural y multiétnica y han elaborado políticas públicas que comienzan a prestar atención a la interculturalidad. Sin embargo, los pueblos indígenas continúan sufriendo negaciones o violaciones de sus derechos en todo el mundo. El Relator Especial para los derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, Rodolfo Stavenhagen, ha puesto de manifiesto como cuestión de máxima relevancia para la comunidad internacional la brecha existente entre la legislación y la implementación de las correspondientes prácticas administrativas, legales y políticas.

En este marco internacional de tareas inacabadas, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó, en enero de 2005, el Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo. La meta de este Segundo Decenio es continuar fortaleciendo la cooperación internacional para la solución de los problemas a los que se enfrentan los pueblos indígenas en materia de cultura, educación, salud, derechos humanos, medio ambiente, y desarrollo social y económico. En palabras del Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, durante este Segundo Decenio de los Pueblos Indígenas «las propuestas deben materializarse en acciones concretas por parte de los Estados».

Para ello, en diciembre de 2005, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el Programa de Acción del Segundo Decenio y solicitó a los Estados que elaboren sus propios planes de acción para desarrollar los objetivos y metas del Segundo Decenio. En este Programa se establece como prioridad la aprobación, a comienzos del Decenio, del Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que, una vez aprobada, constituirá uno de los principales documentos de derecho internacional específicamente dedicados a tales pueblos.

A nivel regional también se han dado pasos significativos hacia el reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas. Así, en la Unión Europea cabe destacar la Resolución del Parlamento Europeo, de 1994, sobre las medidas internacionales necesarias para la protección efectiva de los pueblos indígenas y la Resolución sobre los pueblos indígenas y la cooperación al desarrollo de la Comunidad y de los Estados Miembros, del Consejo de la UE, de 1998, reiteradas en la Conclusión del Consejo de la UE de 2002. Además, son varios los Estados Miembros que han establecido estrategias y políticas específicas en esta materia.

En el ámbito regional americano, la OEA tiene entre sus prioridades la redacción de una Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. De esta tarea se ocupa, desde 1997, un Grupo de Trabajo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Además, la Corte Interamericana de Derechos Humanos atiende las denuncias que le presentan los particulares y posee una importante jurisprudencia en la que se reconocen y protegen los derechos de los pueblos indígenas americanos.

También en la región americana, el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe –del que España es Estado miembro y uno de sus principales financiadores– tiene como misión promover el fortalecimiento y desarrollo político, económico, cultural y social de los pueblos, comunidades y organizaciones indígenas de la región.

En África, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha dado un paso muy importante al reconocer la existencia de poblaciones indígenas en el continente y establecer como prioridad la promoción y la

protección de sus derechos humanos básicos. Se ha creado un Grupo de Trabajo de Expertos en Poblaciones/Comunidades Indígenas con el mandato de compilar información sobre la situación de los derechos humanos en las poblaciones indígenas africanas y de promover, entre los gobiernos y otras partes involucradas, la toma de conciencia y el respeto de tales derechos.

Aunque en Asia no se han establecido normas de aplicación regional cabe destacar, asimismo, que el Banco Asiático de Desarrollo elaboró, en 1998, una política específica para guiar su trabajo con los pueblos indígenas. En este continente, algunos países, como Filipinas o Camboya, cuentan con legislación nacional al respecto.

En conclusión, a nivel regional es en América donde se han producido los avances más significativos en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

### 3 La cooperación española con los pueblos indígenas: el Programa Indígena

El apoyo de la cooperación española a los pueblos indígenas tiene sus orígenes en la década de 1980, con el establecimiento de una línea específica de trabajo en el programa para la conmemoración del Quinto Centenario del Descubrimiento de América. Desde entonces, en el ámbito de su política de cooperación para el desarrollo y, en general, en su política exterior, España ha venido asumiendo y reconociendo cada vez con mayor firmeza la necesidad de prestar una atención específica a los pueblos indígenas. El hecho de que entre los países prioritarios de la cooperación española en América Latina figuren los países con mayor proporción de indígenas sobre el total de la población ha hecho que, ineludiblemente, haya resultado preciso considerar esta singularidad.

En el año 1997, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), siguiendo el ejemplo de otras agencias de cooperación europeas y ante la necesidad de crear mecanismos específicos de actuación en este ámbito, elaboró la *Estrategia Española de Cooperación con los Pueblos Indígenas* (EECP). Con la publicación de esta *Estrategia*, en el año 1998, se consolidaba el *Programa Indígena* de la AECI como una unidad de gestión técnica y administrativa de carácter horizontal, dependiente de la Dirección General de Cooperación con Iberoamérica. Esta adscripción geográfica de un Programa de vocación global se justificaba por la prioridad otorgada en nuestra cooperación a los países latinoamericanos con alta presencia indígena.

El Programa Indígena fue dotado de un presupuesto propio por primera vez en el año 1999, cuya cifra se ha mantenido dentro de unos límites muy modestos —siempre alrededor de los 300.000 €—, hasta 2006 en que se ha

visto multiplicado por diez, ascendiendo a 3.000.000 de euros. Aunque el objetivo final del Programa no es la ejecución directa de presupuesto sino la sensibilización y transversalización de esta prioridad entre todos los actores y proyectos de la cooperación española, el aumento muy significativo del presupuesto otorgado favorece muchas de las tareas que le competen.

Las funciones y tareas del Programa Indígena se han ido ampliando a lo largo de estos años. Así, además de las actividades de ejecución directa de su presupuesto, el Programa Indígena está encargado, como se ha señalado antes, de la coordinación y seguimiento de todas aquellas actuaciones que afectan, directa o indirectamente a los pueblos indígenas, ya sean financiadas a través del presupuesto bilateral, la convocatoria de ONGD, contribuciones a organismos internacionales o mediante subvenciones del Estado. Desde 1997 se ha mantenido (con algunas oscilaciones) un volumen total de inversión en cooperación con pueblos indígenas de entre 5,9 y 11,7 millones de euros, lo que supone, aproximadamente, entre el 2% y el 5% del presupuesto anual total de la AECI.

El presupuesto del Programa se emplea actualmente en la financiación de las actividades siguientes:

- Participación de representantes de los pueblos indígenas en reuniones de carácter regional y global, especialmente en las relacionadas con los procesos en curso en el ámbito de la ONU, que afectan al reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas (biodiversidad, derechos humanos y protección de la propiedad intelectual, entre otros).
- Proyectos de dimensión regional en los que se utilizan los medios de comunicación como instrumento de desarrollo de los pueblos indígenas.
- Fortalecimiento de organizaciones indígenas.
- Proyectos específicamente dirigidos al fortalecimiento institucional de los pueblos indígenas y de sus comunidades.
- Contribución al funcionamiento institucional del Fondo Indígena y a su sostenimiento, mediante aportaciones al capital social y concesión de subvenciones para realizar programas.
- Informes, estudios y publicaciones sobre la cooperación para el desarrollo con los pueblos indígenas. Elaboración de guías de trabajo intercultural.
- Proyectos que, respondiendo a modelos locales de desarrollo, no pueden ser financiados por otros programas de cooperación debido a su especificidad.

Otras actuaciones prioritarias del Programa Indígena son:

- Promoción de actividades de información, sensibilización y formación de los actores de la Cooperación Española en relación con el desarrollo de los pueblos indígenas.
- Asesoramiento técnico para los actores de la Cooperación Española, en aras de la mayor unidad de acción y coherencia posibles.
- Investigación y elaboración de metodologías específicas y construcción de indicadores pertinentes.
- Concertación y diálogo intercultural para la formulación de políticas de desarrollo que afecten a los pueblos indígenas.
- Seguimiento de las políticas de cooperación con los pueblos indígenas de las distintas agencias de cooperación del ámbito europeo e internacional, y coordinación con las mismas.
- Seguimiento de acuerdos y compromisos internacionales que afectan a los pueblos indígenas, asesoramiento para su cumplimiento y para la definición de la posición de España ante organismos de carácter multilateral.

#### 4 La Nueva Estrategia de la Cooperación Española con los Pueblos Indígenas (ECEPI)

##### 4.1 Presentación

El Plan Director de la Cooperación Española para el periodo 2005 – 2008 dota de renovada y singular importancia a la cooperación española con los Pueblos Indígenas, incorporándola como línea de trabajo específica dentro de una de sus prioridades sectoriales: aumento de la libertad y las capacidades culturales. Este impulso se refleja no sólo en un aumento de la cantidad –el presupuesto del Programa Indígena se ha multiplicado por diez en el 2006–, sino también de la calidad de la ayuda destinada a la cooperación con los pueblos indígenas y por ello, el Plan Director señala la necesidad de disponer de una estrategia de cooperación con los pueblos indígenas actualizada y adaptada a las disposiciones emanadas de la Unión Europea y al nuevo marco internacional.

La nueva *Estrategia de la Cooperación Española con los Pueblos Indígenas* (ECEPI), es el resultado de un largo proceso participativo, que se inspira principalmente en las demandas de los movimientos y organizaciones indígenas y que ha contado con la colaboración de ONGD, ONGD generalistas y expertos del mundo académico. Es el principal instrumento de planificación de la cooperación española con los pueblos indígenas y tiene como objetivo fundamental contribuir al reconocimiento y al ejercicio efectivo del derecho

de los pueblos indígenas a articular sus propios procesos de desarrollo social, económico, político y cultural.<sup>1</sup>

#### 4.2 Marco de referencia normativo e institucional

	MARCO NORMATIVO	MARCO INSTITUCIONAL
<b>Inter na cio nal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convenio nº 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)</li> <li>• Convención sobre los Derechos del Niño (1989)</li> <li>• Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)</li> <li>• Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas de los Derechos de los Pueblos Indígenas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de Naciones Unidas</li> <li>• Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de la Comisión de Derechos Humanos (ahora Consejo de Derechos Humanos)</li> <li>• Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas. CDH/CONDH</li> <li>• Foro Internacional Indígena sobre Biodiversidad.</li> </ul>
<b>Re gio nal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. OEA.</li> <li>• Declaración de Machu Pichu sobre la Democracia, los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Lucha contra la Pobreza. CAN.</li> <li>• Res. 65 (XXXIV)-03. de la Comisión Africana</li> <li>• Política Operativa sobre Pueblos Indígenas del BID</li> <li>• La Política del Banco Asiático de Desarrollo con Pueblos Indígenas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grupo de Trabajo Encargado de Elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. OEA</li> <li>• Corte Interamericana de Derechos Humanos</li> <li>• Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe.</li> <li>• Grupo de Trabajo sobre Poblaciones/Comunidades Indígenas de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos</li> <li>• Consejo de Desarrollo de la UE</li> </ul>

#### 4.3 Marco teórico

##### 4.3.1 Objetivo global, principios y enfoque de desarrollo

El *objetivo global* de la ECEPI es contribuir al reconocimiento y al ejercicio efectivo del derecho de los pueblos indígenas a articular sus propios procesos de desarrollo social, económico, político y cultural.

<sup>1</sup> El borrador definitivo de la ECEPI fue remitido por el Programa Indígena a la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo con fecha 24 de julio de 2005 para su revisión final, aprobación y publicación.

Para el logro de este objetivo deberán respetarse los siguientes *principios básicos*:

- Auto-identificación como criterio básico para la identificación de los pueblos indígenas.
- Estrecha vinculación entre la identidad de los pueblos indígenas y el control efectivo de sus tierras y territorios.
- El derecho de los pueblos indígenas al autodesarrollo, entendido como la elaboración, aplicación y proyección de sus propios modelos de desarrollo.
- El derecho de los pueblos indígenas al consentimiento libre, previo e informado, incluido el derecho a rechazar propuestas de proyectos y de actividades de cooperación para el desarrollo, o de otra índole.
- Aplicación del enfoque basado en procesos y en el reconocimiento de derechos.

#### 4.3.2 Definición de pueblos indígenas

En la ECEPI se utiliza la expresión *pueblos indígenas*, sin que ello signifique negar la validez de otras denominaciones que, en distintas partes del mundo, algunos pueblos prefieren utilizar para referirse a sí mismos y a sus propias formas de organización.

Ante la inexistencia de una definición universalmente aceptada y la necesidad de delimitar el ámbito de aplicación de la Estrategia, se hace referencia a las definiciones que gozan de mayor aceptación en el ámbito internacional, como la del Convenio 169 de la OIT o la formulada en 1986 por el relator especial Sr. J. Martínez Cobo. El Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas adoptó, en 1995, cuatro principios que deben tenerse en cuenta en toda posible definición de pueblos indígenas:

- La prioridad en el tiempo por lo que respecta a la ocupación y el uso de un determinado territorio.
- La perpetuación voluntaria de la distinción cultural, que puede incluir los aspectos del idioma, la organización social, la religión y los valores espirituales, los modos de producción, las leyes e instituciones.
- La conciencia de la propia identidad, así como su reconocimiento por otros grupos, o por las autoridades estatales, como una colectividad distinta.
- Una experiencia de sostenimiento, marginación, desposeimiento, exclusión o discriminación, independientemente de que estas condiciones persistan o no.

## 5 Marco de intervención

### 5.1 Marco metodológico

#### 5.1.2 Líneas estratégicas de carácter general.

- El apoyo a la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en los procesos e instituciones de decisión relevantes para la consolidación del reconocimiento jurídico de sus derechos, y para el ejercicio de éstos.
- Empoderamiento y apoyo al desarrollo de capacidades de los hombres y las mujeres indígenas y de sus organizaciones e instituciones, incluyendo el apoyo a propuestas educativas y de formación.
- Apoyo a las organizaciones, instituciones y autoridades tradicionales en los procesos de definición de estrategias y modelos de desarrollo propios con la participación plena y efectiva de hombres y mujeres.
- Respaldo a los pueblos indígenas y sus organizaciones en la protección de sus territorios, medio ambiente, sistemas culturales y patrimonio cultural.

#### 5.1.3 Aplicación de las prioridades *horizontales* de la cooperación española a la cooperación con los pueblos indígenas.

*Lucha contra la pobreza*: la alta vulnerabilidad que presentan en la actualidad los pueblos indígenas se debe, fundamentalmente, a la marginación y exclusión que han sufrido históricamente y que sufren cotidianamente muchos de ellos. Por ello, en lo que concierne a la cooperación con tales pueblos, los programas de lucha contra la pobreza deben ir íntimamente ligados a estrategias para la defensa de sus tierras y territorios y el reconocimiento y ejercicio efectivo de sus derechos individuales y colectivos.

*a) Defensa de los Derechos Humanos*: la discriminación, la falta de acceso a los centros de poder, la presión de la sociedad envolvente y la invisibilización de gran parte de los pueblos indígenas y de los individuos que los conforman, son elementos que agravan la vulnerabilidad de los pueblos indígenas. Eliminar estos obstáculos mediante la promoción y defensa de los derechos humanos debe ser una prioridad transversal a todas las iniciativas y actuaciones de la cooperación española con los pueblos indígenas.

*b) Equidad de género*: la aplicación del enfoque de género en desarrollo a la cooperación con los pueblos indígenas conlleva la necesidad de estudiar, en

cada caso concreto, la situación de los hombres y las mujeres, las relaciones entre ambos y los procesos y elementos de mayor discriminación contra las mujeres indígenas. La participación de ambos géneros en los proyectos de cooperación deberá ser coherente con esta información.

*c) Sostenibilidad medioambiental:* los pueblos indígenas dependen, en gran medida, de los recursos existentes en sus territorios. Al mismo tiempo, sus sistemas de conocimientos tradicionales desempeñan un papel fundamental en la conservación de dichos recursos. Las actuaciones de la cooperación española deberán brindar a los pueblos indígenas la oportunidad de encontrar, afianzar y desarrollar las estrategias propias de uso y manejo sostenible de sus tierras y territorios, compatibles con el fortalecimiento de sus respectivas identidades diferenciadas.

*d) Respeto a la diversidad cultural:* los pueblos indígenas desempeñan un papel fundamental en la conservación de la diversidad cultural. Para promover y proteger dicha diversidad las actuaciones de la cooperación española con los pueblos indígenas deberán partir del reconocimiento y el respeto de sus derechos individuales y colectivos y apoyar la participación de sus representantes en los foros multilaterales, nacionales y locales.

#### Transversalización de las prioridades horizontales

##### Todas las actuaciones de la cooperación española deberán:

- Considerar la pobreza desde la percepción que de ella tienen los pueblos indígenas.
- Respetar los modelos de autodesarrollo indígena, sus tiempos e indicaciones.
- Desarrollar las capacidades de los pueblos indígenas en el control efectivo y el manejo de sus tierras, territorios y recursos.
- Fomentar el respeto a los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, especialmente el derecho al consentimiento libre, previo e informado.
- Fomentar la participación de los pueblos indígenas en los ámbitos de decisión locales, regionales, nacionales e internacionales, relevantes para el reconocimiento y la promoción de sus derechos.
- Apoyar el fortalecimiento de las organizaciones indígenas.
- Garantizar el enfoque de género.
- Contar con los preceptivos informes de impacto ambiental, social y cultural.
- Garantizar la participación de los hombres y mujeres indígenas en todas las fases del proyecto.
- Contar, en la medida de lo posible y siempre que los pueblos indígenas no se opongan, con sus conocimientos, prácticas y saberes propios, evitando el desarrollo de dependencias externas.

#### 5.1.4 Aplicación de las prioridades sectoriales de la cooperación española a la cooperación con los pueblos indígenas

Será una actividad prioritaria en todos los sectores de la cooperación con los pueblos indígenas la elaboración, a través de metodologías participativas, de indicadores específicos para la población indígena, desagregados por sexo y con análisis de género.

*a) Gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional:* la cooperación española debe apoyar los mecanismos de diálogo y negociación entre los pueblos indígenas y las autoridades estatales. Algunas de las actuaciones prioritarias en este sector son:

- Reconocimiento y fortalecimiento institucional de los procesos organizativos y de autogobierno de los pueblos indígenas.
- Respaldo a la aplicación plena y efectiva de los derechos de los pueblos indígenas reconocidos en los acuerdos, normativas y políticas nacionales se internacionales.
- Capacitación acerca de los instrumentos que amparan y protegen los derechos de los pueblos indígenas.
- Educación, formación y sensibilización de la sociedad no indígena sobre la necesidad del respeto y defensa de los derechos de los pueblos indígenas.
- Apoyo a la consolidación y al fortalecimiento de las instituciones democráticas y pluriculturales de los Estados, con énfasis en las instancias públicas y oficiales y en la investigación de formas interculturales de relación y de administración.

*b) Cobertura de las necesidades sociales:* en este sector, la ECEPI presta mayor atención a los ámbitos de la educación y la salud pública, debido a su importancia para el autodesarrollo indígena. Algunas de las actuaciones prioritarias en materia de educación intercultural bilingüe son:

- Apoyo a la definición y puesta en práctica de los marcos legales necesarios para el desarrollo de la educación intercultural bilingüe.
- Fortalecimiento de las capacidades institucionales de los organismos públicos nacionales de educación para la introducción de currículos interculturales en todo el sistema educativo.
- Formación y capacitación de profesores y profesoras.

- Creación de materiales acordes con los modelos educativos definidos.
- Respaldo a los pueblos indígenas para la elaboración propia y participativa de sus planes educativos.

Algunas de las actuaciones prioritarias en materia de salud pública son:

- Apoyo a la definición y puesta en práctica de los marcos legales necesarios para el desarrollo de los sistemas indígenas de atención para la salud.
- Fortalecimiento de las capacidades institucionales de los organismos públicos nacionales de salud para la introducción y el desarrollo de sistemas locales de salud que consideren la especificidad indígena.
- Desarrollo de modelos interculturales de gestión y atención a la salud.
- Formación y capacitación de profesionales indígenas tanto en el sistema nacional de salud como en el de sus propias culturas.

c) *Promoción del tejido económico y empresarial*: todas las iniciativas en este sector deben partir de necesidades definidas por las comunidades mediante procesos participativos propios, ya que la ejecución de proyectos formulados sin su participación puede tener efectos nefastos sobre la integridad territorial y social de los pueblos indígenas. Algunas de las actuaciones prioritarias en este sector son:

- Desarrollo y fortalecimiento de sistemas económicos definidos por los propios pueblos indígenas, basados en el aprovechamiento y gestión sostenibles de sus tierras, territorios y recursos, acordes con sus patrones culturales.
- Acceso a mecanismos de financiación adecuados a las características y adaptados a las necesidades individuales y colectivas de los pueblos indígenas.
- Formación y capacitación de profesionales indígenas en materia de gestión, administración y comercialización.
- Respaldo a la elaboración y aplicación de códigos de conducta para la ejecución de proyectos de desarrollo económico y empresarial en territorios indígenas.
- Mejora del posicionamiento de las producciones indígenas en los mercados locales, nacionales e internacionales.

d) *Medio Ambiente*: los estudios sobre la conservación del medio ambiente han constatado la relación directa que hay entre la diversidad cultural y la

diversidad biológica. La especial relación existente entre los pueblos indígenas y sus tierras, territorios y recursos, y su control efectivo, ha permitido, además de su supervivencia, la conservación y el desarrollo de esas zonas de alta biodiversidad. Algunas de las actuaciones prioritarias en este sector son:

- Respaldo institucional para el reconocimiento y el respeto de los derechos territoriales y medioambientales de los pueblos indígenas en los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales y, por consiguiente, de su incidencia en la preservación del medio ambiente.
- Apoyo a los procesos de titulación de tierras, demarcación territorial y control efectivo de las tierras y territorios a favor de los pueblos indígenas.
- Apoyo al reconocimiento y aplicación efectiva de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus recursos de la biodiversidad, incluidos los recursos genéticos, y sobre sus conocimientos, tecnologías y prácticas tradicionales y sus innovaciones.
- Apoyo a la participación plena y efectiva de los representantes de los pueblos indígenas en foros internacionales donde se discutan asuntos en materia de medio ambiente que les afecten.

e) *Cultura y desarrollo*: sólo a partir de un conocimiento libre de prejuicios sobre las culturas indígenas y del respeto hacia ellas por parte de la sociedad general, será posible la participación de los pueblos indígenas en pie de igualdad con los demás pueblos que las conforman en la construcción pluriétnica y multicultural de sus respectivas sociedades nacionales. Para la ECEPI son ámbitos de especial relevancia en este sector el «Diálogo Intercultural» y la «Comunicación para el Desarrollo». Algunas de las actuaciones prioritarias son:

- Apoyo a los procesos de diálogo e interrelación entre las diferentes culturas en pie de igualdad y respeto mutuos.
- Apoyo a los procesos participativos de fortalecimiento y recuperación cultural planteados por los pueblos indígenas.
- Fortalecimiento del uso, manejo y control de los medios de comunicación y de las nuevas tecnologías de la información por parte de los pueblos indígenas.
- Creación, extensión y sostenimiento de redes de comunicación indígenas.
- Producción, difusión y comercialización de productos indígenas de comunicación.

f) *Género y desarrollo*: las relaciones de género están íntimamente relacionadas con el resto de esferas de la vida social, por lo que antes de cualquier intervención son imprescindibles los preceptivos estudios de impacto ambiental, social y cultural, con la participación plena y efectiva tanto de los hombres como de las mujeres indígenas. Algunas de las actuaciones prioritarias en este sector son:

- Prestar apoyo específico a las organizaciones de mujeres indígenas que hayan surgido de las comunidades.
- Apoyo a los procesos de empoderamiento integral de mujeres indígenas con especial énfasis en aquellos dirigidos a su empoderamiento económico, políticos y social.
- Implementación de políticas específicas de apoyo a las mujeres indígenas en materia de organización, educación en género, salud sexual y reproductiva, lucha contra la violencia de género, economía y cuales quiera otras que fueran pertinentes.
- Promoción de la sensibilización en materia de derechos de las mujeres y género entre los hombres y las organizaciones indígenas en todos los niveles.

g) *Prevención de los conflictos y construcción de la paz*: el apoyo al autodesarrollo y la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas incidirá positivamente en la prevención de posibles conflictos y en la construcción de la paz. Algunas de las actuaciones prioritarias son:

- Fortalecimiento de las capacidades de negociación y participación de los pueblos indígenas en los contextos de conflicto.
- Desarrollo de estrategias de prevención y de atención al desplazamiento forzoso específicas para pueblos indígenas y con enfoque de género.
- Formación capacitación de los hombres y mujeres indígenas en materia de prevención de conflictos, teniendo presente los sistemas de resolución y prevención de conflictos propios de cada pueblo.
- Fomento del conocimiento, diálogo y entendimiento intercultural como medio para la prevención y resolución pacífica de los conflictos.

## 5.2 Marco geográfico

Debido a la especial relación de España con los países latinoamericanos, la cooperación española con los pueblos indígenas se ha venido centrando en

esta región. Sin embargo, la presencia de pueblos indígenas en todos los continentes, su alta vulnerabilidad y las reivindicaciones indígenas en el ámbito internacional, junto con la diversidad geográfica de la cooperación española, hacen necesaria la extensión de la cooperación con los pueblos indígenas a otras zonas y la flexibilidad respecto al ámbito geográfico, que trascenderá de los países prioritarios establecidos en el PD 2005 – 2008.

## 5.3 Marco instrumental

### 5.3.1 Ámbito multilateral

Las acciones de la cooperación bilateral con los pueblos indígenas deben complementarse con una activa cooperación multilateral, siendo algunas de las pautas mínimas de intervención:

- Promoción de las cuestiones indígenas en el marco de las actuaciones multilaterales españolas.
- Promoción de la participación española en los foros de debate sobre las cuestiones indígenas.
- Apoyo a la participación de representantes indígenas en foros internacionales relevantes para la promoción de sus derechos.
- Mantener el apoyo a los diferentes programas de las Cumbres Iberoamericanas especialmente al Fondo Indígena.
- Promoción de la cooperación con los pueblos indígenas y del reconocimiento de sus derechos individuales y colectivos en el seno de la UE.
- Promover y apoyar el trabajo del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas como órgano de más alto nivel que se ocupa de los asuntos indígenas en el seno de las Naciones Unidas.

### 5.3.2 Instrumentos de la cooperación española.

La ECEPI establece las pautas de intervención aplicables a los instrumentos empleados por la cooperación española, que deben ser utilizadas íntegra y coherentemente por parte de todos los actores en sus actividades de cooperación cuando afecten, directa o indirectamente, a pueblos indígenas. Algunas de esas pautas son:

- Preceptiva obtención del libre consentimiento informado previo.
- Preceptivas evaluaciones de impacto social, ambiental y cultural.

- Participación plena y efectiva de los hombres y mujeres indígenas en todas las fases de la actividad.
- La ayuda alimentaria será necesariamente una medida coyuntural, transitoria y subsidiaria a la elaboración de políticas específicas encaminadas a que los pueblos indígenas recuperen su soberanía alimentaria. Además, esta ayuda alimentaria deberá ser la apropiada para cada pueblo, según sus hábitos alimenticios y nutricionales.
- Los hombres y mujeres indígenas desplazados deberán ser asistidos por personal especializado, que tome en consideración las diferencias y particularidades culturales, territoriales, políticas, socioeconómicas y demográficas de los pueblos indígenas
- La utilización de un instrumento como los microcréditos puede ser especialmente relevante en lo referente al empoderamiento de las mujeres y de los indígenas urbanos. En la valoración para la concesión del microcrédito, se tendrá en cuenta el efecto que producirá en el conjunto de la comunidad indígena y deberá contar, preferiblemente, con su apoyo.

Durante todo el ciclo del proyecto, los diferentes actores podrán contar con el asesoramiento del Programa Indígena de la AEI, que a su vez podrá solicitar en todo momento información a las ONGD sobre el grado de cumplimiento de los principios recogidos en la ECEPI.

#### 5.4 Proceso de puesta en práctica de la estrategia

La DGPOLDE, con la colaboración del Programa Indígena de la AEI, será responsable de llevar a cabo el proceso de sensibilización y transferencia de la ECEPI a los actores de la cooperación española, las organizaciones y representantes de los pueblos indígenas y organismos internacionales y otras agencias de cooperación.

Para desarrollar adecuadamente las tareas a realizar en esta etapa, se establece un plan de acción para cuya aplicación se deberá contar con la participación activa de las ONGD especializadas en el sector.

#### 5.5 Proceso de seguimiento y evaluación

La evaluación de la ECEPI se realizará en tres momentos clave de su proceso de planificación y desarrollo: evaluación de diseño, evaluación intermedia y evaluación final.

Diana Vinding\*

## Apoyo danés a los pueblos indígenas: estrategia y práctica

La política para la cooperación internacional de Dinamarca pone énfasis en los derechos humanos, la democratización, la reducción de la pobreza, y el desarrollo sostenible a través del crecimiento económico en beneficio de los pobres. Por lo tanto, los pueblos indígenas y sus inquietudes particulares quedan debidamente reflejadas en los principios e iniciativas de la cooperación danesa.

Sin embargo, el Parlamento danés encargó en 1993 al Ministerio de Asuntos Exteriores elaborar y formular una estrategia para asegurar que el apoyo danés a los pueblos indígenas sea suficiente, bien enfocado y efectivo.

Esto no quiere decir que DANIDA no hubiera apoyado antes a los pueblos indígenas. Pero, con una estrategia, el Gobierno se comprometía formal y específicamente a trabajar para fortalecer los derechos de los pueblos indígenas.

La estrategia se publicó en julio de 1994. Resultado de una estrecha colaboración con el Gobierno groenlandés y ONGs danesas como IWGIA –que jugó un papel importante–, la estrategia ha sido no solamente una de las primeras estrategias nacionales hacia pueblos indígenas, sino también una de las más progresistas.

Se trata de un documento comprehensivo que analiza la situación de los pueblos indígenas –y se especifica bien que esto quiere decir hombres y mujeres indígenas–; reconoce sus derechos colectivos a la autodeterminación, a sus territorios y recursos, a su identidad cultural, etc.

Opera en cinco ámbitos clave:

\* International Working Group for Indigenous Affairs (IWGIA), Copenhague (Dinamarca).

- Fortalecer los derechos indígenas mediante los procesos internacionales;
- asegurar la inclusión de los pueblos indígenas en la cooperación multilateral con la Unión Europea, el Consejo Ártico, y las grandes instituciones y agencias (ILO, Banco Mundial, PNUD, OCM, etc.);
- asegurar la inclusión de los pueblos indígenas en la cooperación bilateral de desarrollo;
- cooperar con organizaciones indígenas y ONGs; y
- considerar a los pueblos indígenas en temas económicos y relativos al comercio.

Dentro de cada uno de estos ámbitos, se formula una serie de compromisos muy concretos por parte del Gobierno danés.

Vale la pena mencionar que la estrategia abre también la posibilidad para ONGs danesas de trabajar con proyectos para pueblos indígenas en países con un PIB por encima de los 2.500 USD per capita.

En resumen se puede decir que esta primera estrategia danesa tenía elementos excelentes.

En 2001 se evaluaron los resultados de los primeros seis años de la estrategia, y posteriormente, en base a las recomendaciones de esta evaluación, DANIDA ha tomado una serie de iniciativas para consolidar su estrategia: en 2003 se publicó un *tool kit*, es decir, un manual para operacionalizar los principios de la estrategia, y en 2004-5 se elaboró un manual de monitoreo e indicadores sobre pueblos indígenas en la ayuda bilateral danesa. Una iniciativa para desarrollar la idea de *partnership* o contrapartes con organizaciones indígenas todavía no ha resultado en más que un taller en 2003.

En 2005, finalmente, el Ministerio de Asuntos Exteriores presentó una segunda estrategia para pueblos indígenas.

Esta segunda estrategia retoma los cinco elementos de la primera, repitiendo o actualizando los compromisos y las iniciativas que se tomarán. Además enfatiza algunos temas como por ejemplo:

- La necesidad de un enfoque de derechos (el apoyo al derecho colectivo a la autodeterminación es un principio cardinal; derecho a la plena y libre participación; derecho al consentimiento previo de forma libre e informada);
- la lucha contra la pobreza (recomienda la participación indígena en los procesos de estrategia para la reducción de la pobreza pero no menciona el proceso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio);
- temas transversales como democratización y resolución de conflictos, medio ambiente («Dinamarca trabajará en foros tanto bilaterales co-

mo internacionales por el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a las tierras y recursos que ocupan»), y género («en casos en los que las prácticas y normas indígenas entran en conflicto con otros principios de la cooperación danesa, se requiere de un diálogo –realizar capacitación y educación que se dirija a las niñas y mujeres indígenas, apoyo a las organizaciones y redes de mujeres indígenas, etc.»).

Finalmente incluye algunas de las *recomendaciones presentadas* por la evaluación de 2001.

Por lo tanto vale la pena echar una ojeada sobre cuáles fueron las conclusiones y recomendaciones de esta evaluación. Me limitaré a mencionar los puntos relevantes para América Latina.

El *objetivo de la evaluación* era analizar la relevancia de la estrategia frente a las aspiraciones de los pueblos indígenas, y de acuerdo con el resultado, revisar la estrategia. Para lograr una *perspectiva indígena* y poner en práctica la inclusión de los pueblos indígenas en consultas, se contrató –algo bastante novedoso– a un grupo de expertos indígenas. Este grupo –uno de sus integrantes venía del Ecuador– visitó proyectos y se entrevistó con organizaciones indígenas en varios países de Asia, África y América del Sur. También viajó a Ginebra para entrevistarse con la Comisión de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos y con las agencias multilaterales.

Las conclusiones de la evaluación fueron bastante positivas en cuanto al papel de Dinamarca a nivel internacional:

Dinamarca ha sido *muy activa* en varios foros importantes, promoviendo la participación de los pueblos indígenas en los procesos de la ONU y facilitando la *creación de plataformas* importantes donde los pueblos indígenas han podido incidir y promover sus derechos. Se puede destacar varios casos donde Dinamarca ha jugado un papel importante de incidencia: un ejemplo es la elaboración de una resolución de la Primera Década que fue presentada a la Asamblea General en 1999; otro es la labor que Dinamarca hizo en la Comisión de Derechos Humanos (1996-1999) para establecer y fortalecer la comunicación entre los pueblos indígenas y gobiernos. Un resultado fue la *creación del grupo de trabajo intersesional* sobre el borrador de la Declaración, donde organizaciones indígenas han podido participar en las deliberaciones. Otro resultado ha sido la *designación de un Relator Especial* encargado de informar sobre la situación de derechos humanos en relación con los pueblos indígenas.

Finalmente la *creación del Foro Permanente en 2000* ha sido una prioridad importante para la colaboración danesa-groenlandesa, y el Gobierno danés ha jugado un rol económico y político muy importante durante todo el proceso preparatorio –organizando y financiando talleres y reuniones.

En la *cooperación multilateral*, la estrategia se compromete a una mayor integración de los pueblos indígenas en la cooperación para el desarrollo. Para los indígenas de América Latina, las iniciativas más relevantes han sido *al nivel de la Unión Europea* donde los esfuerzos de Dinamarca fueron decisivos para lograr un documento político sobre pueblos indígenas bastante progresista y con un enfoque de derechos. Para asegurar la implementación de esta política, Dinamarca está financiando desde varios años a un experto nacional en Bruselas.

La evaluación subraya la importancia de los instrumentos internacionales como fundamento para encontrarse y dialogar —de gobierno a gobierno. Por lo tanto la estrategia recomendaba que Dinamarca ratificara el Convenio 169 de la OIT. Esto sucedió en 1996, y desde entonces Dinamarca ha estado apoyando varios programas de la OIT con pueblos indígenas y financiando un experto nacional en Ginebra.

En cuanto a las otras importantes agencias internacionales como el Banco Mundial y el PNUD, etc., la evaluación estima que la incidencia de Dinamarca relativa a los derechos indígenas no ha sido tan marcada como podría haber sido. Hubiera podido tener también un rol más pro-activo en foros como la OMC, o en el proceso del Convenio de Biodiversidad (CBD).

*A nivel bilateral*, la evaluación concluye que la inclusión de cuestiones indígenas en los programas de ayuda presenta algunas *debilidades*.

Hay que aclarar aquí que el apoyo danés a los 17 países de cooperación programática (incluso a Nicaragua y Bolivia) se concentra en 2-4 sectores (por ejemplo, sector agrícola, educación, salud, transporte, etc.). Una de las características de los programas sectoriales es que las estrategias y objetivos se definen en estrecha colaboración con el país de cooperación y el apoyo se da a través de las instituciones gubernamentales y sus programas nacionales.

En Bolivia, por ejemplo, el programa de cooperación que se inició en 1997, estaba basado en la estrategia danesa y la ayuda se operacionalizaba a través del programa sectorial de apoyo a los pueblos indígenas, Descentralización y Participación Popular. El programa tenía varios componentes: educación bilingüe, saneamiento y titulación de Tierras Comunitarias de Origen del Oriente, Chaco y Amazonía, etc. Pero el apoyo financiero se daba directamente a las instituciones gubernamentales y a algunas municipalidades responsables de implementar los componentes (VAIPO y luego MAIPÚ por citar sólo un ejemplo) —siendo el objetivo que se fortalecieran institucionalmente para cumplir adecuadamente con sus responsabilidades.

Se trata probablemente del primer y único programa sectorial elaborado con miras a los derechos y necesidades de los pueblos indígenas y, en general, las organizaciones indígenas entrevistadas por el grupo de expertos coincidían en decir que el programa correspondía a sus prioridades y objetivos.

Sin embargo, eran críticos respecto al hecho de que el apoyo se diera a través de instituciones gubernamentales y municipios, en los cuales la participación indígena es mínima y donde el control político es muy fuerte. En el caso del proceso de saneamiento y titulación en Bolivia, por ejemplo, se lo veía muy lento y reflejando la falta de voluntad política por parte del Gobierno. Una crítica era que el dinero de DANIDA se había gastado en la legalización de las tierras de los no indígenas.

DANIDA, por su lado, mantenía el punto de vista de que no se puede trabajar con cuestiones tan sensitivas como derechos territoriales sin tener una estrecha cooperación bilateral (entre gobiernos) y un diálogo continuo con las instituciones gubernamentales implicadas.

La evaluación —que también incluyó a otros países aparte de Bolivia— subraya algunos factores importantes para que la estrategia logre resultados en los diferentes contextos nacionales, entre otros:

- la medida en que los derechos indígenas están reflejados en la legislación nacional y los marcos sectoriales;
- el nivel de incidencia y fuerza organizativa de los pueblos indígenas;
- el nivel de sensibilidad sobre asuntos indígenas entre el personal de DANIDA;
- la existencia de mecanismos de comunicaciones y consultas entre DANIDA y los pueblos indígenas.

En el caso de Bolivia, se puede decir que los dos primeros factores —una *legislación pro-indígena* y *organizaciones indígenas fuertes*— ya existían. Al inicio del programa —o al menos cuando se tomaron los primeros pasos en 1994-1995 para formular el programa— existía también *cierta voluntad política* en el Gobierno boliviano para mejorar la situación de los pueblos indígenas. Esto cambió paulatinamente, impactando negativamente en el desarrollo del programa. Pero también ha faltado una *actitud* más acertada por parte del personal de DANIDA —que si bien ha mostrado una gran dedicación, fue demasiado tímido, o hasta temeroso, en su diálogo con las contrapartes gubernamentales. La evaluación mostró también que los *responsables* consideraban la estrategia poco operativa, sin una clara definición de los derechos indígenas. Y no entendían los conceptos claves como autodeterminación —preguntando si se trataba de autonomía o de autodesarrollo.

La evaluación subraya también el *dilema* que DANIDA enfrenta: mantener una posición neutral en las discusiones entre Gobiernos y las organizaciones indígenas y, al mismo tiempo, seguir los principios inscritos en la estrategia. Una conclusión es que hace falta *aclarar* las limitaciones y obligaciones de DANIDA y —en general— hacer que las organizaciones indígenas conozcan la

estrategia de DANIDA, lo que no era el caso de las organizaciones entrevistadas.

Para resolver este dilema, la evaluación recomienda crear un mecanismo que permita consultas y diálogos entre DANIDA y los pueblos indígenas para que se conozca la estrategia y se logre un entendimiento mutuo del papel de DANIDA, pero también para analizar temas y tal vez reorientar algunos componentes.

La evaluación recomienda además que se operacionalice la estrategia en el contexto nacional de los distintos países de cooperación y que se sensibilicen los responsables de DANIDA a través de talleres de capacitación.

La nueva estrategia incorpora estas recomendaciones y subraya entre otros puntos que puede haber diferencias de opiniones y vistas entre los pueblos indígenas y su gobierno o terceros.

Por lo tanto –al fijar las prioridades de la cooperación bilateral–, la *intervención directa* de los pueblos indígenas es un punto de partida necesario para asegurar que los derechos indígenas queden mejor reflejados en los programas cuando corresponde. Pero se pueden también implementar proyectos específicos para pueblos indígenas si la situación lo requiere. En el contexto de la ayuda a programas sectoriales se habla de la *plena participación* de los pueblos indígenas en la *identificación, formulación, ejecución y operación de intervenciones concretas*; y de los *mecanismos de consulta* con los pueblos indígenas que deberán ser fortalecidos en la cooperación bilateral.

Se subraya que el compromiso por parte de los países socios de respetar los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas ha de ser explícito.

Se puede concluir que esta nueva estrategia es más operativa que la primera en cuanto a la participación y consulta de los pueblos indígenas y ahora está además acompañada de dos manuales prácticos.

Sin embargo, su implementación, depende todavía de:

- *factores en el país de cooperación* como la legislación nacional, la voluntad política, el compromiso del Gobierno, la fuerza organizativa de los pueblos indígenas; en este sentido se puede esperar que la segunda fase de la colaboración dano-boliviana que se va a iniciar este año vaya a ser fructífera;
- *factores en Dinamarca y DANIDA*. De entre ellos se pueden mencionar: a) la *actitud* de los responsables en las embajadas. Se puede decir que los buenos resultados que se han logrado a nivel del sistema de las Naciones Unidas se deben en gran medida a la dedicación de algunos individuos. Dentro del Ministerio, todavía falta una capacitación del personal para sensibilizarlo y prepararlo a implementar los principios de la estrategia; b) la *voluntad política* del Gobierno danés.

Ahora tenemos un gobierno de centro-derecha que ha reducido el presupuesto destinado a la cooperación externa (de 1% del PNI a 0,8), una reducción que también ha impactado en las ONGs de desarrollo. El gobierno está más preocupado por el *terrorismo* –incluso se habla de «terrorismo indígena»– que por los derechos indígenas. Es interesante notar que IWGIA es la única ONG en Dinamarca a quien DANIDA pide documentar que no colaboramos con organizaciones indígenas terroristas o que las apoyamos. La elección de Evo Morales – y su programa de nacionalización– tampoco ha agradado a nuestra ministra de Desarrollo, pero después de haber puesto en duda la continuación del apoyo danés a Bolivia, ha retirado sus declaraciones y parece que el apoyo a Bolivia va a seguir con los ajustes que el nuevo contexto político pide.

Para concluir, algunas palabras sobre la colaboración IWGIA–DANIDA, que lleva más de 20 años. Desde los últimos seis años, tenemos un acuerdo marco con DANIDA –es decir, que a base de un documento de proyecto y un acuerdo por un período de cinco años, DANIDA nos destina una cierta cantidad anual de fondos que podemos gastar, dentro de ciertos límites, en proyectos y otras actividades de nuestra elección. Presentamos cada año informes temáticos y financieros, se organiza cada año también una reunión de consultas mutuas y estamos sometidos regularmente a evaluaciones externas –sea de nuestra administración o de nuestros proyectos. Pero de forma general se puede decir que nuestras relaciones con DANIDA son buenas –siempre y cuando cumplamos con nuestras obligaciones. Esto, sin embargo, nos obliga a exigir la misma puntualidad por parte de nuestras contrapartes en su rendición de cuentas, informes y auditorías, lo que a veces a las organizaciones les parece bastante burocrático.

Se puede decir que los responsables en DANIDA respetan nuestro trabajo y muestran también, si hace falta, cierta flexibilidad hacia nosotros. Especialmente a nivel del sistema de las Naciones Unidas, tenemos una muy estrecha y buena colaboración. Pero DANIDA ha brindado también apoyos importantes, por ejemplo, en el programa de AIDSESP en Perú, en lo relativo a la titulación de tierras que venimos acompañando desde finales de la década de 1980.

Donde vemos un reto futuro es en el hecho de que ahora se está descentralizando el trabajo de cooperación desde Copenhague hacia las embajadas. Aunque de esta forma el trabajo se acerque a la realidad, se pierde mucha de la experiencia y pericia que existe en la oficina central de DANIDA. Más que antes, hará falta sensibilizar al personal de las embajadas acerca de los derechos indígenas!

## Documentos consultados:

- Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca (1994): *Estrategia para el Apoyo Danés a los Pueblos Indígenas*, Copenhague: DANIDA.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca (2000): *Review of the Strategy for Danish Support to Indigenous Peoples*, Copenhague: DANIDA.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca (2002): *Evaluación. Programa de Cooperación Dano-Boliviano 1997-2001*. Copenhague: DANIDA.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca (2005a): *Estrategia para el Apoyo Danés a los Pueblos Indígenas*, Copenhague: DANIDA.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca (2005b): *Tool Kit (Best practices for including indigenous peoples in sector programme support. Tool kit for Strategy for Danish Support to Indigenous Peoples. Series: Danish Development Cooperation, Themes (Inglés y español)*. Copenhague: DANIDA.
- Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca (2006): *Danida en América Central. Iniciativa para el Medio Ambiente, los Derechos Humanos y la Democracia 2005-2010*, Copenhague: DANIDA.

La mayoría de estos documentos se pueden bajar de la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca: [www.um.dk/en](http://www.um.dk/en) (en inglés).

Ricardo Cardona Alvarenga\*

## La Conferencia Iberoamericana y la cooperación con pueblos indígenas

### Antecedentes sobre la Conferencia Iberoamericana

Los días 18 y 19 de julio de 1991 las mandatarios de los 21 países iberoamericanos reunidos en la ciudad de Guadalajara México, decidieron establecer un foro de diálogo, concertación política y cooperación multilateral, sentando las bases para el funcionamiento de un nuevo espacio internacional conformado por la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

En el contexto de una nueva dinámica en las relaciones internacionales, marcada por la desaparición definitiva del enfoque bipolar, la influencia creciente del proceso de globalización y la integración de bloques sub-regionales, entre otros, la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno se constituye en la instancia idónea para la consolidación de un espacio compartido, de identidad histórica y cultural.

A partir de entonces, la voluntad de los Mandatarios Iberoamericanos, consignada en la «Declaración de Guadalajara», se ha visto reflejada a diferentes niveles:

El diálogo político se ha consolidado a través de un intercambio de opiniones, franco y abierto; el proceso de concertación sectorial se ha institucionalizado a través de reuniones iberoamericanas de nivel ministerial, y la

\* Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), Madrid.

Comunidad Iberoamericana, organizada en las más diversas entidades empresariales, organizaciones sociales y fundaciones privadas, se vincula cada día más activamente a los mecanismos de la Cumbre.

Los años transcurridos han dejado muchas lecciones aprendidas. Por un lado, la consolidación de un espacio natural de ideas e intereses ha permitido que la región iberoamericana ocupe hoy una posición que le permite interactuar despertando el interés de otras regiones y naciones en el mundo. Por otra parte, los obstáculos enfrentados han marcado la necesidad de reorientar las acciones y realizar los ajustes necesarios para alcanzar los grandes objetivos planteados.

El sistema de cooperación, conformado en sus inicios sobre la base de la cooperación intergubernamental, se concentró en las áreas en las que la concertación ministerial sectorial era más fluida por el compromiso de los propios protagonistas. Su reducido grado de institucionalización y reglamentación facilitó no obstante la implementación del esquema y los abordajes multilaterales, bilaterales y regionales suscitados.

La Comunidad Iberoamericana, por su parte, ha generado vertientes de intercambio y cooperación que, en muchos casos, han rebasado la modalidad del mecanismo oficial de la Conferencia. Esta evolución ha propiciado la concertación de acciones y la implementación de programas y proyectos de cooperación que favorecen las posibilidades de crecimiento y desarrollo de las sociedades iberoamericanas.

Es innegable, no obstante, que existen todavía importantes desafíos de avance en un proceso de concertación que garantice la participación comprometida de todos los sectores en los distintos programas y proyectos de cooperación.

Tras estas líneas introductorias podemos resumir que la Conferencia Iberoamericana descansa sobre tres pilares fundamentales:

- un mecanismo de diálogo político que mediante los encuentros anuales de los mandatarios permite compartir experiencias y opiniones sobre los más importantes temas del quehacer internacional;
- la concertación sectorial, expresada en los encuentros anuales de ministros y altos responsables de las más diversas áreas del quehacer gubernamental;
- el sistema de cooperación que proporciona los canales de intercambio y colaboración permitiendo convertir en acciones concretas las decisiones de los Jefes de Estado y de Gobierno.

## La cooperación iberoamericana

Para comprender la cooperación iberoamericana, es necesario remontarse a los principios consignados en la declaración de la Cumbre fundacional de Guadalajara, coherentemente reafirmados en el Convenio para la Cooperación en el marco de la Conferencia Iberoamericana y su manual operativo, y consolidados en los Estatutos de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

En dichos documentos, la cooperación iberoamericana se define como un mecanismo de intercambio y consolidación de intereses históricos y culturales compartidos y se sitúa como una herramienta complementaria orientada al rescate, conservación y promoción de los valores democráticos, el respeto mutuo y el patrimonio cultural de Iberoamérica, la proyección y posicionamiento de la región en el contexto internacional y el perfeccionamiento del Sistema Iberoamericano de Cooperación.

La cooperación iberoamericana no pretende por tanto competir con otros esquemas de cooperación, sino atender complementariamente las acciones que permitan fortalecer los lazos de convivencia y la consolidación del espacio regional, promover la sistematización y difusión de las mejores prácticas y modelos exitosos en la región y fortalecer sus capacidades internas.

Una de las vertientes de mayor potencial en este esfuerzo, reside en el proceso de diálogo e intercambio de experiencias que se desarrolla a través de las reuniones de Ministros y altos responsables sectoriales.

La posibilidad de compartir conocimientos, experiencias y recursos, la homologación de normas jurídicas y regulaciones administrativas, el impulso a los procesos de concertación social para la formulación de políticas públicas y la puesta en marcha de programas y proyectos de cooperación, representan la muestra más fehaciente de una forma común de pensar, sentir y actuar en el ámbito de la Comunidad Iberoamericana.

El balance de la primera década de la cooperación, realizado por mandato de los Jefes de Estado y de Gobierno para el tercer quinquenio, puso de manifiesto la necesidad de una mayor articulación de esfuerzos para optimizar el uso de los recursos técnicos, administrativos y financieros involucrados en la cooperación.

El avance en el tratamiento intersectorial de los temas y la mayor tecnificación en el manejo de los acuerdos y convenios en materia de cooperación regional y subregional, requirieron perfeccionar los mecanismos de apoyo a la coordinación y seguimiento de las decisiones en el marco de la conferencia.

Adicionalmente, y en concordancia con la tendencia de dar a las reuniones multilaterales una orientación temática, se hizo necesario reforzar la

dinámica de las reuniones ministeriales con la participación de sectores empresariales, académicos y sociales, propiciar el tratamiento amplio de los temas y la participación creativa de los diferentes actores de la Comunidad Iberoamericana.

En ese nuevo contexto ha sido necesario impulsar la adopción de mecanismos de coordinación y seguimiento de los acuerdos alcanzados por las reuniones sectoriales, detectar los puntos fuertes y los nuevos retos para la consolidación de la Conferencia.

La atención a esta realidad no interfiere la lógica diversidad de las temáticas sectoriales ni sus enfoques profesionales y aproximaciones políticas, sino, muy al contrario, facilita el avance de acuerdos y consensos que contribuyen de manera importante a la consolidación de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

Es evidente que la dinámica sectorial y el funcionamiento del sistema de cooperación son elementos que dan vida y permiten avanzar en dirección al logro de los altos objetivos de la cooperación y de la Conferencia Iberoamericana.

## Desafíos

Inmersa en el mundo de la globalización, la divulgación de sus lenguas, la interacción y el conocimiento mutuo y el fortalecimiento de sus instituciones, continúan siendo temas de actualidad para la Comunidad Iberoamericana, no sólo en el ámbito de consolidación de la identidad regional, sino en la necesidad de proyectar su presencia y posicionamiento en el contexto internacional.

En tanto se la ha definido como una herramienta concreta para implementar los acuerdos adoptados por los Jefes de Estado y de Gobierno, la cooperación constituye uno de los ejes centrales que sustentan el mecanismo de las Cumbres y una expresión concreta de la voluntad de fortalecer la Comunidad Iberoamericana de naciones.

En esa perspectiva, la cooperación, además de ser un componente técnico, tiene un rol activo en el apoyo al desarrollo y sustentabilidad de la democracia en Iberoamérica.

La cooperación iberoamericana es, por lo tanto, un mecanismo de extraordinario potencial para complementar el esfuerzo de las naciones por alcanzar niveles adecuados de crecimiento económico y desarrollo social.

Durante los años transcurridos, el sistema de cooperación iberoamericana experimentó un proceso progresivo de institucionalización. La primera fase se sustentó en la reunión de cancilleres, las reuniones ministeriales sectoriales, y la comisión coordinadora integrada por cinco países. En la segunda fase se crearon las redes de coordinadores nacionales y responsables de coopera-

ción, y se aprobaron los principales instrumentos jurídicos, el Convenio de Bariloche y el Manual Operativo. La tercera fase se orientó a la creación de un organismo de apoyo dedicado a impulsar las adecuaciones necesarias al esquema y garantizar la eficacia y eficiencia requeridas.

Finalmente, la creación de la Secretaría General Iberoamericana, se orienta a satisfacer la necesidad de contar con un organismo de carácter continuo y permanente, capaz de contribuir a la construcción de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, articular la proyección internacional de dicha Comunidad y perfeccionar el sistema de cooperación

## Los programas de cooperación iberoamericana

El sistema iberoamericano cuenta en la actualidad con 18 programas de cooperación (programas Cumbre), de los más variados temas, y tres proyectos adscritos a la Cumbre, resultado del proceso de apertura del esquema a los sectores de ámbito no gubernamental. Uno de esos programas de trascendental relevancia es el *programa para el desarrollo de los pueblos indígenas*. No obstante, el trabajo de la SEGIB en esta etapa se orienta más a la incorporación de ejes transversales a toda la cooperación, entre los cuales la temática indígena es una prioridad. Por otra parte el trabajo de la SEGIB promueve el establecimiento de alianzas y otros mecanismos que favorezcan la sinergia y complementariedad entre los diferentes esfuerzos, programas y proyectos en marcha.

## Los desafíos de la cooperación iberoamericana

La experiencia de los primeros quince años arroja importantes luces sobre lo que deberá ser la orientación estratégica del futuro. Sobre esa base se pueden definir los siguientes lineamientos que constituyen las llaves del éxito de la cooperación iberoamericana en esta nueva década.

## Diversificación temática

Los Programas y Proyectos que se han desarrollado giran fundamentalmente en torno a la educación y la cultura, ámbitos en los cuales se expresa más plenamente la coincidencia de intereses. No es casual que, al intentar incursionar en otras áreas del desarrollo, las iniciativas no encuentren en muchos casos el compromiso político y financiero de los países.

En esta nueva etapa, por lo tanto, además de fortalecer las áreas de educación y cultura, deberá buscarse la cooperación efectiva en otros campos en los que la Comunidad Iberoamericana puede tener o desarrollar sus ventajas.

Entre las áreas identificadas como susceptibles de una cooperación efectiva se pueden mencionar: medio ambiente, integración regional, salud preventiva, desarrollo local y tecnologías aplicadas, entre otras.

### Adecuación metodológica

La dinámica de evolución de la cooperación iberoamericana se desarrolló en un contexto de espontaneidad en el que cada programa siguió su propia dinámica. Esta diversidad fue positiva en su comienzo por lo que permitió desarrollar mecanismos creativos de gestión y financiamiento.

En esta etapa, no obstante, la diversidad de programas e iniciativas en marcha y el grado de evolución de los mismos programas hace necesaria una mayor homologación de procedimientos que, sin restar autonomía y flexibilidad en la ejecución, permita el adecuado seguimiento, la racionalización en el uso de los recursos y la optimización de los resultados esperados.

### Responsabilidad compartida

La cooperación iberoamericana debe propiciar el compromiso efectivo de los países con las diferentes iniciativas y programas. Dicho compromiso debe implicar, mas allá de la expresa voluntad política, las acciones y aportes que a cada país corresponden. Se trata de una verdadera apropiación del programa por parte de los países sobre la tesis de «todos tenemos algo que aportar y algo que aprender».

### Sinergia y complementariedad

La cooperación iberoamericana debe promover el desarrollo de acciones y actividades conjuntas entre los programas en ejecución, con el objeto de dinamizar las sinergias propias del sistema, garantizando su integralidad y la optimización de resultados. Asimismo, debe propiciar la complementariedad entre las distintas modalidades de cooperación vigentes en la región, procurar el máximo aprovechamiento de las experiencias y recursos disponibles y promover la extensión de modelos exitosos para su aplicación en otros países.

### Apertura social

La historia compartida de las naciones iberoamericanas y la identificación de intereses y prioridades culturales, constituyen elementos de cohesión intrínseca sin precedentes. Prueba de ello son las múltiples iniciativas de con-

formación de redes y asociaciones de alcance «iberoamericano», desarrolladas por distintos actores y sectores de la sociedad.

La cooperación iberoamericana debe, por lo tanto, impulsar la participación creciente y activa de todos los sectores de la población, identificando nuevos mecanismos de concertación y nuevas modalidades de gestión. En esta perspectiva desempeña un papel fundamental la vinculación al sistema de cooperación de la sociedad civil, organizada a través del sector empresarial y de las organizaciones privadas de desarrollo.

### Apertura internacional

La cooperación iberoamericana debe abrirse a otros espacios culturales, identificar y promover mecanismos de vinculación, intercambio y financiamiento con esquemas de cooperación exitosos en otras regiones del mundo. La complementariedad y la sinergia deben ser los elementos guía de los nuevos diseños programáticos, evitando la duplicación de esfuerzos y potenciando las ventajas propias de cada modalidad.

### Equilibrio estratégico

La cooperación iberoamericana debe establecer un adecuado equilibrio entre su apertura a nuevos actores, temas y espacios; y la necesaria concentración de esfuerzos, definición estratégica de prioridades y focalización de objetivos. Para lograr este adecuado equilibrio es necesario establecer un marco de normas, procedimientos y mecanismos de acción que orienten la articulación de todos los órganos del sistema y optimicen su contribución al logro de las metas y objetivos comunes.

### Reflexiones finales

No cabe duda de que las experiencias de proyectos en ejecución en beneficio de las poblaciones indígenas en Iberoamérica son valiosas. Escuchar las exposiciones de las agencias de cooperación, de académicos estudiosos del tema, de las entidades gubernamentales y de las propias comunidades beneficiarias me han provocado algunas reflexiones que deseo resumir como punto final de mi contribución.

Todas ellas han sido ya expresadas en diferentes foros incluso en este mismo evento, por lo que estoy seguro de que podrán servir para orientar la dirección de la futuras acciones de cooperación con las que todos estamos comprometidos.

La *primera* idea se refiere a la necesidad, compartida por todos, de encontrar la forma de *trabajar conjuntamente*. Es evidente que la dinámica de la cooperación en la región es tan potente que muchas veces nos impulsa a trabajar en determinadas áreas y temas para encontrarnos en el camino con otras iniciativas similares. Obviamente, las necesidades son tan extensas que tendemos a pensar que hay espacio para todos los esfuerzos, no obstante reconocemos que si fuéramos capaces de trabajar conjuntamente, sería posible mejorar el impacto, optimizar el uso de los recursos involucrados y mejorar la calidad de los resultados de las acciones realizadas.

La *segunda* idea se refiere a la necesidad de *compatibilizar oferta y demanda*. Esto implica que es necesario involucrar a las poblaciones afectadas en la planificación e identificación de prioridades, de esta manera se podría optimizar la ejecución de los proyectos permitiendo una mayor complementariedad con otras iniciativas en marcha. Normalmente los programas y proyectos parten de una valoración, es decir una especie de diagnóstico previo que justifica nuestro plan de acción. Lamentablemente, si los propios beneficiarios no participan en la elaboración de ese diagnóstico, se corre el riesgo de dispersar esfuerzos y comprometer el impacto de los resultados de nuestras acciones.

La *tercera* reflexión se refiere a la necesidad de elaborar un *plan de largo plazo* que permita identificar las diferentes etapas, permitiendo la adecuación de las distintas iniciativas en espacio y tiempo de ejecución. No es extraño encontrar proyectos que, con independencia de lo exitosos que puedan resultar, terminan después de un tiempo sin poder garantizar que los resultados se vuelvan permanentes e irreversibles. Esta permanencia sólo es posible en un marco de acción más general que permita integrar los con otras iniciativas y mantener su vigencia en un plan de mayor alcance que garantice su sostenibilidad.

La *cuarta* reflexión está relacionada con la necesidad de *excelencia y calidad de la gestión*. Es una realidad generalmente aceptada que de los recursos involucrados en la cooperación, sólo un reducido porcentaje llega a la población beneficiaria. Una importante cantidad de recursos se dedican a las consultorías, costos de ejecución y, en muchos casos, porcentajes de intermediación de las instituciones involucradas. Por lo tanto, si logramos definir un modelo de gestión que sume esfuerzos de planeación, comparta diagnósticos y prioridades, y sistematice la gestión de los recursos en la ejecución, será posible incrementar significativamente el monto de recursos finales.

Angeles Díaz Vieco\*

## Codesarrollo con pueblos indígenas desde una visión regional

En regiones como Castilla la Mancha, con una carga importante de población emigrante a lo largo de su historia, resulta motivador hablar de codesarrollo desde una visión comprometida con el pasado y que apuesta claramente por un futuro de progreso.

Hoy, después de 25 años de autogobierno, la región ha superado uno de los procesos más importantes de desarrollo económico, modernización de la sociedad e implantación del estado de bienestar situándonos entre las comunidades con mayor grado de cohesión social de España, aunque aún nos queda de largo camino por andar.

Los problemas de la región hoy son comparables al resto de las sociedades europeas desarrolladas con rasgos similares que tienen que ver con la globalización económica, la internacionalización de la sociedad y un proceso importante de descentralización del poder en el ámbito local.

El fuerte impacto de las migraciones a nivel internacional, ha hecho que recibamos en los últimos tres años a más de 200.000 inmigrantes, y que por primera vez hayamos superado la cifra de dos millones de habitantes en esta Comunidad Autónoma.

Son sobre todo inmigrantes rumanos, marroquíes, ecuatorianos, colombianos, peruanos, los que en mayor medida se asientan en nuestro territorio. Esta circunstancia nos lleva a cuestionarnos la necesidad no sólo de hacer una inserción adecuada de estos nuevos conciudadanos en nuestra sociedad, respetando su identidad, sino también de ver posibilidades de trabajar con ellos el desarrollo en sus comunidades de origen para hacer posible la vuelta a su país en un futuro cercano.

\* SIMETRÍAS Fundación Internacional, Toledo (España).

## Desarrollo con identidad

En este sentido es importante valorar el esfuerzo de la región a la hora de impulsar su cooperación al desarrollo y, de manera muy especial, como lo entiende en relación con la población indígena en Ecuador, Bolivia, Perú, Chile, etc.

La Comunidad de Castilla la Mancha reconoce explícitamente que la eficacia de la ayuda destinada al desarrollo de los pueblos indígenas depende, en gran medida, del reconocimiento de su identidad, así como de lograr que se les reconozca que tienen derecho a participar e influir en los procesos de desarrollo de sus países, en los que viven, y sin tener que renunciar a su identidad.

El Plan Estratégico de Castilla la Mancha plantea como propuesta la necesidad de asegurar su protagonismo en los procesos de identificación, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las intervenciones de cooperación al desarrollo de esta Comunidad Autónoma, aplicando sus propios sistemas participativos; esta fórmula de trabajo es novedosa y en la medida que desde SIMETRÍAS podamos colaborar con la Consejería de Bienestar o con la propia Fundación de Cooperación de la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha será interesante tener en cuenta nuestra propia experiencia política a la hora de participar en políticas públicas a desarrollar con pueblos indígenas. Asimismo, el Plan se plantea apoyar aquellas iniciativas que fomenten la participación de los pueblos indígenas en los procesos de decisión en aquellos temas que directamente les afecten.

En este sentido es fundamental reforzar las propuestas educativas y de formación hoy en marcha en relación con proyectos como la Universidad Indígena Intercultural<sup>1</sup> que plantea la adaptación de la formación a lo que es la realidad y necesidades de los pueblos indígenas.

El reforzamiento de las instituciones, organizaciones y autoridades tradicionales indígenas desde los países europeos y organismos internacionales es fundamental para que se haga operativa en los programas de cooperación al desarrollo.

En la sociedad de la globalización, su impacto local lleva a la necesidad de preservar a estos pueblos que pretenden proteger sus territorios, medio ambiente, sistemas culturales, productivos, económicos, y su patrimonio cultural. De ahí la necesidad de promover actividades de información, sensibilización y formación de la sociedad castellano manchega y contribuir así a

1 Vid. artículo de J. Daniel Oliva Martínez sobre «Derecho internacional de los derechos humanos y cooperación al desarrollo: u proyecto de formación superior para pueblos indígena» en este mismo tomo (págs. 273-286). *Nota de los eds.*

hacer visible a la sociedad las dificultades que atraviesan los pueblos indígenas de América Latina.

De ahí la conveniencia de que en los próximos años se pongan en marcha acciones que favorezcan el respeto a su identidad, a sus lenguas y a su cultura, tal y como se recoge en el Plan de Acción Mundial de Indígenas.

En este mismo sentido habrá que establecer puentes de diálogo entre gobiernos y pueblos para mejorar el impacto de las políticas públicas en el desarrollo de estos procesos en el sentido recogido en los Programas Emblemáticos de la SEGIB.<sup>2</sup> Por nuestra parte, desde la Fundación nos plantemos en nuestros primeros compromisos, asumir con una cierta dosis de romanticismo y profesionalidad:

- Orientar desde nuestro papel de intermediación o acompañamiento aquellos procesos de concertación endógenos dirigidos a la construcción de propuestas.
- Colaborar en el desarrollo con identidad, para ser capaces de formular, en consulta con los pueblos indígenas, gobiernos o agencias de cooperación, propuestas de políticas y estrategias a través de la Comisión de Desarrollo con Identidad.
- Participar en la Plataforma para incentivar el bienestar pleno con economías sostenibles e interculturales.
- Sistematización de experiencias de desarrollo.
- Promover espacios de reflexión sobre el proceso y construcción de la educación intercultural entre organizaciones y comunidades de pueblos indígenas y los gobiernos de los países miembros del Fondo Indígena.

El marco para profundizar en estos compromisos podrá ser entre otros el «Foro de Diálogo Europa-Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe», que desde su creación en 2004 en la ciudad alemana de Weingarten –a propuesta del Centro de Comunicación Científica con Iberoamérica, Tubinga, y del Instituto Latinoamericano de la Universidad Libre de Berlín– viene reuniendo a interlocutores de diversas instituciones europeas líderes en la cooperación con pueblos indígenas. Entre las distintas ciudades europeas que podrían servirle de sede itinerante en los próximos años, Toledo aspirará a ser una de ellas buscando la colaboración con las agencias de cooperación europeas, universidades, instituciones públicas y privadas, que desde una visión europea vienen promoviendo desde hace años la colaboración con los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe.

2 Vid. artículo de Ricardo Cardona Alvarenga sobre «La Conferencia Iberoamericana y la cooperación con pueblos indígenas» en este mismo tomo (págs. 119-126). *Nota de los eds.*

# III

---

Tierras,  
territorios indígenas  
y recursos naturales

Experiencias  
de manejo  
y aprovechamiento

Diana Vinding\*

## Reflexiones sobre la problemática territorial indígena en América Latina

La presente contribución presenta unas reflexiones sobre la territorialidad indígena que hemos discutido tanto en IWGIA como con algunos de nuestros asesores/nuestras contrapartes en América Latina.

En las últimas décadas, el derecho a los territorios y tierras ancestrales, su demarcación y titulación, han estado al frente de la lucha indígena.

Aunque quede mucho por cumplir, los logros son substantivos y muchos pueblos indígenas en países de América Latina tienen ahora derechos colectivos sobre extensas áreas. Por citar algunas cifras:

- en el *Brasil* más de 60 millones de hectáreas en la Amazonía brasileña se encuentran legalizadas a favor de los indígenas;
- en el *Perú* son más de 13 millones y medio de hectáreas si se incluyen a las Reservas Comunales que los indígenas consideran parte de su integridad territorial;
- en *Colombia*, 30% del territorio es territorio indígena aunque la población indígena sólo constituye el 2% de la población nacional;
- en *Bolivia*, la superficie total demandada formalmente como Tierras Comunitarias de Origen –TCOs– alcanza a más de 32 millones de hectáreas, o sea, casi un tercio del territorio boliviano (109.858.100 hectáreas); a esto se ha de añadir la demanda andina de TCOs que recién ha comenzado; sin embargo, el proceso de titulación continúa siendo muy lento;

- en *América Central* ha habido también un aumento considerable en cantidad y superficie de tierras y territorios legalizados a favor de comunidades y/o pueblos indígenas.

La organización que represento, el *Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas* –IWGIA en sus siglas inglesas– ha acompañado desde años el proceso de titulación de tierras en las tierras bajas del Perú y Bolivia, y más recientemente en Argentina. Este acompañamiento ha tenido un enfoque de apoyo jurídico antropológico, tanto a través de organizaciones indígenas como AIDSESP (Perú) y CIDOB (Bolivia) o de instituciones de apoyo como CEJIS, CIDDEBENI (ambas Bolivia) y CELS (Argentina).

Ahora bien, dado que en algunos casos ya casi se han logrado las metas trazadas por las organizaciones, hace falta mirar más allá de los logros de la titulación.

Esto requiere una participación activa por parte de las organizaciones indígenas pero también un *cambio de perspectiva y de enfoque*.

Hasta hora, la lucha por el territorio ha sido en muchos sentidos el motor impulsor del movimiento indígena. Y las organizaciones han sido muy efectivas en diseñar estrategias de recuperación territorial, considerando que la mayor cantidad de tierras se ha conseguido bajo marcos jurídicos poco ventajosos y autoridades poco colaboradoras.

Pero hoy se ha llegado al punto en el cual las organizaciones y los pueblos que representan deben preguntarse: ¿y ahora qué? ¿cuáles son nuestras visiones para el futuro de nuestros territorios? ¿qué tipo de gestión debemos elegir para asegurar un buen aprovechamiento –que nos beneficie no solamente económica sino también social y culturalmente? ¿cuáles son los retos que se tienen que enfrentar?

Se podría hacer un listado muy largo de los retos a los cuales los pueblos indígenas y sus organizaciones deben hacer frente. Me limitaré en esta presentación a señalar algunos puntos que en IWGIA consideramos de mayor importancia, y que desde nuestro punto de vista deben ser abordados –si no solucionados– para poder actuar de forma que se pueda asegurar y fortalecer el control de los pueblos indígenas sobre sus tierras. Tales retos son:

- la consolidación jurídica de los territorios;
- la competencia por las tierras y los recursos;
- la migración de los jóvenes a los centros urbanos;
- la gestión territorial.

Aunque de índole muy distinta, estos desafíos están relacionados y tienen o tendrán un impacto sobre el futuro de los territorios y tierras indígenas.

\* International Working Group for Indigenous Affairs (IWGIA), Copenhague (Dinamarca).

## Primer reto: la consolidación jurídica de los territorios

Desde cierto punto de vista, la falta por parte de los pueblos indígenas y sus organizaciones de enfocar en el «después» se entiende como sigue: en muchos países no existen las condiciones que permitan a los pueblos indígenas sentirse seguros en sus territorios y tomar decisiones de gestión territorial estable y de largo plazo. La regla es más bien el conflicto.

El ejemplo de Colombia es extremo —allí el conflicto interno armado y la llamada política de seguridad democrática han tenido efectos devastadores en muchas áreas indígenas, por lo que el control de los indígenas sobre sus territorios es muy relativo. Pero en toda la región —desde México a Argentina—, la inestabilidad política, la corrupción, la discriminación, etc., son elementos que generan inseguridad.

Pero incluso donde ha habido éxitos y logros significativos respecto al control indígena, estos logros todavía necesitan ser consolidados, por ejemplo, frente a los ganaderos en las tierras bajas de Bolivia o los *garimpeiros* en la Amazonía brasileña. Por citar al antropólogo norteamericano, Chase Smith: «en América Latina, los avances obtenidos en definir la propiedad y los derechos de tenencia a través de la legislación casi nunca son seguros.»

Un elemento clave de la consolidación es la *incorporación de la propiedad indígena al sistema de catastro y registro*. Para esto es imprescindible tener planos bien definidos, correctamente georeferenciados y con linderos que no se superpongan. A través de muchos planos constatamos incoherencias (por ejemplo grandes e importantes espacios vacíos que se creían titulados) o superposiciones que eran invisibles antes de contar con la tecnología apropiada. Los expedientes están muchas veces incompletos, perdidos o deteriorados, etc.

La reconstrucción técnica de los planos y memorias, con fines registrales y catastrales, es por lo tanto una tarea pendiente para evitar que la revisión de linderos abra una posibilidad de nuevos conflictos y para que la propiedad indígena haga acto de presencia ante terceros interesados. En México, por ejemplo, el fenómeno de superposición de linderos entre comunidades indígenas es una fuente importante de conflictos graves y tiene impactos muy negativos para el movimiento indígena.

## Segundo reto: la competencia por las tierras y los recursos

Esta competencia, que también contribuye a las condiciones de inseguridad territorial, puede tener varias formas —como por ejemplo la colonización, concesiones estatales y áreas protegidas.

En el caso de la *colonización*, la frontera agrícola y ganadera en el trópico húmedo de toda América Latina amenaza a los pueblos indígenas y al medio ambiente. En Nicaragua y Honduras el problema agrario se ha trasladado hacia la costa Atlántica y la Mosquitia; en Guatemala al Petén; en el Perú, Colombia, Ecuador y Bolivia se ha trasladado al oriente y, en el caso del Brasil, al norte.

En algunos casos, como el peruano, se han realizado gastos considerables para alentar la colonización, y tanto en el Perú como en Bolivia el peso económico de la región amazónica ha ido en aumento creciente.

Hoy son muchos los interesados, y la disputa por la tierra y los recursos entre las poblaciones autóctonas o ya asentadas y los emigrantes, toma a veces formas muy violentas.

El problema principal para los pueblos indígenas es por lo tanto poder conservar sus espacios territoriales en medio de tanta competencia. No sólo a la hora de demarcar y legalizar sus territorios, sino también después de hacerlo. Pero al mismo tiempo se debe tomar en cuenta que la Amazonía hace tiempo que dejó de ser exclusivamente indígena. Datos oficiales consideran que, globalmente, los indígenas constituyen un sector poblacional en minoría con respecto a los demás habitantes amazónicos. El mismo fenómeno se da en la Costa Atlántica de Nicaragua.

Por consiguiente, no cabe duda que los pueblos y comunidades indígenas deben tomar en cuenta en sus planes al resto de los sectores con los que comparten actualmente la región. No parece fácil superar las discrepancias y poco probable conseguir alianzas a corto plazo. Pero tampoco es positivo vivir enfrentamientos continuos. Hay que buscar formas de convivencia.

La *superposición de territorios indígenas por concesiones forestales y mineras y petroleras* es el resultado de la posición tradicional de la mayoría de los Estados de América Latina: cuando reconocen los territorios indígenas los Estados se reservan derechos sobre bienes que, natural y jurídicamente, forman parte integrante del bien principal (como el subsuelo, a veces los recursos forestales, la fauna, las aguas, etc.).

En el Perú, por ejemplo, se demarca a favor de la comunidad de manera permanente las tierras agropecuarias y tierras forestales o de protección: pero sólo las tierras agropecuarias se dan en *propiedad* mientras que las tierras forestales se ceden en *usufructo*. Pero muy pocas comunidades tienen sus planos definidos bajo este criterio pues les parece irrelevante en la práctica diaria. Sin embargo existe la posibilidad latente de generar graves problemas como en el caso de la masacre de 2002 de la comunidad Flor de la Frontera, en la zona de Cajamarca de Perú, originada por una invasión de colonos sobre tierras cedidas en usufructo.

El sector forestal es muy poderoso, mueve mucho más capitales, y parece tener prisa por terminar con las maderas finas antes que los convenios inter-

nacionales intervengan con fuerza a favor de un manejo sostenible. En las tierras amazónicas el proceso es extremadamente conflictivo, muy violento y muy poco propicio al control. Ciertamente es que las concesiones forestales y las reservas para bosques de producción son unas de las limitantes principales de la territorialidad indígena.

Tal vez más devastadoras aún sean las *concesiones mineras y petroleras*, fenómeno más bien de los países sudamericanos aunque también existen industrias extractivas en zonas indígenas en América Central y en México.

Ya buena parte de la Amazonía ecuatoriana, peruana y boliviana está ocupada por lotes petroleros; para algunos países como el *Ecuador*, el petróleo amazónico es la principal fuente presupuestal. En el *Perú*, más de 20 millones de hectáreas, buena parte superpuestas a tierras indígenas, se han otorgado a empresas multinacionales. En *Bolivia* la Ley de Hidrocarburos no contempla la problemática de la superposición de concesiones petroleras o mineras sobre las TCOs. No obstante, concesiones para exploración de petróleo o gas afectan a casi la mitad de los territorios de todas las TCOs demandadas.

Los mayores problemas de los pueblos indígenas (incluido el genocidio de muchos de ellos) provienen de esas reservas de dominio que se hace el Estado y que, muchas veces, promueven perturbaciones tan graves que llevan a la desaparición de pueblos enteros.

Es interesante aquí notar el contraste con *Venezuela*: allí donde a pesar de las promesas del chavismo no se ha titulado nada hasta el momento, el control territorial por parte de los indígenas en la Amazonía venezolana es mucho mayor que, por ejemplo, en el Ecuador o Colombia, debido a la poca actividad extractiva.

Se puede concluir que donde existe esta «ineludible» interferencia en la autonomía indígena no podrá hablarse de gestión territorial más que de manera metafórica.

Sin embargo, algunas sentencias constitucionales en Colombia y el Ecuador parecen señalar que la aceptación de las petroleras no es un tema «intangibles» y que es posible impedir el inicio de una concesión sin la seguridad absoluta de las personas y el patrimonio de los pueblos indígenas y, por supuesto, sin su consentimiento.

Es preciso también notar que en Bolivia la entidad indígena que obtiene un título propietario de tierras en calidad de TCO pasa, automáticamente, a beneficiarse —en principio jurídico sancionado— con los derechos de consulta establecidos por la OIT en el Convenio 169.

No obstante, en la mayoría de los casos, el obtener reconocimiento de los derechos indígenas a los recursos y a una compensación por las actividades extractivas es una tarea que requerirá de un esfuerzo paciente y sostenido, combinado con habilidades de negociación a altos niveles.

El desafío para las organizaciones indígenas es entonces iniciar procesos que puedan llegar a regular las actividades de las industrias extractivas en territorios indígenas, aprovechando que en los países que han ratificado el Convenio 169, ya existe una base legal. También puede inspirarse en países como Canadá, donde las organizaciones indígenas, en colaboración con el movimiento ambientalista, han logrado que las industrias extractivas observen ciertas reglas en beneficio de los indígenas y del medio ambiente. Algunas de estas multinacionales operan también en América Latina, pero sin los limitantes que se dan en Canadá. Por consiguiente, hace falta también trabajar y colaborar a nivel internacional para desarrollar y formular estándares internacionales.

La *superposición de áreas protegidas* en territorios indígenas afecta negativamente a muchos pueblos, pero no responde a una política de Estado sino a presiones de los organismos financieros multilaterales y de la cooperación internacional.

En Mesoamérica, el 12% de la superficie de los siete países son áreas protegidas y habitadas en un 85% por pueblos indígenas. Estas áreas protegidas han sido declaradas por el Estado correspondiente sin ninguna consulta previa a la población afectada y en algunos casos se han transformado en amenazas constantes de expulsión («reubicación») como en el caso de los poblados indígenas de la reserva de biosfera de Montes Azules en Chiapas, México.

En la costa ecuatoriana muchos indígenas han sido empujados «tierra adentro», y la región se encuentra lotizada en diversas reservas ecológicas privadas.

En todos los países existen dificultades para compatibilizar la conservación de áreas naturales y asignar territorios indígenas. Sin embargo, en unos pocos casos, se está avanzando en alguna medida para superar los problemas de superposición.

Se puede citar el caso del parque del Gran Chaco en el territorio de los guaraní-izocenos en Bolivia y manejado por ellos. En el Brasil, el parque Xingú es propiedad de los kayapó. En el Perú se dan varias reservas comunales donde se propicia una verdadera conservación *in situ*.

### Tercer reto: la migración de los jóvenes

Tal como ha ocurrido en el mundo occidental en las últimas cuatro-cinco décadas, se ha observado también dentro de los pueblos indígenas una migración masiva de las zonas rurales a los conglomerados urbanos como, por ejemplo, La Paz/El Alto (Bolivia), Lima (Perú), Quito (Ecuador), y Ciudad de México. En algunos casos, como en México, América Central y Bolivia, la migración puede ir más lejos aún, a los Estados Unidos o a la Argentina.

En Chile se calcula que el 70-80% de los mapuches viven en centros urbanos; en Bolivia serían más de 50% de los indígenas que ya no viven en sus tierras ancestrales.

La mayoría de estos pueblos continúan sintiéndose conectados a su *lugar de origen*. En el caso de los mapuches urbanos de Chile persiste una noción del territorio histórico, aunque en muchos casos ya no se tiene la posibilidad —a veces ni siquiera el recuerdo— de la vivencia histórica de un territorio integral. Los migrantes forman clubes en los barrios pobres de Lima, México, Los Ángeles y Buenos Aires, envían remesas y de vez en cuando visitan su comunidad.

Pero a pesar de este contacto, la migración tiene consecuencias que impactan negativamente sobre el lugar/territorio de origen. Los cambios culturales que los migrantes viven crean, por ejemplo, enormes diferencias con sus parientes que siguen siendo rurales. Puede ser fuente de inspiración e innovaciones para las comunidades, puede también ocasionar conflictos y disrupción social a medida que las tradiciones, los valores y hasta el idioma se van perdiendo al contacto con la modernidad.

La migración puede conllevar hasta a un crecimiento demográfico negativo, como es el caso ya en algunos ayllus de Bolivia, pero deja además a las comunidades sin la mano de obra y las aptitudes necesarias para gestionar sus planes de vida y mantener la integridad de su territorio.

#### Cuarto y último reto: la gestión territorial

En buen número de casos, las tierras y territorios legalizados cuentan con condiciones de tamaño y recursos suficientes como para planificar un plan de vida o lo que algunas agencias de cooperación llaman «gestión territorial», pero cuyas características no siempre están perfiladas. En Bolivia, por ejemplo, el componente de apoyo a la Gestión Territorial Indígena (GTI) del programa de DANIDA, define gestión territorial en un sentido amplio, abarcando aspectos sociales, económicos, culturales, ambientales y estructurales. Pero en otros casos, la definición de gestión territorial puede ser mucho más estrecha y limitarse a opciones económicas.

Pero estamos de todas formas hablando de una segunda fase en el proceso territorial y hace falta ahora tomar decisiones que van a permitir a los pueblos indígenas asegurarse un futuro a su gusto y demostrar a terceros que sí, que ocupan y manejan sus territorios, que no son tierras disponibles. Y tal vez, que es posible frenar la emigración.

Existen algunos ejemplos de planes de vida. En Bolivia, los sirionos, por ejemplo, mantienen su propio sistema de gobierno y están desarrollando

dentro de su territorio actividades de manejo forestal sostenible y de comercialización de productos forestales (madera, miel).

Pero se están dando también otras formas de «gestión territorial» que pueden parecer algo problemáticas.

En el Ecuador, por ejemplo, existen grandes intereses por captar los recursos naturales de los territorios indígenas a través de «negocios ambientales», y varias comunidades ya han firmado contratos con compañías extranjeras y nacionales. En un caso, la compañía adquirió a título exclusivo el derecho de captar y compensar el CO<sub>2</sub> mediante la forestación y reforestación en tierras de comunidades. La compañía provee las especies a plantar, y el dinero en efectivo para las actividades de forestación, pero está exonerada de todo tipo de responsabilidad, mientras que la comunidad durante veinte años pierde todo derecho sobre las tierras implicadas.

En Brasil, grandes empresas de soja están presionando a comunidades indígenas para que se les den tierras en usufructo.

Por lo tanto, *la pregunta es*: ¿ahora qué? ¿qué quieren los pueblos indígenas? ¿una gestión territorial que genere fondos pero les quite el control sobre el territorio y sus recursos? ¿o una gestión territorial en el sentido amplio, donde el pueblo indígena tome en cuenta sus necesidades económicas pero controle las decisiones sobre su territorio y sus recursos, mantenga sus aspiraciones culturales, espirituales, etc.?

La pregunta llama a la proactividad. Citando a Pedro García (2002), se puede notar que los discursos acerca de la explotación histórica y el encuadramiento de los indígenas dentro de las estadísticas de la extrema pobreza, han ido generando entre muchos de ellos una actitud pasiva, un «victimismo» que elude responsabilidades. Pero *nadie* sino los indígenas mismos son responsables de su vida hoy. Les urge por lo tanto generar una «cultura de la proactividad», una cultura que trate de controlar el destino colectivo, que promueva iniciativas y que acepte responsabilizarse por las propias opciones.

#### Para concluir

A pesar de sus características muy distintas, los cuatro retos que acabo de presentar (a saber, la consolidación jurídica de los territorios; la competencia por las tierras y los recursos; la migración de los jóvenes y la gestión territorial) impactan todos de una forma u otra sobre el futuro de los territorios y tierras indígenas.

Urge que los pueblos indígenas y sus organizaciones reflexionen y discutan seriamente cómo afrontar estos retos y cómo dar respuesta a la pregunta *¿Y ahora qué?* La gente debe pensar en el territorio no sólo como una reivindicación o una lucha sino también como una posibilidad para ser más libre y

vivir mejor. La gestión territorial debe ser una forma de concretar sus visiones y sus decisiones políticas y gestionarlas en la cotidianidad en un espacio delimitado, pero no cerrado, al que se quiere conservar, ordenar, transformar o utilizar.

El papel de las organizaciones indígenas en este proceso es y será de primera importancia. Hacen falta instituciones fuertes y los pueblos indígenas necesitan por tanto evaluar críticamente la efectividad de sus instituciones políticas para llevar a cabo las tareas duales de gobierno y representación de sus intereses y aspiraciones. Ahora no es suficiente que un líder indígena sepa movilizar a sus miembros para fines políticos. Debe también mantener a sus miembros informados y rendir cuentas respecto a sus acciones. Y debe saber dialogar con ellos. Sólo así se puede establecer una definición propia de las necesidades y de los sueños de la comunidad y formular un plan de vida sostenible.

## Referencias

- Calla Ortega, Ricardo (2002): «Derechos territoriales de los pueblos indígenas en los Andes de Bolivia, Perú y Ecuador. Una exploración preliminar», en: *Pueblos Indígenas de América Latina: Retos para el nuevo milenio* (Presentación Multimedia, edición bilingüe), Lima: Ford Foundation y Oxfam América.
- Chase Smith, Richard (2002): «Un tapiz tejido a partir de las vicisitudes de la historia, el lugar y la vida cotidiana. Imaginando los desafíos para los pueblos indígenas de América Latina en el nuevo milenio», en: *Pueblos Indígenas de América Latina: Retos para el nuevo milenio* (Presentación Multimedia, edición bilingüe), Lima: Ford Foundation y Oxfam América.
- De Oliveira, Pacheco / M.M. Piedrafita Iglesias (2002): «Direitos e cidadania na reconstrução dos territórios indígenas no Brasil», en: *Pueblos Indígenas de América Latina: Retos para el nuevo milenio* (Presentación Multimedia, edición bilingüe), Lima: Ford Foundation y Oxfam América.
- El Mundo Indígena* (2005). Sección América Latina. Copenhague: IWGIA.
- El Mundo Indígena* (2006). Sección América Latina. Copenhague: IWGIA.
- García Hierro, Pedro (2002): «Pueblos y territorios indígenas de la Amazonía andina ante un nuevo milenio. Situación y perspectiva», en: *Pueblos Indígenas de América Latina: Retos para el nuevo milenio* (Presentación Multimedia, edición bilingüe), Lima: Ford Foundation y Oxfam América.
- Grünberg, Jorge. 2004. «Tierras y Territorios Indígenas en América Central», en: *Asuntos Indígenas* 4/04, Copenhague: IWGIA.
- Lehm Zulema en col. con Wendy Townsend / Hugo Salas / Kantuta Lara (2004): *Bolivia: estrategias, problemas y desafíos en la gestión del territorio indígena siriono*, Copenhague: IWGIA y CIDDEBENI.
- Surallés, Alexandre / Pedro García Hierro (eds.) (2004): *Tierra Adentro. Territorio indígena y percepción del entorno*, Copenhague: IWGIA.

Heidi Feldt\* / Alexander Mansutti\*\*

## Indígenas, hidrocarburos y el diálogo tripartito: un programa regional y su aplicación en Venezuela

Las relaciones entre los Estados, los indígenas y la industria hidrocarburífera están marcadas por la naturaleza propia de las relaciones entre actores con peculiaridades conflictivas entre sí: el Estado en tanto que coalición de fuerzas hegemónicas y centralizadoras, obligado a llevar adelante un proyecto civilizatorio en el que se garantice su permanencia y la de la sociedad que dirige; las industrias hidrocarburíferas en tanto que organizaciones industriales orientadas a la obtención de las mayores ganancias en las mejores condiciones de permiso social para operar; y los pueblos indígenas, expresiones de modelos societarios políticamente descentralizados que difícilmente congenian con los objetivos centralizadores del Estado y con la naturaleza mercantil de los hábitos empresariales. Sin embargo, dentro de este cuadro de condiciones generales, las relaciones entre estos tres actores adquieren peculiaridades nacionales que las hacen diferentes. En este ensayo vamos a utilizar la implementación del programa Energía-Ambiente-Población (EAP), un proceso de diálogo tripartito a nivel de la región amazónica, para evaluar las semejanzas y diferencias de las relaciones entre estos tres actores en el caso de Venezuela.

### Energía-Ambiente-Población (EAP)

El proceso EAP se inició en 1998 en base a una propuesta lanzada por el Banco Mundial y OLADE (Organización Latinoamericana de Energía) a la cual se suman en 1999 ARPEL (Asociación Regional de Empresas de Petróleo y Gas Natural en Latinoamérica y el Caribe) y la COICA (Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica).

A lo largo de las décadas de 1980 y 1990, grandes áreas de la cuenca amazónica en el Ecuador, Bolivia, Colombia y el Perú y de la Orinoquia venezolana y colombiana fueron abiertas para la explotación minera y petro-

\* Asesora de Procesos Político-Ambientales y de Desarrollo, Essen (Alemania).

\*\* Universidad Nacional Experimental de Guayana, Ciudad Bolívar (Venezuela).

lera en zonas con alta biodiversidad, que incluían territorios de pueblos indígenas, algunos en situaciones particularmente frágiles. Esta explotación ha dejado y está ocasionando graves daños socio-culturales y ambientales que en su momento causó la preocupación y resistencia de muchas organizaciones indígenas y ambientales cuyos representados o intereses en la región se vieron afectados.

Frente a esta situación, la OLADE y el Banco Mundial junto con ECOPE-TROL de Colombia llamaron a un primer encuentro tripartito a la ciudad de Cartagena de Indias en Mayo de 1999 partiendo de la premisa de que «la solución de los problemas ambientales y socio-económicos de la actividad petrolera requiere: tiempo, compromisos entre las partes, conocimientos y recursos. El diálogo es esencial para conocer e incorporar los puntos de vista y criterios de los diferentes actores: industria, gobiernos y pueblos indígenas» –según se anotó en la primera reunión tripartita–, dejando por fuera en este esquema a las ONGs ambientales. En esta misma reunión ARPEL dejó claro que para la industria petrolera este diálogo no debería tener una agenda propia sino que debe servir para promover el conocimiento entre los diferentes actores, así como el reconocimiento de las preocupaciones y derechos de cada uno. La COICA también vió al EAP como un espacio para manifestar sus preocupaciones ante los gobiernos de la región así como a los representantes de la industria petrolera y, al mismo tiempo, como una oportunidad para conocer los actores del sector petrolero.

Los representantes presentes en Cartagena definieron los siguientes ejes de trabajo del EAP:

- Módulo de capacitación para sentar la base para el diálogo (aprendiendo cómo dialogar) y lograr un mínimo de entendimiento mutuo. Este programa fue financiado por la agencia de cooperación alemana INWENT, y ejecutado por la Universidad de Harvard y la Fundación Futuro Latinoamericano.
- Módulo «Perfeccionamiento de los marcos regulatorios» en el cual se querían elaborar unas guías de conducta para las empresas petroleras y para las relaciones empresas/pueblos indígenas. Este programa estaba auspiciado por ARPEL.
- Módulo de información auspiciado por OLADE y establecido en conjunto con la Universidad de Calgary y la Corporación Andina de Fomento.

Para estos tres ejes se formaron grupos de trabajo tripartitos, es decir, con la participación de representantes de los tres actores en cada uno. También se acordó encargar un estudio de la distribución de la renta petrolera en los

diferentes países. Aparte de los grupos de trabajo, los integrantes del Programa EAP se reunieron una vez por año en grandes conferencias de diálogo con la participación de más de cien personas en cada uno.<sup>1</sup>

Según los participantes, el proceso EAP logró realmente abrir un espacio de intercambio de información que permitió configurar interlocutores a partir de cuyas relaciones se constituyeron redes que facilitaron la comprensión mutua. Abrió adicionalmente espacios de diálogo a nivel nacional, sobre todo en el Perú, Colombia y Venezuela. Este último es el caso que vamos a analizar más en detalle. Estos procesos nacionales oscilaron alrededor de propuestas para cuajar procedimientos consensuados sobre la consulta previa.

El proceso regional llegó rápidamente a sus límites por diferentes razones:

- Los procesos políticos en los países participantes han sido muy diferentes. Es así que Venezuela y Bolivia bajaron su nivel de participación en el proceso a partir de 2002.
- Las organizaciones regionales ARPEL y OLADE no tienen poder de decisión en representación de su membresía. Por ejemplo, no fue posible aprobar las guías elaboradas a lo largo de tres años por el grupo de trabajo del módulo «Perfeccionamiento de los marcos regulatorios» debido a que una parte de las empresas petroleras no estaba de acuerdo y rompió el acuerdo antes alcanzado en el grupo. Entonces sólo quedó una «guía de indicadores de gestión para evaluar las relaciones entre las empresas petroleras y los pueblos indígenas» (véase [www.arpel.org](http://www.arpel.org)), de muy reducido contenido si lo comparamos con lo que se tenía elaborado.
- La renta petrolera y su distribución fue otro tema de bloqueo esta vez por los ministerios de minas y energía de cada uno de los gobiernos participantes que no estaban autorizados por sus gobiernos para tratar este tema en el EAP. Por lo tanto, no se logró realmente elaborar propuestas para los temas de fondo del sector petrolero.
- El papel del Banco Mundial nunca ha sido claramente explicado dando espacio a muchas especulaciones sobre una agenda escondida de esta institución para este proceso. Esto fue también fomentado por la política de apoyo de esta institución financiera a iniciativas nacionales como, por ejemplo, el establecimiento de un programa de capacitación aparte en Bolivia.
- Para la COICA, el proceso EAP ha sido bastante difícil. Las organizaciones indígenas tienen actitudes muy diferentes hacia la explotación petrolera, que va de negociaciones directas con las empresas (como,

1 4 al 6 de mayo de 1999 en Cartagena; 7 al 9 de junio de 2000 en Cartagena; 23 al 25 de mayo de 2001 en Cartagena; 6 al 8 de mayo de 2002 en Cuzco.

por ejemplo, en el norte de la Amazonía ecuatoriana) hasta la resistencia profunda contra la explotación petrolera en su territorio (el caso de los u'wa en Colombia o de Sarajacu en el Ecuador). Tal diversidad de criterio impidió que la COICA pudiera tener una posición concertada de todas sus bases. Al contrario: la producción petrolera en territorios indígenas promovió la proliferación de mayores divisiones internas del movimiento indígena amazónico.

La COICA intentó mantener una posición basada en sus líneas generales de trabajo, las cuales eran:

- Obtener garantía de la seguridad jurídica del control y/o propiedad de los territorios indígenas, sus recursos naturales, conocimientos ancestrales, y el reconocimiento de su existencia como pueblos.
- Garantizar la consulta y participación en la toma de decisiones.
- Reorientar hacia la consolidación de los planes de vida de los recursos provenientes de la explotación petrolera.
- Fortalecer institucionalmente las organizaciones indígenas y la formación de cuadros profesionales indígenas.
- La inclusión del componente sociocultural en la evaluación de impactos ambientales, y la implementación de la objeción cultural para la explotación petrolera en nuestros territorios.
- Asegurar la intangibilidad de los territorios indígenas habitados por pueblos en aislamiento voluntario.

Pero estas demandas fueron poco atendidas en el contexto EAP, y algunas veces chocaron con el objetivo del EAP de promover un «desarrollo sostenible» de la actividad hidrocarburífera, cuando paralelamente las organizaciones indígenas exigían el derecho a la consulta previa vinculante, es decir, incluyendo el derecho al veto. Esta contradicción no se trató abiertamente en el EAP a pesar de que su tratamiento y mitigación era central para viabilizar una eventual explotación petrolera.

En 2003, la COICA rompió el diálogo tripartito. Ya en 2000, la COICA y sus miembros declararon que «el diálogo tripartito no ha contribuido a la solución de los conflictos petroleros en los territorios indígenas y que, al contrario, se vienen dando viejas prácticas de negociación directa con las comunidades indígenas y la industria petrolera, además de venir desarrollando proyectos a los que los pueblos indígenas nos hemos opuesto de manera contundente.»<sup>2</sup>

Cuando se rompió el diálogo a nivel regional, CONIVE planteó —con el aval de la COICA— seguir el proceso a nivel venezolano.

## El petróleo y los indígenas en Venezuela

Cuando el petróleo se convierte en el motor de la economía venezolana en 1928, buena parte de los pueblos indígenas sometidos directamente a los procesos de conquista y colonización en las áreas petrolíferas habían desaparecido o estaban en proceso de desaparición, con dos grandes excepciones: los bari, llamados entonces «motilonos bravos», que ocupaban las selvas húmedas de la cuenca occidental del lago de Maracaibo, en el Occidente del país, y los kari'ña o «caribes» que se encontraban dispersos en los llanos altos orientales del país. Ambos pueblos ocupaban territorios ricos en yacimientos hidrocarburíferos de la mejor calidad; ambos, en diferentes circunstancias de contacto intercultural, nos servirán de referencia para evaluar la relación mantenida con los pueblos indígenas por el Estado y la industria.

Los kari'ña o «verdaderos caribes» habían sido sometidos al régimen de misión entre finales del siglo XVII y mediados del siglo XVIII (de Civrieux 1976). Cuando las empresas se asientan en la región en busca de petróleo, estos indígenas venían ya de una experiencia intercultural de más de tres siglos en los que de manera intermitente habían negociado o habían guerrreado con y contra europeos. A pesar de ser un pueblo fuertemente dependiente del entorno mestizo, los kari'ña mantenían el característico orgullo que los llevó en su momento a dominar la cuenca del Orinoco y pelear en las islas del Mar Caribe y no perdían oportunidad de ejercer aquellos derechos que les habían sido conferidos por la Corona española y, en especial, aquellos atinentes a los títulos de propiedad que les otorgara Don Luis de Chávez y Mendoza a finales del siglo XVIII. De manera que las empresas que llegan a explotar los yacimientos de los llanos orientales de Venezuela deben vérselas con indígenas que entendían la racionalidad negociadora del mundo occidental y que terminan imponiendo, junto con otros propietarios, su derecho a recibir un pago compensatorio por el uso de sus tierras para el negocio petrolero (pozos, instalaciones, carreteras, oleoductos y gasoductos, etc). Aunque las relaciones con la industria y el Estado han sido con frecuencia tensas, y la memoria kari'ña nos habla de intentos de desconocimiento definitivo de los derechos territoriales coloniales, de engaños y subfacturación de los pagos, al menos en este sector del oriente del país las empresas debieron reconocer la existencia de una contraparte que exigía el reconocimiento de sus derechos (Schwerin 1966; Mansutti 1987).

Para principios de la década de 1980 tenemos noticias de que los warao alertaban ya sobre el impacto que podría llegar a tener la explotación hidrocarburífera que se presagiaba en su hábitat en el delta del Orinoco (Coppens / Escalante 1980). Sin embargo, este pueblo, a diferencia de los kari'ña, se va involucrando en los esfuerzos de explotación de hidrocarburos en su territorio

2 Posición de los participantes indígenas a la segunda reunión tripartita del programa EAP, Cartagena, Colombia, 7 al 9 de junio de 2000.

acompañado de un *lobby* influyente que vela porque se amortigüen los impactos, luego de la terrible experiencia ocurrida con el cierre, por otras razones, de uno de los desagües más importantes del Orinoco, el Caño Manamo.

En contraste, la situación en el occidente del país era otra y mucho más brutal. En las zonas petroleras moraban dos pueblos indígenas: los yukpa o «motilones mansos» y los bari o «motilones bravos», ambos enemigos históricos entre sí. Lizarralde y Beckerman nos señalan en un ilustrador ensayo (1982) que entre 1912 y 1980 los bari, frente a la Standard Oil & Co. y la Royal Dutch Shell en Venezuela y Colpet en Colombia, y frente a los hacendados en expansión, pierden violentamente el 85% de sus territorios tradicionales, tierras petroleras o de vocación agropecuaria, para terminar conformándose actualmente con un 15% ubicado en la Serranía de Perijá, al margen de los yacimientos petrolíferos. En efecto, los bari tenían fama de indómitos, fama bien ganada luego de siglos de resistencia al dominio europeo y en especial a la misionalización. Sus incursiones silenciosas y con frecuencia sangrientas eran muy temidas, y habían servido de barrera, junto con la malaria, para impedir la colonización de sus tierras. Sin embargo, frente al poder del petróleo y los hacendados y la capacidad de ambos para comprar armas, los bari debieron ir cediendo espacios a la fuerza. Incluso los yukpa fueron armados para doblegarlos. En 60 años todas las selvas y planicies inundables donde se crearon las infraestructuras viales para acceder a los campamentos o a la exploración de hidrocarburos fueron intervenidas y en el caso de las selvas de tierra firme, deforestadas, para ser usadas luego como tierras agropecuarias. En el caso de los bari, no hubo negociación. Simplemente fueron asesinados unos y expulsados los supervivientes quienes quedaron concentrados en la Sierra de Perijá.

En un mismo país, en condiciones sociológicas y jurídicas similares, las petroleras y el Estado reaccionan frente a los indígenas de manera diferente. Allí donde hay un poderoso músculo intercultural, con campos de comprensión y negociación reconocidos, con una conflictividad codificada y normada, los desencuentros se dilucidan en mesas de negociación, con frecuencia desfavorables para los indígenas, pero en todo caso reconocidas por las partes. En contraste, allí donde no existe la experiencia intercultural y los conflictos no encuentran espacios de negociación donde dirimirse, las peleas se resuelven en la guerra abierta, cada quien usando los medios a su disposición para imponerse a la contraparte. En esta pelea, los bari fueron derrotados y expulsados de sus tierras.

## El diálogo tripartito en Venezuela

La política indigenista en Venezuela siempre tuvo un carácter paternalista. El petróleo se explota sin inconvenientes en antiguos o presentes territorios indígenas sin que ello genere grandes resistencias. Como ya dijimos, allí donde el petróleo se extrae en tierras reconocidamente indígenas, la empresa petrolera debe cumplir con su obligación de pagar las servidumbres por uso del espacio al propietario de la tierra, es decir, a la comunidad indígena si ésta pudiera demostrar sus títulos. Allí donde los indígenas fueron expulsados, como en el caso bari, sus derechos se extinguieron y las servidumbres se pagan a sus propietarios actuales. Como siempre ocurre en la Venezuela petrolera, los conflictos sociales se mitigan o exterminan con dinero del petróleo.

Por ello no es de extrañar que tanto las empresas petroleras como el Estado se hayan sentido en las rondas tripartitas internacionales más como testigos de excepción de graves conflictos entre petroleras e indígenas que como participantes de ese proceso. Luego de la expulsión de los bari, no había precedentes recientes de conflictos graves. Los representantes de Venezuela en el diálogo tripartito amazónico eran el Consejo Nacional Indio de Venezuela (CONIVE) por los indígenas; Petróleos de Venezuela (PDVSA), Conocophillips y Perenco por las empresas; y el Ministerio de Energía y Minas, por el gobierno. Se llega a decir incluso que en los eventos del EAP, en el marco de los graves conflictos que marcaban las relaciones entre los actores del diálogo tripartito, los venezolanos deben «inventar» problemas para estar a tono con las circunstancias de los otros países. Tanto la naturaleza de los conflictos como el lenguaje utilizado en ellos les resultaban extraños. Ambos actores no indígenas, Estado y empresas, se sentían preocupados porque los indígenas venezolanos pudieran verse influenciados tanto por la manera cómo se planteaban los conflictos como por el lenguaje utilizado para entenderlos y dirimirlos.

Esta preocupación, asociada al progresivo agotamiento de las metas propuestas a nivel amazónico por el diálogo tripartito y la posibilidad de avanzar en una Guía de Consulta Previa en Venezuela, que fuera útil para la cuenca, promovió que el grupo tripartito venezolano se trajera a Caracas los programas asociados al diálogo. En este proceso se incorpora poco después la noruega Statoil, y todas ellas en acuerdo con el Consejo Nacional Indio de Venezuela (CONIVE) y con la autorización de la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), recientemente retirada del diálogo regional, consolidan los puentes entre los actores claves de Venezuela y reinician las actividades formativas.

Esta iniciativa se da en el marco de la puesta en vigencia de la Constitución de 1999 (Venezuela 1999), novedosa por muchas razones, entre ellas por su acento en la participación popular en la gestión de los asuntos públicos y por la cantidad de derechos que reconoce a los pueblos indígenas venezolanos. Ambas circunstancias, aunadas a la aprobación por la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT 1979) dan un extraordinario peso al derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas de Venezuela en cualquier asunto que les concerniera.

Para los indígenas venezolanos, empujados a una vorágine de cambios que con dificultad intentaban orientar, la puesta en escena del diálogo tripartito era una oportunidad de oro para pulir las competencias de varios de sus líderes con mayores responsabilidades en el momento; para las empresas petroleras, era la posibilidad de establecer relaciones directas con los más destacados líderes del movimiento indígena y poner a prueba en Venezuela o perfeccionar los lineamientos operativos que regulan o han de regular sus relaciones con las comunidades indígenas establecidas en sus áreas operativas; para el Estado, era el escenario ideal para hacer valer su condición de árbitro y parte.

Los tres actores se movían en arenas de gran incertidumbre. Por ello acuerdan, en agosto de 2003, un programa intensivo de formación orientado a crear las condiciones para entablar una mesa de negociaciones conducente a la elaboración de una Guía para la Consulta Previa. Se entendía que este derecho, garantizado tanto por el Art. 120 de la Constitución como por los artículos 6 y 15.2 del Convenio 169 de la OIT, debía normarse a satisfacción de las partes, tan rápido como fuera posible, pues estaba en el interés de todas el lograrlo. Ello era especialmente posible en Venezuela, pues, como vimos, las relaciones tripartitas no estaban fragmentadas ni por discursos ni por graves conflictos recientes.

Sin embargo, si los tripartitos no estaban divididos, el país sí lo estaba y, además, gravemente convulsionado por una abierta confrontación política entre los sectores de las clases medias profesionales, comerciantes, industriales, empresarios de servicio y sindicatos, por un lado, y, por otro, los sectores depauperados y excluidos del país, que constituyen la base del apoyo popular al presidente Chávez (asalariados no sindicalizados y de bajos sueldos, indígenas, campesinos empobrecidos, vendedores informales, desempleados). El diálogo tripartito se va a dar poco después de que el presidente Chávez sobreviviera a un golpe de estado y a una huelga petrolera, con generales sin comando atrincherados en una plaza de clase media en Caracas y en medio de grandes manifestaciones que promovían la convocatoria a un referéndum revocatorio de su mandato.

Eran también tiempos en los que el gobierno chavista implantaba en el país un conjunto de misiones orientadas a mitigar graves problemas en salud, educación y desempleo, generadores todos de exclusión, que le rendirán ingentes ganancias políticas. Se implanta incluso una misión orientada a los pueblos indígenas llamada la Misión Guaicaipuro, en honor a un héroe de la resistencia indígena. Todos estos programas requerían de operadores políticos que debían salir de las capas de líderes indígenas formadas o en formación que ya estaban saturadas de obligaciones provenientes de otras muchas oportunidades que la Constitución de 1999 les abría en otros organismos del Estado.

Es importante señalar que para el momento en que se instalan los talleres para el diálogo tripartito, en octubre del 2003, el grupo estaba sólidamente integrado por ejecutivos y funcionarios del Estado que habían acumulado juntos una valiosa experiencia en las reuniones internacionales del diálogo, previa a la conformación del capítulo venezolano. Este grupo fuerte delega estratégicamente en los indígenas del CONIVE la autoridad para diseñar el proyecto formativo y de negociación, y de buscarse el personal técnico que considerara idóneo y de su confianza para diseñarlo y llevarlo adelante, diseño que debía contar con la previa aprobación del grupo.

El proyecto va a ser cofinanciado por la Agencia Alemana para la Cooperación y el Desarrollo (INWENT) y las empresas petroleras, pero será controlado administrativamente por los indígenas. De esta manera se busca confirmar y consolidar el interés de las partes.

Un equipo de facilitadores provenientes de dos universidades de la provincia venezolana diseñan a solicitud del Grupo Tripartito Venezolano talleres sobre Legislación Indigenista, Legislación Hidrocarburífera, Legislación Ambiental y Consulta Previa. Cuando termina el último taller, el grupo está entrenado para sentarse a discutir la Guía para la Consulta Previa, pero es aquí donde las incertidumbres comienzan a afectar su funcionamiento. Para ese momento, el Grupo se había fortalecido con la incorporación a sus discusiones de otros organismos del Estado, como el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Educación y la Comisión de Pueblos Indígenas de la Asamblea Nacional.

El primer gran tropiezo del que ya no se recuperará, es un cambio de estrategia de la dirección del CONIVE, producida por una división que venía gestándose en su junta directiva. La Lic. Nicia Maldonado, su presidenta, solicita al equipo indígena que había sido formado, su renuncia a las obligaciones que tenían tanto en la Comisión Nacional de Demarcación como en la discusión de la Guía para la Consulta Previa. Está más allá de las posibilidades de nuestra contribución establecer la justeza de las razones que llevaron a esta decisión. Lo que sí se puede demostrar es que esta decisión crea una situación tal de indefinición e incertidumbre que paraliza el proyecto. Agré-

guese a ello que el 15 de agosto se realizaba el Referéndum Revocatorio del mandato presidencial, promovido por la oposición antichavista, en cuya derrota estaba comprometido todo el liderazgo indígena y que poco después, el 15 de octubre, tenían lugar las elecciones de alcaldías donde había una importante cantidad de líderes indígenas comprometidos o buscando cargos de elección popular. Estaba servida la mesa para que ningún indígena se moviera en pro del Diálogo Tripartito.

Las compañías petroleras, por su parte, comienzan a moverse con mayor prudencia. Ya es manifiesta la intención del Estado de convertir todos los proyectos de servicios que tenía con las empresas transnacionales en empresas mixtas con capital mayoritario de PDVSA. El optimismo inicial por el diálogo tripartito se matiza. Todas las empresas están a la espera de los movimientos del Estado.

El Estado está en un proceso de fuertes transformaciones. Las misiones van convirtiéndose en estructuras paralelas que generan una especie de poder dual en cada una de las áreas estratégicas de funcionamiento. La burocracia tradicional es desplazada y las instituciones pierden peso específico. El Ministerio de Energía y Minas pasa a llamarse ahora de Energía y Petróleo, y la persona que había venido ejerciendo como la vocera y promotora del Grupo Tripartito Venezolano es transferida a otras oficinas y obligaciones, mientras el diálogo se estanca.

El golpe de gracia lo da la aprobación de la Ley de Pueblos y Comunidades Indígenas (2005) que dedica un capítulo completo de nueve artículos detallados a la Consulta Previa, Libre, Informada y Vinculante. Ya no hacía falta una Comisión Tripartita de Alto Nivel para negociar una guía que ya estaba delineada por la ley. En todo caso el esfuerzo necesario consistía en desarrollar lo establecido en la ley para los diferentes escenarios posibles, pero allí valía la pena preguntarse si este no era más un trabajo de los negociadores locales que el de una comisión nacional.

Asfixiado por las urgencias políticas de los líderes indígenas en un país polarizado, golpeado en su liderazgo, transformados sus métodos e instrumentos a mitad de camino, conmovido por el aumento de la incertidumbre, paralizado por un CONIVE orientado a dirimir más las diferencias internas de sus numerosas facciones que a atender lo estratégico, y desfondado por la poca importancia concedida por el liderazgo indígena a la consulta previa en el debate nacional, el «programa de diálogo tripartito para la consulta previa» va perdiendo presencia y muere de anoxia.

Es interesante destacar que mientras los indígenas se estancan, las empresas petroleras transnacionales y sectores del gobierno han sabido sacarle provecho a lo aprendido. Ambos sectores prestan atención a los reclamos de los líderes indígenas y aprenden a negociar directamente con ellos. Mantienen y sacan provecho a lo aprendido y en algunos casos lo continúan promo-

viendo en otros escenarios, unos con mayor disponibilidad de recursos (empresas), otros con menor (el gobierno). Sin embargo, los años 2006 y 2007 han permitido al gobierno venezolano retomar el control accionario de los proyectos hidrocarburíferos que estaban bajo control de las transnacionales. Hay que esperar para ver hasta dónde este control accionario se traduce también en control operativo, pues de ser así el diálogo tripartito perdería uno de sus mayores pilares, el de las empresas transnacionales que pasarían a estar sometidas a los dictámenes de la empresa estatal petrolera venezolana PDVSA.

A pesar de que el gobierno promueve megaproyectos que atraviesan sectores indígenas, como el Gasoducto Panamazónico o el Gasoducto de La Guajira, y que ello está ocurriendo sin que se active mecanismo alguno de consulta previa, no se vislumbran por el momento graves conflictos que promuevan mesas de negociación entre el Estado y los pueblos indígenas. De hecho, nada se ha hecho por activar lo dispuesto en los artículos 11 al 19 de la Ley de Pueblos y Comunidades Indígenas y mucho nos tememos que los líderes indígenas nacionales, con peso para promover su activación, lo hagan para evitar escenarios de confrontación Estado-Indígenas sobre los cuales ellos puedan perder el control.

En resumen, ninguno de los proyectos promovidos por el diálogo en Venezuela ha logrado cumplir su meta. Ello se debe principalmente:

- a que la meta que se planteaba el proyecto central fue perdiendo importancia por circunstancias ajenas a la voluntad de los promotores (la redacción de una ley que apunta a solventar la necesidad que da origen al programa: una Guía para la Consulta Previa);
- a la preponderancia de las urgencias políticas nacionales (referéndum, elecciones, etc.) sobre las metas del proyecto;
- a la fractura del CONIVE en varias tendencias y dos organizaciones paralelas;
- a la inestabilidad de los funcionarios públicos y a la incertidumbre que rodea sus actuaciones;
- a la exclusión de su líder más importante;
- a la escasa sinergia del liderazgo indígena, sobrepasado en sus obligaciones, agobiado por la cantidad de temas que cada líder debe manejar.

Si el programa EAP se agotó a nivel regional por alcanzar muy pronto su techo, en Venezuela se agota por la velocidad con la que cambian las prioridades políticas de los actores que debían llegar a acuerdos. Si alguna metáfora es buena para describir el país, es la de que Venezuela es hoy un libro que se reescribe todos los días.

## Conclusiones

El diálogo tripartito en la región amazónica ha debido enfrentar los retos implicados en intentar poner de acuerdo a actores altísimamente diferenciados en sus intereses y naturalezas. Si en algún sitio tenía posibilidades de tener éxito, ése era en Venezuela, un país con un siglo de experiencia como productor de petróleo, donde la potencialidad enorme del negocio hidrocarbúrico, la ausencia de conflictos abiertos entre las partes, y la instauración de un gobierno que demostraba enormes simpatías hacia los derechos indígenas, creaba condiciones idóneas para montar un programa de trabajo que involucrando a los tres actores permitiera negociar los parámetros básicos de una guía para la consulta previa a partir de los derechos establecidos en la Constitución y en el Convenio 169. Sin embargo, este proceso requería de estabilidad en las metas, a fin de que las partes pudieran conocerse, aprendieran a dialogar entre ellas y reconocieran los puntos de confluencia y los de diferencia. Por ello, al aparecer una ley que normaba el asunto que los concernía, al cambiar el rol del Estado y de las empresas en el negocio hidrocarbúrico, y al cambiar las prioridades políticas del liderazgo indígena, el programa perdió piso.

Sin embargo, una vez que en Venezuela pase esta fase de exhuberancia transformadora y de enormes excedentes monetarios que tiene distraídas tanto a las comunidades que reciben financiamiento para cuanto proyecto se les ocurra, como al liderazgo que se encuentra comprometido en la gestión política del proceso revolucionario, entonces volverá el tiempo para constatar que la industria petrolera y las comunidades indígenas siguen teniendo intereses contrastados y con frecuencia antagónicos.

## Bibliografía citada

- de Civrieux, Marc (1976): *Los caribes y la conquista de la Guayana española* (Etnohistoria kari'ña), Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Coppens, Walter / Bernarda Escalante (1980): «Probables impactos socioculturales de la futura explotación petrolera entre los warao», en: *1er Congreso Warao. Actas* (B. Escalante, productora general), Tucupita.
- Lizarralde, Roberto / Stephen Beckerman (1982): «Historia Contemporánea de los bari », en: *Antropológica* 58, págs. 3-52.
- Mansutti, Alexander (1987): «Relaciones ambientales de los Kari'ña del estado Anzotegui», en: *Natura* 82, págs. 6-8.
- Schwerin, Kart (1966): *Oil and Steel: Processes of Karinya culture change in response to industrial development*, Los Angeles: Latin American Center, University of California.
- World Bank (2002): «El programa energía, ambiente y población (EAP), una iniciativa para el entendimiento y el desarrollo sostenible en la región amazónica», *ESMAP Technical Paper* 027.

Raúl Rupailaf Maichin\*

## Experiencias de manejo de recursos naturales en las Áreas de Desarrollo Indígena (ADI) de Chile

### Las Áreas de Desarrollo Indígena (ADI), una mirada general

Antes de abordar la situación de las Áreas de Desarrollo Indígena (ADI) en el contexto del Programa Orígenes creemos necesario echar una mirada general e integrada sobre el contexto en que surgen las ADI en Chile así como en relación a los supuestos, fundamentos, enfoques y principios básicos a los que refieren las ADI. Se hace necesario rescatar también un cierto debate en torno a las ADI y en relación a lo que los diversos actores han esperado de ellas desde mediados de la década de 1990 hasta nuestros días.

Desde su inicio, las ADI han concitado un conjunto de opiniones y puntos de vista, para alguno no se trata más que de una estrategia para la focalización de recursos, mientras que para otros es además un espacio para coordinación de políticas públicas en materia indígena. Para las dirigencias indígenas las ADI van desde un rótulo creado por el Estado sin ninguna significación hasta espacios o territorios con identidad, donde incluso es posible pensar el ejercicio de la autonomía o de la autogestión.

Esta diversidad de visiones sobre las ADI ha sido una característica permanente, lo que en parte se debe a la vaguedad del texto de la Ley que las define como espacios territoriales en que los organismos de la administración del Estado focalizarán su acción en beneficio del desarrollo armónico de los

\* Programa Orígenes. Ministerio de Planificación – BID, Chile. Nota introductoria: el presente documento forma parte del estudio «Evaluación sobre las Prácticas de Gestión y Capacidades en las Áreas de Desarrollo Indígena», del Programa Orígenes. El estudio fue realizado por la Consultora Asesorías para el Desarrollo.

indígenas y sus comunidades. Para su establecimiento deberán concurrir a los siguientes criterios:

- espacios territoriales en que han vivido ancestralmente las etnias indígenas;
- alta densidad de población indígena;
- existencia de tierras de comunidades o individuos;
- homogeneidad ecológica y
- dependencia de recursos naturales para el equilibrio de esos territorios, tales como manejo de cuencas, ríos, riberas, flora y fauna. (Artículo 26).

A continuación, el Artículo 27 de la Ley señala que la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), «en beneficio de las áreas de desarrollo indígena, podrá estudiar, planificar, coordinar y convenir planes, proyectos, trabajos y obras con ministerios y organismos públicos; gobiernos regionales y municipalidades; universidades y otros establecimientos educacionales; corporaciones y organismos no gubernamentales; organismos de cooperación y asistencia técnica internacional, y empresas públicas o privadas».

Dos cuestiones básicas se desprenden de este articulado de la Ley Indígena. En primer término, que desde un principio se las define como espacios territoriales para la focalización de la acción del Estado, pero nunca queda establecido qué tipo de acción. Por lo tanto, si nos apegamos al espíritu de la Ley, las ADI son en estricto rigor eso y nada más un espacio de focalización de la acción del Estado. En segundo término se establece un responsable para su administración, planificación, coordinación, etc. como es la CONADI.

Desde el punto de vista legal, la implementación de las ADI y su operacionalización responden a dos instancias legales, los decretos supremos por las cuales se las crea oficialmente y el decreto que crea los Consejos de ADI.

Hasta hoy se han creado cinco ADI: Jiwasa Oraje (I Región); Atacama la Grande (II Región); Área del Alto Bío Bío (VIII Región); Área Lago Llu-Llu (VIII Región) y Área del Lago Budi (IX Región). Además se encuentra en estudio un conjunto de nuevas ADI.

### ¿Áreas o territorios de desarrollo indígena?

Es indudable que las ADI responden a una tendencia internacional que, en la época de su creación, buscaba mejorar la eficiencia del Estado a través de un conjunto de nuevas estrategias como la gestión de cuencas, la gestión territorial del desarrollo, la focalización territorial o espacial de los recursos y las

políticas públicas o la autogestión indígena del desarrollo; sin embargo, ni la Ley ni ningún reglamento o decreto posterior llega a precisar este enfoque o estrategia. Tales cuestiones serán objeto de discusión posterior por parte de los diversos actores involucrados en la política indígena.

Desde su creación, las ADI se instalan como un modelo que parece llamativo porque conjuga elementos de la planificación territorial, estrategias de focalización de recursos y políticas del Estado al mismo tiempo que se plantea como una forma potencial de recoger las territorialidades ancestrales de los pueblos indígenas, aunque esta última parte será la más discutida: en el borrador de la Ley Indígena, discutido a principios de la década de 1990, el concepto utilizado para designar la figura de las ADI era Territorios de Desarrollo Indígena. Se suponía entonces que el concepto de territorio recogía con mayor fuerza las verdaderas significaciones indígenas, especialmente mapuches, sobre el espacio y su relación con los procesos de desarrollo inmersos en ellos.

La ley no estableció derechos que permitiesen a los indígenas y a sus comunidades co-gestionar, ni menos definir autónomamente el tipo de desarrollo a impulsar en sus áreas tradicionales. Así, no contempló formas de participación indígena en la administración de las ADI.<sup>1</sup>

Cabe señalar que el borrador de discusión de la Ley Indígena elaborado por CEPÍ en 1990 establecía los denominados «territorios de desarrollo indígena» definiéndolos como «el espacio social, demográfico, ecológico, cultural fundamental para la existencia y desarrollo de los pueblos indígenas». La misma propuesta establecía en estos territorios el derecho de las comunidades indígenas a participar en la toma de decisiones, los planes de desarrollo económico, social y cultural que allí se implementen, a oponerse a ellos, así como a beneficiarse materialmente de la explotación de los recursos naturales que en ellos existen.

El proyecto de ley enviado al parlamento en 1991 recogía estos conceptos en su artículo 22 y siguientes. Solo sustituía el término *territorio* por el de *áreas*. Sostenía, además, que los propietarios de tierras indígenas tendrían derechos preferentes a establecer en ellas derechos sobre las aguas, mineros y de aprovechamiento y manejo de recursos forestales, de uso de riberas, entre otros (art. 18 anteproyecto).

Se trataba de una concepción de territorio claramente basada en lo estipulado por el Convenio 169 de la OIT que señala en uno de sus artículos que los «territorios, [son] lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos [indígenas] interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera» (Art. 13). Finalmente, en la discusión parlamentaria se decidió eliminar la palabra *territorio* para incorporar la palabra *área* que en el concepto de algu-

<sup>1</sup> Se debe agradecer en esta parte la colaboración de José Aylwin.

nos sectores refractarios a la concesión de derechos específicos a los pueblos indígenas optaron por un término más técnico, neutro y con menos contenido etnopolítico. Este es un hecho relevante pues da a entender que desde su creación las ADI ingresaron a la legislación chilena de una manera que no representa del todo el sentir al menos de las organizaciones indígenas que participaron en la discusión del borrador.

No es raro por tanto que desde ese momento las organizaciones indígenas hayan tenido una posición ambigua respecto a las ADI. Por un lado se las ve como una oportunidad en términos de optar a mayores niveles de inversión y beneficios del Estado, por otra parte se trata de una figura de difícil aprehensión que ha estado lejos de reflejar los verdaderos intereses indígenas en términos de sus territorialidades ancestrales o al menos del discurso que hay sobre dichas territorialidades.

Pese a todo han existido diversos intentos por dar contenido y sustento a las ADI. El mayor esfuerzo se realizó entre los años 1999 al 2000, precisamente en años anteriores a la llegada del Programa Orígenes. Durante este período se realizaron dos seminarios tendientes a recoger ideas sobre la problemática de las ADI. Entonces se consideraba como un camino nuevo que había que explorar precisamente con ideas y herramientas novedosas pues además las ADI conjugaban una diversa gama de imágenes y expectativas. Fue así como se realizó el Seminario «Áreas de Desarrollo Indígena: una tarea necesaria», realizado en la ciudad de Concepción los días 12 y 13 de agosto de 1999. El Seminario reunió a más de 150 participantes provenientes de las regiones I, II, VIII, IX y Metropolitana, de distintos organismos gubernamentales, organizaciones indígenas y organismos no gubernamentales vinculados al trabajo con las ADI. Se organizó en torno a cinco mesas temáticas:

- Gestión territorial de las ADI.
- Lo productivo: estrategia de vida familiar y comunitaria en el desarrollo territorial.
- El desafío del desarrollo sustentable en las ADI: equilibrios ecológicos y recursos naturales.
- Educación, familia, emprendimiento e identidad.
- Salud: integración de los sistemas y sus desafíos en las normas y financiamiento.

Entre los resultados del Seminario estuvo el reconocimiento de que se debe conciliar el desarrollo y las identidades, así como coordinar y concertar los esfuerzos de la intervención gubernamental. Asimismo, surge como una de las principales preocupaciones de los asistentes al seminario la necesidad de

abordar conjuntamente las intervenciones, la gestión, y la participación en las ADI. Se detectó también que una de las principales dificultades radicaba en cómo se entendía (y cómo se entiende hasta hoy) el desarrollo desde las diferentes instituciones públicas que intervienen así como desde las comunidades indígenas.

Los pueblos indígenas manifestaron por su parte que aspiraban al crecimiento, al acceso equitativo a mejores condiciones de vida y a la superación de la pobreza; por otra, manifestaron su aspiración de que a través de las ADI se solucionen los problemas de tierras y aguas. Pero también los indígenas, según lo expresado en el Seminario, buscan en las ADI la afirmación de la propia identidad en un proceso de desarrollo acorde con las particularidades, las demandas y las formas de organización indígenas.

De hecho, el tema de la participación fue tal vez uno de los más relevantes del seminario. De alguna manera se piensa en la participación como un proceso que atraviesa todo el marco de operación y funcionamiento de las ADI, se trata por lo tanto de una participación en distintos niveles y formas. Lo que se propone entonces es un fortalecimiento a la participación.

«El fortalecimiento de la participación permitirá no sólo dar cuenta de los problemas y/o necesidades traducidas en demandas frente a las políticas públicas, sino que posibilitará formas de gestión participativas en áreas como servicios educativos y de salud, en programas agropecuarios, y en programas de vivienda e infraestructura y servicios básicos, todo como una manera de optimizar la gestión gubernamental a nivel local adecuándose a las condiciones de las ADI».<sup>2</sup>

Otro elemento que destacó el Seminario fue que desde la demanda indígena surgieron voces que planteaban el desarrollo en las ADI, considerando la capacidad autónoma de decisión de una sociedad culturalmente diferenciada para conducir su propio destino. Este tema ha sido recurrente durante los últimos años, pues algunas organizaciones indígenas han planteado la necesidad de pensar las ADI como espacios en donde ejercer procesos de auto-gestión y/o de autonomía en el marco del Estado nacional chileno.

John Durston, uno de los participantes en el Seminario, expuso una propuesta que apuntaba a la creación de mayores sinergias entre el Estado y los pueblos indígenas planteando que «el concepto y la figura legal de las ADI tienen el potencial de proveer un marco concreto, espacial, que es particularmente apropiado para hacer una propuesta de etnodesarrollo o autodesarrollo

2 Seminario «Áreas de Desarrollo Indígena: una tarea necesaria», Introducción (Concepción, 12 y 13 de agosto de 1999), mimeo.

indígena».<sup>3</sup> Asimismo señalaba que frente a las marcadas variaciones culturales que hay entre las comunidades de un mismo grupo étnico de una determinada región, las ADI representan un mayor grado de homogeneidad cultural en una microrregión que cubre unos pocos municipios contiguos, esto a pesar de que los límites de las ADI no coinciden con los límites administrativos del Estado chileno.

Desde que la Ley Indígena dio vida a las ADI diversos sectores han señalado la carencia de una mayor definición en la estrategia de gestión de las mismas. La Ley sólo se limita a proponer la creación de las ADI estableciendo lineamientos mínimos para su declaración pero no existe un reglamento ni una normativa ni menos un plan de gestión para hacerlas operativas. Por esto es que Durston señalaba que, dado que el enfoque existente sobre las ADI, muy limitado, no consideraba aspectos relativos a las gestión del territorio indígena, se hacía necesario revisar los enfoques y supuestos que lo definían con el propósito de: «a) introducir el principio de equilibrio entre el progreso material y la sustentabilidad cultural en la concepción básica de las ADI; y b) reformular la institucionalidad de la gestión del desarrollo para dar cabida al principio de autodesarrollo, mediante la activación del capital social de los actores sociales indígenas en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas en las ADI».<sup>4</sup>

Finalmente el antropólogo John Durston proponía que:

- cada área indígena tenga una autoridad mixta Estado-sociedad civil (población indígena y no indígena dentro del ADI) para su planificación y gestión;
- se elabore en cada área un proyecto de etnodesarrollo semiterritorial para las comunidades indígenas que viven en el área, con una estrategia de largo plazo, de 10 años aproximadamente, a partir de diagnósticos hechos en cada comunidad y de la consolidación de éstos a nivel de la ADI;
- que las comunidades indígenas pongan en marcha procedimientos de planificación y gestión, con un carácter de autogestión participativa. Una asociación de comunidades indígenas de la respectiva ADI tendría voz y voto en la autoridad de la ADI, y esta asociación sería en general la con-traparte civil indígena de las entidades de gobierno de la ADI.<sup>5</sup>

3 John Durston (2002): *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Diadas, equipos, puentes y escaleras*, Santiago de Chile: CEPAL.

4 Durston, *Idem*, pág. 84.

5 *Idem*, pág. 87.

Un segundo Seminario se realiza el año 2000, este se denominó «II Seminario Nacional Áreas de Desarrollo Indígena: Experiencias y Perspectivas para el Desarrollo Indígena». Como el anterior fue realizado en Concepción los días 17 y 18 de agosto del año señalado. Fue convocado por el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) y organizado por el Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea y la Universidad Academia de Humanismo Cristiano.

En el Seminario, el entonces subsecretario de MIDEPLAN, Humberto Vega, definió a las ADI como «áreas pobres del territorio nacional de población mayoritariamente indígena, que buscan una salida de desarrollo, una salida productiva, a través de inversiones y que, al mismo tiempo, buscan una participación en los beneficios del desarrollo nacional y la preservación de su identidad cultural». Asimismo, Edgardo Lienlaf, el entonces Director Nacional de la CONADI, apeló a la necesidad de considerar las ADI no sólo desde el punto de vista de la focalización de recursos sino también como un espacio para la instalación de procesos de desarrollo con identidad.<sup>6</sup>

Con la realización de los «Diálogos comunales» realizados en las postriimerías del Gobierno del Presidente Eduardo Frei, la creación de la Comisión Asesora en Temáticas de Desarrollo Indígena (D.S. de MIDEPLAN No. 122, del 14 de mayo de 1999) y la posterior realización del Grupo de Trabajo para los Pueblos Indígenas durante el primer año de Gobierno del presidente Lagos se retoma el tema de las ADI. En realidad, la Comisión de 1999 hace una débil referencia a las ADI con una cita del Comité Interministerial Social de 1997 que señala: «En el futuro no bastará con la sola declaración de Área de Desarrollo Indígena. También es necesario definir modelos de participación de las Comunidades en el diagnóstico de sus problemas y en la definición de sus prioridades para potenciar el valor de estas Áreas de Desarrollo».<sup>7</sup>

En cambio, el Informe Final del Grupo de Trabajo para los Pueblos Indígenas, que sesionó en comisiones con una amplia presencia indígena, destacó con mayor claridad las visiones existentes sobre las ADI, lo que se esperaba de ellas y sobre todo algunas propuestas para su implementación. La Comisión de Gestión Territorial y Desarrollo, por ejemplo, evaluó en su informe un conjunto de recomendaciones para la implementación de Atacama La Grande y Bío Bío en particular. Entre otras propuestas se puede destacar la idea de incluir las ADI en los lineamientos de las Estrategias Regionales de Desarrollo. Asimismo se propone involucrar a las organizaciones indígenas

6 Intervención del Sr. Edgardo Lienlaf, Director Nacional de CONADI, en el «II Seminario Nacional Áreas de Desarrollo Indígena: Experiencias y Perspectivas para el Desarrollo Indígena» (Concepción 17 y 18 de agosto de 2000).

7 Citado en MIDEPLAN, *Informe de la Comisión Asesora en Temáticas de Desarrollo Indígena*, S/d.

en el diseño de proyectos productivos específicos para las ADI, adecuados a la cosmovisión indígena respectiva al Área.<sup>8</sup> En tanto la Comisión de Legislación e Institucionalidad planteó la necesidad de diseñar un *modelo de gestión o co-gestión* al interior de las ADI, se agrega que la participación indígena debiera estar presente en el diseño mismo del ADI. En este sentido se propone que la opinión del mundo indígena debe ser vinculante y no una mera consulta a las organizaciones respecto de los proyectos que las afectan.<sup>9</sup> En la Mesa de Gestión Territorial, José Santos Millao, Consejero de la CONADI, insiste en el tema de la participación indígena en las ADI.

En la misma época, el ministro Eduardo Dockendorff reconoce que la Gestión Territorial y Desarrollo requiere de la necesidad de reforzar los mecanismos de consulta y participación de las comunidades indígenas en las decisiones y gestión del desarrollo en los territorios;<sup>10</sup> en todo caso, estos mecanismos nunca se aplicaron, tampoco existió un plan para su implementación. De hecho, las «16 medidas» planteaban la necesidad de acelerar la creación de Áreas de Desarrollo Indígena y promover, desde la experiencia que se acumule en las ADI, una práctica que conduzca a generar espacios de desarrollo autosustentables, con identidad cultural, en donde los principales aspectos sociales, culturales y políticos del mundo indígena se combinen con las necesidades de la sociedad chilena en su conjunto.<sup>11</sup> Pero estas medidas no fueron implementadas sino que fueron conducidas directamente al Programa Orígenes como instancia desde la cual se debía fortalecer a las ADI, dotándolas de modelos de gestión para que pudieran operar dentro de un marco de participación indígena y de coordinación de los servicios públicos.

### Inversiones y planificación en las ADI antes de la llegada del Programa Orígenes

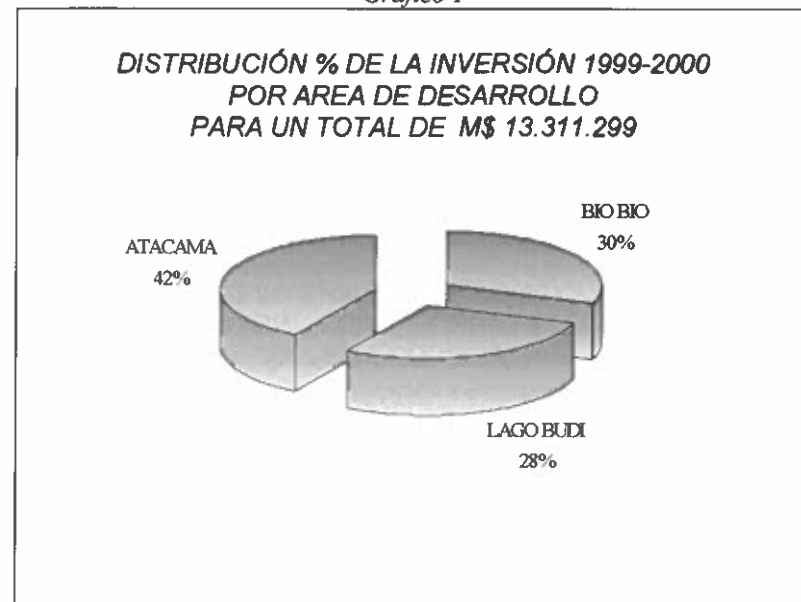
En 1999 se generó un plan de inversión, a partir del programa ADI, tanto en MIDEPLAN como en la CONADI, en vinculación con los Gobiernos Regionales y con los Municipios respectivos. Este plan de inversión se orientó en función de ciertos criterios. En su origen iba a ser un plan trienal de inversiones

para enfrentar, fundamentalmente, –y esta era la definición esencial– los déficits básicos en términos de infraestructura y del ámbito socioeconómico:

- Habilitación de elementos que solucionen el problema de alimentación de las familias.
- Complementar ingresos familiares.
- Desarrollo del entorno y mejoramiento en la calidad de vida de las comunidades.
- A partir de ese momento se desprendieron 6 líneas de inversión para el período 1999–2001.<sup>12</sup>

De esta manera, la distribución de la inversión pública en las ADI hasta entonces creadas quedaba de la siguiente manera:

Gráfico 1



Fuente gráficos 1 a 3: Ramírez (2000): *Las Inversiones Públicas en las ADI: Planes de inversión y resultados*.

12. *Las Inversiones Públicas en las ADI: Planes de inversión y resultados*, intervención del Sr. Marcelo Ramírez Valenzuela, Jefe División de Planificación Regional, MIDEPLAN, en el «II Seminario Nacional Áreas de Desarrollo Indígena: Experiencias y Perspectivas para el Desarrollo Indígena» (Concepción 17 y 18 de agosto de 2000).

8 MIDEPLAN (2000): *Grupo de trabajo para los pueblos indígenas, Informe Final*, Santiago: Ediciones Comunicaciones MIDEPLAN.

9 *Idem*, pág.67.

10 Intervención del Sr. Eduardo Dockendorff, Ministro Secretario General de la Presidencia, en el «II Seminario Nacional Áreas de Desarrollo Indígena: Experiencias y Perspectivas para el Desarrollo Indígena» (Concepción, 17 y 18 de agosto de 2000).

11 Intervención de la Sra. Antonia Urrejola, Secretaria Ejecutiva del Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas, en el «II Seminario Nacional Áreas de Desarrollo Indígena: Experiencias y Perspectivas para el Desarrollo Indígena» (Concepción, 17 y 18 de agosto de 2000).

Gráfico 2

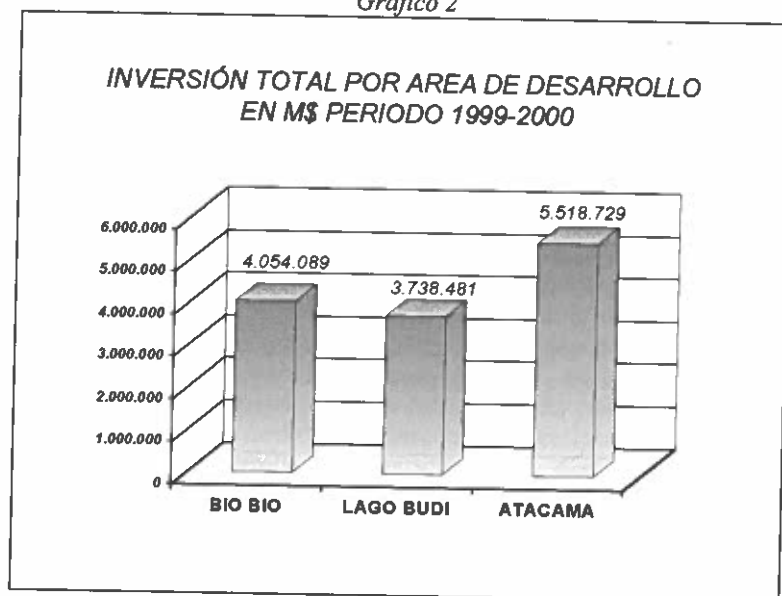
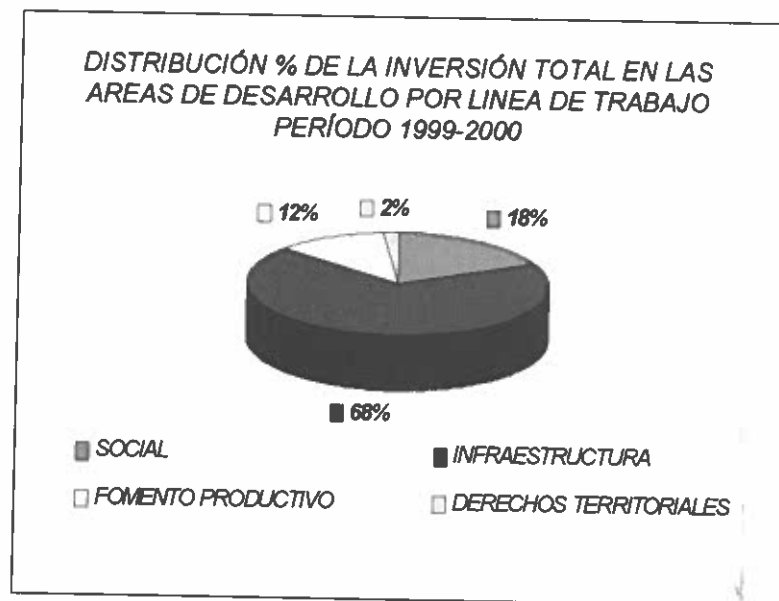


Gráfico 3

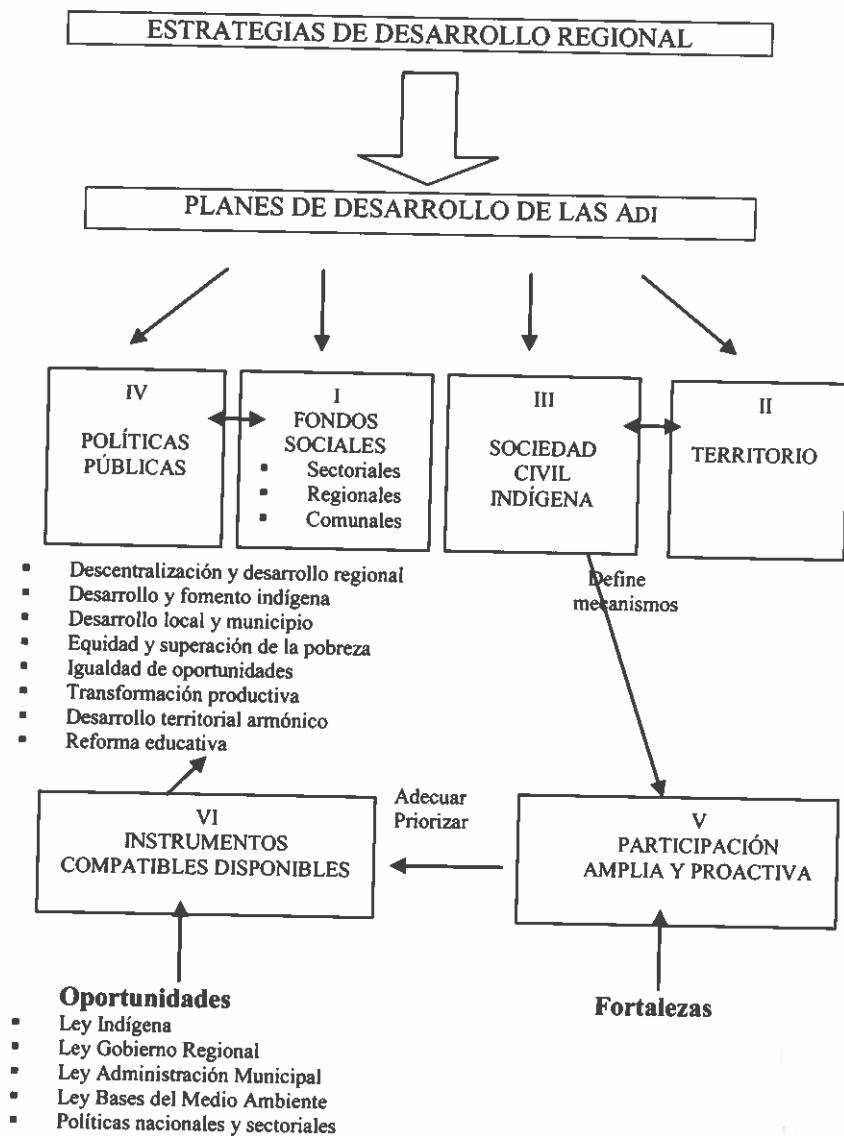


Para la administración de la inversión y la planificación en las ADI se crea la figura de los Consejos Directivos de las ADI cuyo objetivo es orientar y hacer el seguimiento al Plan de Inversiones del Área de Desarrollo Indígena. En Jiwasa Oraje, Atacama La Grande, Alto del Loa, Alto Bío Bío y Lleu-Lleu se trabaja con el Decreto Supremo No. 12 del 28 de enero de 1998 que establece que el Consejo Directivo estará constituido por: el Intendente de la Región, el Gobernador de la Provincia, la SEREMÍAS de SERPLAC, Agricultura, Salud, Vivienda, Educación, Obras Públicas, Bienes Nacionales y CONADI.<sup>13</sup>

### El papel de la CONADI en las ADI

Desde su creación, la CONADI ha estado involucrada en la gestión de las ADI. Sin embargo, el argumento de la institución es que no tiene los medios técnicos y financieros para abordar dicha tarea, de ahí que las expectativas de la CONADI estuvieran centradas en la posibilidad de operar las ADI por la vía del Programa Orígenes. Para ello, la CONADI creó en algún momento la figura de «gerentes de ADI», quienes se encargarían de administrar el área. De esta manera se asumía por parte de la CONADI que el papel principal en la gestión del ADI lo tendría la institución en coordinación con los servicios públicos respectivos. Es claro que la situación de escasa validación política de CONADI y su falta de presupuesto para asumir esta tarea le han jugado en contra. Pese a ello ha existido el interés por abordar el tema, tal como se vio en los seminarios de Concepción, como también se ha hecho a nivel de la planificación, según se puede apreciar en el esquema siguiente elaborado por Nora Barrientos, quien vincula las ADI a los procesos de desarrollo y planificación regional. Se puede decir que el esquema de Barrientos recoge en parte la discusión de los seminarios de Concepción e incorpora nuevas dimensiones y prioridades.

13 CONADI (2005), *Resumen Ejecutivo Áreas de Desarrollo Indígena*, MIDEPLAN, CONADI, Unidad de Planificación, Estudios y Control de Gestión, documento impreso.

Desarrollo regional y Áreas de Desarrollo Indígena (ADI):<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Áreas de Desarrollo Indígena en el marco de la planificación estratégica, Nora Barrientos Cárdenas, Jefa U. Estudios y Planificación, Dirección Nacional de CONADI.

No obstante, desde la aparición de las ADI en la Ley Indígena, pasando por su creación a partir de 1997 y de su implementación, principalmente desde 1999, los diversos actores involucrados han concordado en que el ente responsable de administrar y coordinar las actividades de las ADI es la CONADI. Se señala que el mandato de la Ley es un mandato a la CONADI y no a otros organismos del Estado. Esto plantea una primera dificultad que estará presente, como veremos en la mayor parte de las ADI: la idea de que existe un responsable de la gestión de las ADI. La CONADI no elude esta responsabilidad pero argumenta que a partir de una definición política se ha trasladado esta responsabilidad primero a la Secretaría de Coordinación de la Política Indígena dependiente de la Subsecretaría de MIDEPLAN. Esta última institución fue de hecho quien llevó a cabo las Líneas de Base de las ADI para luego trasladar la responsabilidad de implementar modelos de gestión al Programa Orígenes. A partir de ese momento, la CONADI pasó a tener una función complementaria a lo que se suma la falta de recursos para ejercer alguna función en las ADI:

«hay una discriminación disfrazada, tanto el tema de que indígenas ocupen cargos de la CONADI, y por eso funciona mal la CONADI, pero también de abordar el tema indígena, porque cuando yo responsabilizo al otro y no asumo mis responsabilidades, porque la ley indígena es un mandato para todos, o sea, no es sólo para la CONADI, y el tema del ADI era un mandato para los servicios, para la focalización del Estado, no era para la focalización de los esfuerzos que pudiera hacer la CONADI»<sup>15</sup>

De esta manera, este argumento, recurrente en la mayor parte de los servicios públicos, encubriría las dificultades existentes para que las diversas instituciones del Estado asuman procesos de gestión y planificación en las ADI. Al ver los procesos internos en cada una de las ADI puede matizarse esta visión. En Atacama La Grande el papel de CONADI ha sido fundamental, sin embargo persiste la idea de responsabilizar a la institución sobre el estado actual de las ADI, por lo tanto las recriminaciones a la CONADI no sería otra cosa que un mecanismo de descarga de responsabilidades que, como lo señala el funcionario de Orígenes, bordea una mirada prejuiciada sobre la institucionalidad indígena. Si bien este es un tema que en rigor escapa a los objetivos de esta evaluación, es un punto a tener en cuenta pues en el terreno existe una ambigüedad en torno a quien tiene una verdadera responsabilidad institucional en la gestión de las ADI.

<sup>15</sup> Entrevista Orígenes, IX Región.

## La participación indígena en las ADI y la demanda por territorio<sup>16</sup>

Finalmente, y como corolario de esta introducción al marco de las cinco ADI que incluye esta evaluación, es preciso señalar que de la larga discusión que ha convocado a diversos actores en los últimos diez años lo que ha estado más ausente es una verdadera discusión sobre la participación indígena en las ADI. En este punto, si bien ha habido algunos planteamientos como los de la co-gestión, el tema de la participación indígena en las ADI ha sido débil, pues no lo contemplan ni la Ley Indígena ni los mecanismos posteriores establecidos para que el ADI pueda operar, tales como los Consejos de ADI. De hecho, estos Consejos establecen nitidamente los organismos del Estado que deben participar, pero en ningún caso se hacen cargo de los mecanismos de participación indígena. Esta es una falencia de la legislación indígena y muestra la profunda brecha que existe entre las demandas indígenas por mayor participación y el espíritu de la Ley que no ha considerado prioritario hacer algún planteamiento sobre ese ámbito.

Las ADI son un esquema de organización y focalización de la inversión pública y no un reconocimiento de las territorialidades indígenas. Este es el punto central para buscar una explicación sobre la inexistencia de mecanismos de participación indígena así como la de mecanismos legales que reconozcan las territorialidades y la gestión indígena sobre los recursos existentes en esos territorios.

Junto a la demanda por territorio, emerge otra demanda estrechamente relacionada, que está en relación con el derecho a un desarrollo político, económico y cultural autónomo al interior de dichos territorios. Ello no resulta casual, sino que es consecuencia de la naturaleza de las demandas territoriales de los pueblos indígenas, las que además de tener componentes materiales como la tierra y los recursos naturales, tienen también componentes inmateriales de carácter político y simbólico. Tal como señala la Relatora Especial de Naciones Unidas Erica-Irene Daes en su estudio sobre el derecho a la tierra:

«Uno de los aspectos importantes de la afirmación de los derechos indígenas a la tierra es permitir que éstos controlen sus tierras, territorios y recursos mediante sus propias instituciones. Aunque se afirmen los derechos a la tierra, los territorios o los recursos, a menudo no se da a los indígenas la posibilidad de ejercer la libre determinación interna en forma de control y de

16 Este apartado ha sido elaborado por José Aylwin. Ha sido adaptado del original.

adopción de decisiones en el ámbito del desarrollo, el uso de los recursos y las medidas de gestión y conservación.» (Daes 1995)<sup>17</sup>

En un intento por aclarar los contenidos de la demanda de los pueblos indígenas por territorialidad, Zúñiga sostiene que ésta contiene dos dimensiones:

«La primera dimensión —el espacio— se expresa en la demanda por el uso, goce y manejo de los recursos naturales. La segunda dimensión se expresa, por una parte, en el reclamo por el control sobre los procesos de orden político, económico, social y cultural, gracias a los cuales se asegura la reproducción y continuidad material y cultural del grupo en cuestión, y de otra parte, en el reclamo de que tales procesos estén regidos y se lleven a cabo según la normatividad propia de los pueblos indígenas.» (Zúñiga 1998)<sup>18</sup>

La nueva orientación de las demandas mapuche se manifiesta ya en las resoluciones del Congreso Nacional del Pueblo Mapuche celebrado en 1997 con participación de las organizaciones territoriales emergentes. Dicho Congreso incorporó el concepto de territorialidad indígena hasta entonces ausente, exigiendo su reconocimiento y protección. En materia de desarrollo, propone que las ADI se constituyan en espacios de autogestión y de participación indígena, y de protección del territorio frente a proyectos que perjudican el medio ambiente. El mismo Congreso propuso la autonomía como «eje de articulación del nuevo diálogo que impulsa el pueblo mapuche en su relación con el Estado y la sociedad chilena...»<sup>19</sup>

En una perspectiva similar, el Consejo de Todas las Tierras exige del Estado «...el derecho a la restitución de tierras y territorios, uso y aprovechamiento de los recursos naturales del suelo y subsuelo...», derecho que debe quedar incluido en una reforma a la Constitución. Reconociendo los distintos componentes de la demanda territorial, fundamenta el derecho al territorio y los recursos del suelo y subsuelo en dos principios: «uno de orden cultural y el otro desde un principio que sustenta las actividades inherentes a los Pueblos Indígenas en el marco del desarrollo e implementación de su estrategia, en un proceso gradual de la autodeterminación.»<sup>20</sup>

17 Daes, Erica-Irene (1995): *Protección del patrimonio de los pueblos indígenas. Informe Final* (UN Doc E/CN.4/Sub.2/1995/26).

18 Zúñiga, Gerardo (1998): «Los procesos de constitución de territorios indígenas en América Latina», en: *Nueva Sociedad* 153, enero-febrero 1998, págs. 141-155.

19 Congreso Nacional del Pueblo Mapuche (1997): *Conclusiones*, Temuco, Chile, disponible en internet: [www.xs4all.nl/~rehue](http://www.xs4all.nl/~rehue).

20 Consejo de Todas las Tierras (Aukiñ Wallmapu Ngulam): «Los Derechos de los Pueblos Indígenas. Un Desafío para la Democracia» en: *Cámara de Diputados* 1999.

En la misma línea, la organización Identidad Mapuche Lafkenche de Arauco, en su propuesta de 1999 propone, en base a los conceptos de «pueblo, nación originaria, control territorial, desarrollo endógeno, autonomía y libre-determinación», la creación de los «Espacios Territoriales de Patrimonio Lafkenche». Estos últimos son entendidos como áreas de «protección y conservación de los espacios naturales y culturales» que las comunidades aún poseen en las distintas comunas de la provincia, e incluyen tanto las tierras, como «sus recursos suelo y subsuelo y espacios naturales, de la misma manera que los espacios ribereños y costa que poseemos...». La misma entidad propone que estos espacios sean administrados por una Asamblea Territorial, la que estará integrada por un conjunto de consejeros territoriales y presidida por un Coordinador Territorial electo por sufragio universal por todas las comunidades de la provincia. Finalmente propone el reconocimiento de dicha institucionalidad, y de su Coordinador, como autoridad política con derecho a voz y voto en las instancias de participación en el poder comunal, provincial, regional y nacional.<sup>21</sup>

La Asociación Ñankuqueo de Lumaco, finalmente, ha desarrollado no tan sólo una demanda, sino también una práctica de fortalecimiento territorial que incluye dimensiones económicas, políticas y culturales. La importancia del territorio no sólo como espacio físico sino también como espacio político es resaltada por Alfonso Reiman, su presidente, al señalar:

«Si decimos que somos un Pueblo o Nación, pienso que todo pueblo debe conservar su territorio, y hoy lo que tenemos son porciones de tierra, pero no control de un espacio territorial.» (Reiman 1999)

La dimensión económica del territorio, así como la necesidad de que los mapuche logren una autonomía en este plano en sus respectivos territorios es uno de los énfasis de Ñankuqueo.<sup>22</sup>

Esta evolución del movimiento y la demanda mapuche en el último decenio explica el distanciamiento que hoy existe entre las organizaciones mapuche emergentes y el Estado y sus instituciones para el mundo indígena, tales como CONADI y las ADI. En el primer caso se trata de una institucionalidad de naturaleza mixta o bipartita —con representación de gobierno y de indígenas— que parecía tener cierta lógica al momento del debate de la Ley Indígena, pero que no se compatibiliza con las demandas autonómicas hoy dominantes al interior del movimiento mapuche.

21 Identidad Mapuche Lafkenche de Arauco, 1999.

22 Al respecto Reiman señala: «Hoy no basta con llegar con un discurso bonito, sino que se tienen que hacer cosas concretas. A mi juicio eso significa autonomía. Basta de seguir mendigando. Si nos relacionamos con otros pueblos, nos vamos a vincular en términos comerciales y diplomáticos...» (Reiman 1999).

En el caso de las ADI, la contradicción es aún más fuerte, dado a que de acuerdo al marco normativo que les da vida, éstas son instituciones de focalización de la acción del Estado en los territorios indígenas en que la participación indígena queda siempre al arbitrio del Estado, y en que los pueblos indígenas no tienen el control de lo que acontece en su interior.

Ello lleva a las organizaciones indígenas a tener una perspectiva escéptica de las ADI, y a participar en ellas más bien con una disposición pragmática en espera de la obtención de recursos públicos para afrontar sus necesidades económicas y sociales más relevantes. Posiblemente este pragmatismo está presente en las organizaciones en su relación con el Programa Orígenes, luego de su aparición en apoyo al desarrollo indígena y en fortalecimiento de las ADI.

### Distancia entre la experiencia de las ADI y los lineamientos del derecho internacional y comparado sobre la materia

Por otro lado, las ADI, tal como son consideradas en la ley y han sido concebidas por el Estado chileno en su implementación práctica en los últimos años, difieren de manera sustancial de los lineamientos que en materia de territorialidad y desarrollo indígena han ido siendo definidos y acogidos por el derecho internacional y comparado relativo a pueblos indígenas. Se trata de lineamientos que los pueblos indígenas en Chile bien conocen, y por lo mismo, explican también su crítica y escepticismo frente al actuar de las ADI y el Programa Orígenes hacia ellos.

En efecto, el Convenio No. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989), ratificado por once Estados en América Latina, reconoce a los pueblos indígenas importantes derechos políticos, económicos, sociales, culturales, y territoriales. En el ámbito político reconoce a los pueblos indígenas un conjunto de derechos de participación en la definición de sus propios asuntos,<sup>23</sup> y de autogestión del desarrollo.<sup>24</sup>

El mismo Convenio reconoce a estos pueblos, junto a los derechos de propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan (art. 14.1), el

23 Dispone que los gobiernos deberán «consultar a los pueblos interesados... cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente» (art. 6.1 a), y «establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente... a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan» (art. 6.1 b).

24 Establece que los pueblos indígenas tendrán «el derecho de decidir sus prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo..., y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural» (art. 7.1).

concepto de territorialidad indígena, al señalar que los territorios indígenas cubren la totalidad del hábitat de las regiones que estos pueblos «ocupan o utilizan de alguna manera» (art. 13.2). El mismo Convenio reconoce dentro de estas tierras y territorios indígenas, derechos de estos pueblos sobre los recursos naturales, incluyendo su participación en «la utilización, administración y conservación de dichos recursos» (art. 15.1),<sup>25</sup> así como el derecho a no ser trasladados de ellos sin su consentimiento (art.16.1).

Lo mismo cabe señalar respecto a los proyectos de declaración de derechos indígenas hoy en elaboración por la ONU y la OEA, los cuales profundizan en el reconocimiento y protección de los derechos políticos de los indígenas al establecer que los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación (Art. 3. PDONU y art. XX 1 PDOEA).<sup>26</sup> Dichos proyectos reconocen como forma concreta de ejercer la libre determinación, el derecho de los pueblos indígenas a la autonomía o al autogobierno en cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales (art. 31 PDONU y art. XX 1 PDOEA).<sup>27</sup> Ellos reconocen además a los indígenas derechos sobre sus tierras, territorios, así como sobre los recursos naturales que en ellos se encuentran, en términos un poco más avanzados que el Convenio 169 de la OIT.

Cabe señalar que este Convenio, y aun los proyectos de declaración de derechos, si bien no forman parte del ordenamiento jurídico en Chile, tienen, a la luz de la interpretación evolutiva de los derechos humanos que ha hecho la jurisprudencia de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el carácter de vinculantes para los Estados de la región. Así, el 2001 al resolver el caso *Awas Tingni*, la Corte aplicó lo que denominó un método de interpretación «evolutivo» que toma en cuenta los desarrollos contemporáneos del derecho de propiedad en relación con los pueblos indígenas y la tierra (Párr.

25 En relación con los minerales o recursos del subsuelo, dispone que en caso de que la propiedad de tales recursos pertenezca al Estado, los gobiernos deberán «...establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras.» Agrega que los mismos pueblos «...deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.» (art. 15.2).

26 Texto Proyecto ONU de 1994. Texto Proyecto de Declaración Americana sobre Derechos de Pueblos Indígenas (17 junio 2003).

27 Entre las materias sobre las cuales los pueblos indígenas pueden ejercer estos derechos, dichos proyectos identifican la cultura, la religión, la educación, la información, los medios de comunicación, la salud, la vivienda, el empleo, el bienestar social, las actividades económicas, la gestión de las tierras y recursos, el medio ambiente, el acceso a las personas que no son miembros a su territorio, y los medios de financiar estas funciones autónomas.

146-149).<sup>28</sup> En un razonamiento similar, la Comisión consideró en su informe sobre el caso *Mary y Carrie Dann c. Estados Unidos* (2002) las disposiciones del Proyecto de Declaración Americana de Derechos de los Pueblos Indígenas y otras fuentes del derecho internacional como «principios legales generales internacionales» actualmente vigentes dentro y fuera del sistema interamericano.<sup>29</sup>

En el plano del derecho comparado, los derechos indígenas al territorio han sido reconocidos en Bolivia, Colombia, Panamá, y Nicaragua.

Colombia, México y Nicaragua, reconocen además en sus constituciones el derecho de los pueblos indígenas a la autonomía, estableciendo diversos mecanismos para su ejercicio. En el caso de Colombia, la constitución (1991) considera a los territorios indígenas como una de las entidades territoriales del Estado. Tales entidades son autónomas para la gestión de sus intereses, los que incluyen el gobierno por autoridades propias y la administración de recursos y el establecimiento de tributos. Los territorios indígenas, cuya conformación queda entregada a la ley, serán gobernados por consejos formados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades de acuerdo a la Constitución de ese país. En el caso de México, la constitución (2001) reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y a la autonomía para decidir sus formas internas de organización, aplicar sus sistemas normativos propios, dejando, en lo central, la determinación de las características de tales derechos a las entidades federativas. En el caso de Nicaragua la ley estableció en 1987 dos comunidades autónomas en la Costa Atlántica, reconociendo en ellas el derecho de los indígenas a autogobernarse a través de consejos regionales electos democráticamente.

Todo ello lleva a la necesidad de reorientar y rediseñar las ADI como espacios para el desarrollo autónomo o autogestionario indígena, o al menos como espacios de cogestión de la política de desarrollo en sus espacios territoriales. Asimismo, se debería reorientar la acción del Programa Orígenes

28 En base a esta metodología, en su voto razonado en el caso *Awas Tingni*, el Juez García Ramírez hizo referencia a las disposiciones del Convenio 169 de la OIT, aun cuando Nicaragua no era parte de dicho Convenio.

29 En su Informe en el Caso *Dann* la Comisión señaló: «al considerar las denuncias de violaciones de la Declaración Americana, es necesario que la Comisión considere dichas denuncias en el contexto de la evolución de las normas y principios del derecho en materia de derechos humanos en las Américas y en la comunidad internacional en el sentido más amplio, reflejada en los tratados, las costumbres y otras fuentes del derecho internacional. De acuerdo con este criterio, para determinar en torno a las reivindicaciones que tiene ante sí, la Comisión considera que este cuerpo más amplio del derecho internacional incluye la evolución de las normas y principios que rigen los derechos humanos de los pueblos indígenas... estas normas y principios abarcan distintos aspectos de derechos humanos relacionados con la propiedad, el uso y la ocupación por comunidades indígenas de sus tierras tradicionales.» (párr. 124).

para dar mayor acogida a la demanda de los pueblos indígenas en las ADI y en el Programa Origen tomando en cuenta los lineamientos del derecho internacional y comparado antes señalados, reconociendo en ellas un protagonismo bastante mayor de los pueblos indígenas del que hasta ahora han tenido.

Clarita Müller-Plantenberg\*

## Territorios y cooperación: pueblos indígenas en el Brasil

Hay más de 227<sup>1</sup> pueblos indígenas viviendo en todo el territorio brasileño – ¿están respetados sus derechos, valoradas sus culturas y tomadas sus economías solidarias como ejemplos en la sociedad nacional?

Una décima parte del territorio nacional brasileño corresponde a territorios indígenas.<sup>2</sup> En total se cuentan hoy en día unos 554 territorios indígenas.<sup>3</sup> Entre 1990 y 2000 se homologaron 268 territorios indígenas, o sea, 728.000 km<sup>2</sup>, lo cual responde a un 76% de los territorios legalmente reconocidos. Hasta la década de 1980 bajó la población indígena en el Brasil; sin embargo, a partir de entonces, su número ha empezado a crecer. Se estima que actualmente hay entre 350.000 y 550.000 personas que pertenecen a pueblos indígenas con 170 lenguas.

En 1943 el país declaró el 19 de abril como *Día do Índio* y lo celebra hasta hoy en las escuelas y otras instituciones, mostrando con ello una valoración de las culturas existentes en el territorio nacional. En la Constitución de 1988, y a través de la ratificación por el Brasil del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales,<sup>4</sup> se garantiza a los indígenas su derecho a territorio y su autonomía relativa. Los pueblos gozan del derecho a una educación bilingüe y empiezan a organizarse en defensa de sus derechos, prácticas culturales y conocimientos únicos.

\* Universidad de Kassel.

1 Según ISA <http://www.socioambiental.org/pib/portugues/quonque/qqindex.shtm> de 19.11.07.

2 11,13%, o sea, 947 011 km<sup>2</sup>.

3 Según ISA <http://www.socioambiental.org/pib/portugues/quonque/qqindex.shtm> de 19.11.07; 554 territorios indígenas según el mapa de territorios indígenas actualizado en [http://200.170.199.243/website/Terrain digena/Novo/viewer.htm](http://200.170.199.243/website/Terrain%20indigena/Novo/viewer.htm).

4 Hasta hoy lo han ratificado 17 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Dinamarca, Dominica, Ecuador, Fiji, Guatemala, Honduras, México, Noruega, Países Bajos, Paraguay, Perú y Venezuela.

Los indígenas parecerían ser maestros del país en lo que atañe a su relación con la naturaleza en las selvas tropicales húmedas amazónicas y en la Mata Atlántica, cuidando sus bosques y ríos, manteniendo su biodiversidad, su potencial de almacenamiento de aguas dulces y su rol como regulador del clima regional y global. Parecerían ser igualmente maestros en economías recíprocas solidarias preocupadas por el bienestar de sus miembros.

Pero no hay que equivocarse: los intereses de la sociedad nacional y de las grandes empresas nacionales y extranjeras, en su búsqueda de recursos naturales, están ejerciendo una fuerte presión sobre la madera de los bosques, los yacimientos minerales y los potenciales energéticos de los ríos. Pese a tratarse de territorios indígenas emprenden allá grandes proyectos mineros, construyen centrales hidroeléctricas, ponen plantaciones de soja, caña de azúcar o pinos/eucaliptos. Con su respectiva infraestructura, estos grandes proyectos han supuesto una invasión de los territorios indígenas, la destrucción y el envenenamiento de sus ecosistemas, el desplazamiento de los pueblos.<sup>5</sup> La organización de los indígenas frente a estas amenazas ha sido notable, pero no capaz de cambiar la estructura de poder. Por ello cabe preguntar:

- ¿cómo se da la superposición de modos de producción y cuáles son sus alcances?
- ¿qué lecciones se pueden sacar de ejemplos de defensa de territorios indígenas?
- ¿quiénes cooperan con los pueblos indígenas en el Brasil?

En el presente trabajo ponemos el énfasis en un análisis de las condiciones bajo las cuales la cooperación con pueblos indígenas ha logrado sus objetivos de asegurarles su territorio. Por ello no podemos profundizar aquí en todos los aspectos de los ejemplos dados, lo cual ya hemos hecho anteriormente en otros lugares.

## I Modos de producción y sus alcances

La exportación de capital norteamericano, europeo y japonés en la postguerra ha respondido al mecanismo de aumentar a corto plazo las ganancias de las respectivas empresas. Con esto termina la etapa de sustitución de importaciones en América Latina la cual se orientó al objetivo de salir del desfavorable rol de productor y exportador de materia prima en el mercado internacional. A veces fueron también los gobiernos quienes encaminaban los contratos en función de tal objetivo.

5 C. Müller-Plantenberg (Hrsg.): *Indianergebiete und Großprojekte in Brasilien*, Kassel 1988.

## a) Promoción del rol productor<sup>6</sup>

- Capital sueco llevó la fábrica de celulosa al Brasil. En 1972 se constituyó la empresa ARACRUZ. Ya en 1967, ARACRUZ FLORESTAL se había instalado para iniciar las plantaciones para la producción de celulosa y papel en el litoral este del Brasil, en los estados Espirito Santo y sur de Bahía, en el área de la Mata Atlántica.<sup>7</sup> En 1974 el Gobierno Militar decidió lanzar un «Programa nacional de Papel e Celulosa»; en 1975 contribuyó con un crédito, lo que entonces fue la mayor suma ofrecida a una empresa privada. Hoy los accionistas son los grupos *SAFRA* (28%), *LORENTZEN* (28%), *VOTORANTIM* (28%) y *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)* (12,5%). Con su producción anual de 3 millones de toneladas es la mayor empresa de celulosa blanqueada de fibra corta. Provee el 30% de la producción mundial. De 1990 a 1997 crecieron las importaciones de celulosa de Alemania en un 30%; de éstas, las del Brasil constituyeron en 1997 aproximadamente la décima parte: subieron de 92.000 a 138.000 toneladas.<sup>8</sup>
- En 1975, el entonces canciller de Alemania Occidental, Helmut Schmidt, firmó un contrato con la Junta Militar brasileña para exportar ocho plantas atómicas. Pueblos indígenas fueron afectados tanto por la minería de uranio como por la construcción de la primera planta atómica y por el hecho de que se estableció un territorio para hacer tests en la Serra do Cachimbo, la cual se halla en medio de una región con territorios indígenas (Müller-Plantenberg 1988).
- En 1978, Valéry Giscard d'Estaing viajó al Brasil para ofrecer los productos de las empresas francesas NEYRPI y TAUBAT, las cuales pertenecen al grupo CREUSOT LOIRE, que produce turbinas, generadoras y transformadoras para grandes hidroeléctricas, y a la vez promover un crédito para que esos productos pudieran ser comprados por la Junta Militar Brasileña, representada en esos momentos por el General Ernesto Geisel; la finalidad era construir la hidroeléctrica Tucuruí de 8 mil MW<sup>9</sup> y la hidroeléctrica Balbina de 250 mil MW,<sup>10</sup> ambas en territorio de selva tropical húmeda. Estos grandes proyectos afec-

6 *idem*; C. Müller-Plantenberg: *Zukunft für Alle ist möglich, Entwicklungsperspektiven*, Kassel 2003.

7 Uwe Bolius, *Landnahme, Eukalyptus Monokulturen in Brasilien*, Frankfurt a.M. 1998.

8 C. Müller-Plantenberg, *O caminho da Celulosa*, Kassel 1999.

9 El lago cubre 2430 km<sup>2</sup>; fue construido en dos etapas.

10 El lago cubre 2360 km<sup>2</sup>; nunca alcanzó los 250 mil MW planificados.

taron gravemente a diferentes grupos sociales —entre ellos a pueblos indígenas.

- A inicios de la década de 1980, la Comunidad Económica Europea dio el crédito más alto otorgado hasta entonces por ella para el proyecto Grande Carajás —que incluía una mina, una línea de ferrocarril de unos 890 km y el puerto de exportación— y firmó un contrato en el que se aseguraban precios favorables para el hierro que se iba a exportar desde la mina, en parte hacia Europa.<sup>11</sup>
- En los años ochenta el Banco Mundial fomentó con un crédito la extensión de las monoculturas de caña de azúcar con miras a consolidar el proyecto de azúcar y alcohol brasileño.
- Las plantaciones de soja por MONSANTO y otros grandes consorcios internacionales se extendieron para exportar la soja y proveer la producción de animales en Europa y Estados Unidos.

### b) Promoción del rol exportador

Para entender la filosofía que reinaba en todos esos proyectos es importante conocer también los proyectos más sofisticados de comercialización en las diferentes épocas:

- En la década de 1960 se puede citar el plan del Hudson Institute de Estados Unidos: una represa que estancaría el río Amazonas cerca de Santarem para producir 33 mil MW y que formaría un enorme lago en el Amazonas Medio que así permitiría transportar fácilmente los productos amazónicos hacia el exterior. Este proyecto nunca fue realizado.
- Hoy existe un proyecto aún más sofisticado para la exportación de los productos de todo el continente con mayor facilidad: el proyecto IIRSA, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, hasta ahora un foro de diálogo entre las autoridades responsables que previenen crear ejes de integración de América Latina en la infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones en los doce países suramericanos. En el contexto de la infraestructura de transporte está previsto crear hidrovías que conecten los ríos desde el norte hasta el sur, etc., y que supondrían una inaudita infraestructura de exportación. El apoyo financiero para el respectivo Plan de Acción, diseñado en 2000 en Brasilia con un horizonte de 10 años, se ha solicitado al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a la Corporación Andina de Fomento (CAF), y al Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA).

11 David Treece, *Bound in Misery and Iron. The Impact of the Grande Carajás Programme on the Indians of Brazil*, London 1995

No se trata entonces sólo de proyectos aislados, sino de un continuo interés de organizar el abastecimiento con materia prima, prioritariamente destinada a mercados norteamericanos, europeos y japoneses, a través de usos uniformes y monoculturales de los espacios; ello causa cadenas de impactos derivados de la construcción de las infraestructuras de exportación: carreteras, hidrovías, óleo- y gasoductos y líneas de alta tensión.

Con esta breve reseña de algunas características del cambio de la estructura de la economía brasileña quiero hacer énfasis en que prácticamente en todo el territorio nacional se dio una superposición de parte de un modo de producción con capital privado, relaciones de trabajo muchas veces miserables en total dependencia del patrón, tecnología diseñada para la finalidad primordial de producir ganancias privadas a corto plazo que no iban a ser reinvertidas en el lugar. El marco para este modo de producción capitalista en tiempos neoliberales lo formaban las instituciones financieras internacionales que eran las que dictaban las condiciones de conseguir créditos a través de mecanismos de desregulación, liberalización y privatización, y del precio en el mercado mundial. En este contexto neocolonial los pueblos indígenas son vistos como obstáculos para el desarrollo, y la naturaleza como algo a ser utilizado a corto plazo, sin una preocupación por su uso a largo plazo, ya que el gran capital es móvil y sólo está interesado en ganancias a corto plazo.

### c) Modos de producción indígena

En cambio, el paradigma básico de los modos de producción indígenas es la relación de la sociedad con la naturaleza. Este modo de producción se nutre permanentemente de las técnicas agro-silva-pastoriles, pesqueras y nutricionales tradicionales, y de los conocimientos tradicionales de la flora, fauna y cosmología —y que son objeto de investigaciones de etnobiólogos, antropólogos y sociólogos.<sup>12</sup>

Hallamos actividades múltiples con diferente intensidad de intervención en la naturaleza de sus territorios adaptadas a tiempos y espacios según calendarios económicos en ritmos estacionales:

- cazar
- recolectar
- pescar

12 Berta Ribeiro/Tolaman Kenhiri, "Die Desäna. Naturverbundenes Leben und Wirtschaften im tropischen Regenwald", en: *Entwicklungsperspektiven* 37, 1989; Markus Brose, „Vielfalt als Grundkonzept standortgerechten Landbaus in Zentralbrasilien“, en: *Entwicklungsperspektiven* 32, 1989; Darrell A. Posey, „The keepers of the forest“, en: *Garden* 6 (1) 1982, págs. 18-24; Darrell A. Posey, "Indigenous ecological knowledge and development of the Amazon", en: E. Moran (ed.): *The Dilemma of Amazonian Development*, 1983, págs. 225-257.

- cultivar
- procesar

Éstas actividades están orientadas de acuerdo a otros principios de la propiedad en común de sus territorios, organizando las relaciones de trabajo en forma recíproca y dividiendo el trabajo no por clase sino por grupos de edades o por sexo. Se atienden a los espacios naturales:

- a lo largo de los ríos y sus inundaciones, de los caminos, alrededor de las aldeas, islas de recursos, en los montes (*roças*) según la calidad de los suelos;
- producción de nutrición, vestimenta, casa, ornamento, etc., para subsistencia, intercambio y negocio;
- con tecnologías adaptadas: tratamiento biológico contra plagas – mantenimiento y acrecentamiento de la biodiversidad: cría de especies, uso integrado de suelos, tecnologías pesqueras, de casa, etc.

Su uso de los espacios es múltiple y se guía por sus conocimientos de los suelos y aguas en las diferentes épocas del año. Si se produce un *surplus*, éste es para la comunidad para que luego sea reinvertido en la región. Las relaciones de poder que permiten el despojo indígena y la destrucción de ecosistemas vitales para la humanidad tienen que ser cuestionadas cuando nos preocupamos de cooperaciones exitosas en este trabajo.

La superposición de modos de producción nos da entonces un marco de análisis para entender más profundamente los choques culturales, impactos, alcances y exigencias frente a cooperaciones que no sólo tomen en cuenta tal amenaza existencial, sino que logren consolidar procesos de desarrollo sustentables de parte de pueblos indígenas en sus territorios y sus respectivas regiones:

#### d) Modos de producción que se superponen:

- | <i>capitalista (fase neoliberal)</i>                   | <i>no-capitalista</i>   |
|--|---|
| • propiedad privada o estatal                          | propiedad colectiva del territorio                            |
| • lograr ganancias a corto plazo para la la compañía   | optimizar a largo plazo la relación con la naturaleza         |
| • desarrollo tecnológico planeado según esta finalidad | desarrollo tecnológico visto en relación con este mismo fin   |
| • relaciones de trabajo dependientes                   | relaciones de trabajo recíprocas, por grupos de edad y género |

## II Los indígenas defienden sus territorios. ¿Qué lecciones podemos sacar de ello?

En defensa de estas amenazas a los indígenas y a favor de una cooperación con pueblos indígenas en sus territorios queremos analizar aquí tres ejemplos. En cada uno de ellos se han producido impactos de alcance regional e internacional, y se muestran estrategias de cooperación sustentables de defensa indígena regional con proyección internacional.

### Ejemplo 1: Los tupiniquim y guaraní en Espirito Santo y sus alianzas<sup>13</sup>

Los primeros asentamientos de indígenas en territorio latinoamericano se pueden constatar en Espirito Santo debido a la abundancia de peces en el mar de allá. A partir de 1972 un *global player*, ARACRUZ CELULOSA – hoy la mayor fábrica de papel y celulosa del mundo – se instaló en la región. La Mata Atlántica brasileña, zona de selva tropical húmeda, sus aguas, tierras y bosques y sus pueblos indígenas se vieron severamente afectados. Muchos tuvieron que emigrar a la ciudad para conseguir trabajo. Se acabó la caza por el uso de productos químicos por parte de la empresa; y la pesca, por el secamiento de los ríos. Al perder muchos sus huertas de cultivo, el trabajo en los campos familiares disminuyó, ya no se podía seguir produciendo como antes dado que sus territorios eran muy reducidos.

¿Por qué no fueron respetados los derechos de los tupiniquim y guaraní?

Cinco comunidades indígenas trataron de luchar por su tierra, unas 13.579 has,<sup>14</sup> que fueron legalmente reconocidas por la FUNAI, el órgano nacional de protección al indígena. Sin embargo –sin respetar la ley–, el Ministro de Justicia sólo reconoció 2.571 has y promovió un convenio entre indígenas y ARACRUZ CELULOSA, produciendo la división de la organización indígena. Desde que se instaló ARACRUZ, el Estado brasileño ha promovido su funcionamiento. A nivel del estado federado de Espirito Santo hay una fuerte interrelación entre ex jefes de la empresa y parlamentarios. La organización de la alianza de los grupos civiles no se instaló continuamente a pesar de que los diferentes grupos tuvieron alianzas a nivel de país con los afectados de plantaciones en el Gran Carajás y con sindicatos internacionales.

13 Juliana Andrade, «Papéis não garantem direito da Aracruz à terra, contesta índio», en: *Agencia Brasil*, 28 de agosto de 2006; Executive Commission of the Tupinikim and Guaraní, *International Campaign for the Extension and Demarcation of the Indigenous Lands of the Tupinikim and Guaraní*, Aracruz 1996.

14 el equivalente a 135,79 km<sup>2</sup>.

Entonces los tupiniquim y guaraní se aliaron con los grupos afectados por la presencia de la empresa en la región: con el sindicato de ARACRUZ, y con entidades de la sociedad civil de Espirito Santo, para coordinar una auto-demarcación de su territorio.

Escuchemos al dirigente indígena del período de lucha frente a la oferta de cooperación de ARACRUZ entregando serruchos a motor (sierras):

—*No se puede comer dinero.*

—*Si se pierde el territorio uno no pierde solamente territorio, si se pierde un río, uno pierde no sólo un río, si se pierde el bosque, uno no pierde únicamente el bosque. Es mucho, mucho más lo que se pierde ...*

—*insisten los viejos.*

La alianza con los indígenas se construyó con los afectados por la ARACRUZ en la región, ex-obreros de la ARACRUZ y aquellos que perdieron sus trabajos por la creciente sequía: a) la modernización de la empresa entre 1989 y 1997 había causado una reducción de 8 a 2,3 mil obreros; b) la región sufrió una sequía cada vez más agravada que empezó a afectar la producción en las fincas y causó la emigración de obreros.

Para tener más peso, el sindicato inició una política de alianzas con grupos de la sociedad civil. Según la Constitución brasileña de 1988, y según el Convenio 169 de la OIT se tienen que respetar los derechos territoriales de los tupiniquim y guaraní ya reconocidos al nivel del órgano responsable.

¿Por qué fue posible reemplazar un uso sustentable? Aprendemos en este caso que la Mata Atlántica —una selva tropical húmeda— y los ríos en el estado de Espirito Santo desaparecen. Además, el nivel de las aguas subterráneas se ve afectado una vez que esta enorme empresa de papel y celulosa inicia su producción, entrando en conflicto con los dos pueblos indígenas allí residentes desde los tiempos de la colonización del continente. La relación de poder entre los partidos en conflicto no se modifica decisivamente

- ni por el hecho de que sus demandas estén justificadas incluso por el órgano nacional de protección al indígena;<sup>15</sup>
- ni por la alianza regional de los grupos afectados;
- ni por la solidaridad internacional de sindicatos de obreros en los países a donde se está exportando la celulosa, y de campañas internacionales en contra de la tala de los árboles de la Mata Atlántica.

15 Los indígenas siguen con la reivindicación de sus territorios, véase Ivan Richard: «Índios Tupiniquim e Guaraní acampam na Esplanada para reivindicar posse de terras», en: *Agência Brasil*, 17 de Janeiro de 2007.

Podemos apreciar en este ejemplo las características de los actores en conflicto: la relativa fuerza de los actores en conflicto, cuyos modos de producción se superponen en Espirito Santo; y su divergente relación con la naturaleza: la diferencia entre el manejo de la Mata Atlántica por los actores en conflicto. De ello podemos deducir que la relación sustentable con la naturaleza en el modo de producción superpuesto y dominado, es un factor que no se toma en cuenta con sus impactos monetarios posteriores ni —hasta el momento— tampoco tiene consecuencias para un cambio de la fuerza relativa de los actores en conflicto. El actual carácter de control de las multinacionales está asegurado por el apoyo a nivel nacional brasileño.

¿No estará faltando un concepto alternativo? Los aliados de los tupiniquim y guaraní se encuentran en la región, en regiones del Brasil igualmente afectadas, y en grupos de derechos humanos, de medio ambiente y, en creciente medida, también entre los consumidores de los países a los cuales hasta ahora se está exportando el producto y, por último, entre todos los que están a favor de la defensa del clima.<sup>16</sup> Esta alianza busca un futuro sustentable y ha mostrado su capacidad

- de debate acerca de la no-certificación de plantaciones por el FSC;<sup>17</sup>
- de comunicación en torno a valores de solidaridad y autogestión;
- de organización y
- de cooperación en una línea social, ecológica y económicamente sustentable.

Cabe resaltar que un mayor proceso de fortalecimiento de las organizaciones indígenas por todos los potenciales aliados está a la orden del día, haciendo valer sus derechos territoriales, sus planes y pasos de un proceso sustentable. En esta forma será factible construir entre los aliados un proceso de economía solidaria buscando consolidar una economía local.

La situación de nutrición de los pueblos indígenas en la región se hace cada vez más estrecha. Una señora tupiniquim, Doña Genira, participa a la *Deutsche Welle*<sup>18</sup> de sus recuerdos:

—*Esto era todo bosque virgen. Teníamos caza —venado, tatú, tamandú, cotia, catitú— y muchos peces. Plantábamos porotos, maíz y manioca. Entonces vinieron los tractores y tumbaron todo. Plantaban eucaliptos y los animales huían. Nuestro río, que fue un lago, se secó ya tres veces*

16 Juliana Andrade, «Brasil terá rede de pesquisa sobre mudanças climáticas», en: *Repórter da Agência Brasil*, 5 de Abril de 2007.

17 Forest Stewardship Council, la entidad certificadora.

18 *DW-world*, 20.11.2006.

—pero no se resigna. —*Pienso que un día vamos tener nuestra tierra de vuelta.*

Para tener un futuro, los indígenas necesitan su territorio, y por ello no dejan de exigirlo.<sup>19</sup> En los inicios, un grupo formado por 42 indígenas tupiniquim y guaraní, de Espírito Santo, llegó a Brasilia y acampó frente al Ministerio de Justicia en la capital del país. Como ya tenían un documento de parte de la Fundação Nacional do Índio (FUNAI) sobre su derecho a una región de 11.000 hectáreas de tierras —actualmente ocupadas por plantaciones de eucaliptos— han llegado a conseguir el documento de reconocimiento legal respectivo de parte del Ministro.

—*Nuestra propuesta es quedarnos aquí acampados. Estamos preparados y dispuestos a quedarnos durante todo el tiempo que sea necesario hasta que el ministro nos reciba. Porque el gobierno prometió publicar la legalización de nuestras tierras en el año pasado y no cumplió —informa el cacique. —Según mi entender no es ya una cuestión de derechos. La constitución dice que una vez que la tierra está identificada como indígena tiene que ser demarcada y este plazo terminó. Por esto es ahora una cuestión de política y de poder financiero de parte de la ARACRUZ CELULOSA.*

Sin embargo tuvieron que volver a Espírito Santo después de tres días sin haber visto el documento firmado para la legalización de sus tierras. La Comisión de Derechos Humanos (CDH) de la Cámara de Diputados pidió al Ministro de Justicia y gobierno federal que solucionara ese problema ya que el Ministro se había comprometido a hacerlo en febrero de 2006 ante la Asamblea Legislativa de Espírito Santo,<sup>20</sup>

19 Los indígenas siguen con la reivindicación de sus territorios, véase Ivan Richard. «Índios Tupiniquim e Guarani acampam na Esplanada para reivindicar posse de terras», en: *Agência Brasil*, 17 de Janeiro de 2007; Centro de Documentação Eloy Ferrera da Silva, «Ministro da Justiça não atende índios que cobram homologação de terras», 20.1.07.

20 Coordenação Nacional de Lutas 23.1.07; Ricardo Carrere (coord.), *Oilpalm, From Cosmetics to Biodiesel, Colonization*, Montevideo 2006.

## Ejemplo 2: Los pueblos indígenas del Territorio Indígena Alto Río Negro y su alianza internacional<sup>21</sup>

El Territorio Indígena (TI) Alto Río Negro en el noroeste de la Amazonía brasileña está ubicado en la región fronteriza con Colombia y Venezuela. En un área de 110.000 km<sup>2</sup> —o sea, más de ochocientos veces mayor que el territorio de los tupiniquim y guaraní— viven unos 40.000 indígenas en 22 pueblos. Los ríos llegan de montañas antiguas por lo que transportan pocos nutrientes; el bosque tropical húmedo es muy frágil y por lo tanto no puede soportar un mayor número de habitantes. Además, la intervención humana puede tener graves impactos si ésta se da sin los tradicionales conocimientos de la flora y fauna, de los ríos y suelos regionales. Un dirigente de la organización regional FOIRN,<sup>22</sup> Pedro García, del pueblo tariano, explica:<sup>23</sup>

—*Desde el siglo XVIII, misioneros, comerciantes y cazadores de esclavos entraron en nuestro territorio... los indígenas valían menos que animales, quien les maltrataba o mataba no fue responsabilizado.*

—*Desde la década de 1970 surgieron las primeras asociaciones indígenas que no lograron mucho. En 1987 se fundó la FOIRN como asociación de las organizaciones del Alto Río Negro con el fin de promover la propia cultura y el respeto a los derechos. Pero hubo una presión inmensa y no hubo medios financieros.*

—*Desde 1993, con el inicio de la cooperación con la Alianza del Clima, la FOIRN llegó a ser una organización indígena respetada, que movía algo. En esta cooperación se incluyó el IIZ/Austria y el ISA/Brasil.*

El apoyo organizativo incluyó la construcción de una central para la organización indígena regional FOIRN y se intensificó la cooperación con otras organizaciones, lo que ayudó mucho en las negociaciones con el gobierno a

21 [www.klimabuendnis.at](http://www.klimabuendnis.at); Georg Grünberg, «Der Regenwald ist bewohnt», en: *Institut für Internationale Zusammenarbeit (IIZ)*, Viena 1998/4; C. Müller-Plantenberg, «Perspektiven der regionales Bevölkerung am Oberen Rio Negro/ Brasilien», en: *Lateinamerika Analysen, Daten, Dokumentation* (Hamburg) 19, 1992; C. Müller-Plantenberg, «Schutz den Schützern heißt Garantie der Landrechte. Die indianischen Völker des tropischen Regenwaldes im Nordwesten Brasiliens», en: *Kritische Ökologie* (Wiesbaden) 3, 1992; Georg Grünberg, «Indigene Rechte und Ökologie im tropischen Waldland. Beispiele aus Brasilien und Guatemala», en: Doris Cech *et al.* (Hg.): *Tierra – indigene Völker, Umwelt und Recht*, Frankfurt a.M. 1994; G. Reichel-Dolmatoff, «Desana Animal Categories, Food Restrictions, and the Concept of Color Energies», en: *Journal of Latin American Lore* 4 (2) 1978, págs. 243-291.

22 Federação de Organizações Indígenas do Rio Negro.

23 [www.klimabuendnis.at](http://www.klimabuendnis.at)

nivel comunal, de Estado y a nivel nacional. Dejamos de nuevo la palabra a Pedro García:

—*Así conseguimos reconocimiento legal y tenemos hoy 49 organizaciones miembros y llegamos a contarnos entre las organizaciones más fuertes de la Amazonia brasileña.*

—*Se implementaron proyectos que benefician nuestra situación: la construcción de un sistema de transporte; de un sistema de radio-telegrafía; las escuelas bilingües; una estación de piscicultura; el mejoramiento del sistema de salud y la comercialización de nuestra producción artesanal, etc.*

—*Pero los logros fundamentales fueron el reconocimiento legal del territorio; la autodemarcación del territorio de los 22 pueblos en 1998 (tamaño un poco mayor que Austria) con activa participación de los pueblos, y la protección de un territorio cultural y ecológicamente valioso.*

—*Tenemos nuestros planes de desarrollo –pero las amenazas siguen por parte de empresas mineras, de empresas madereras y de biopiratas.*

—*Nosotros, los indígenas, necesitamos y queremos un desarrollo pero esto tiene que estar adaptado a nuestra cultura y a nuestro mundo.*

—*Es más sensato usar el bosque que destruirlo, necesitamos aliados.*

Aparte de fomentar proyectos de los aliados, la Alianza Austriaca del Clima invitó a una delegación indígena internacional de alto nivel para informar sobre los impactos de la explotación de petróleo en la selva tropical húmeda. En la delegación estaba una abogada indígena que informó al público en las ciudades austriacas miembros de la Alianza del Clima y resumió:

—*Hasta hoy no existe la consulta a los pueblos afectados.*<sup>24</sup>

Los alcaldes de la Alianza del Clima, quienes habían visitado la exploración y explotación de petróleo en la selva tropical húmeda del Ecuador y los despilfarros de petróleo en las aguas, con graves impactos negativos en la salud de los pueblos indígenas, manifestaron a su vuelta al público austriaco:

—*Nuestro uso de petróleo tiene que ver con la destrucción de la selva.*

La metodología aplicada por la Alianza se desarrolló a través de las experiencias realizadas, o sea, exponiéndose a la situación cotidiana de sus aliados, es decir, con visitas de alcaldes de ciudades europeas para que éstos pudieran

ver y tomar conciencia de los daños causados en la selva tropical húmeda donde viven sus aliados, las organizaciones indígenas de las selvas tropicales del mundo. Esta metodología opera a base de las siguientes actividades:

- *exponerse a la realidad de los impactos petroleros;*
- *hacer ver que se observa lo que esta pasando con los aliados;*
- *informar directamente a los ciudadanos europeos, crear publicidad y*
- *apoyar la política de «deshacerse del petróleo».*

Esta alianza permanente, creada entre las organizaciones indígenas del Territorio Indígena (TI) Alto Río Negro y las ciudades austriacas en la Alianza del Clima<sup>25</sup> ha apoyado el reconocimiento legal del TI Alto Río Negro. Se han buscado relaciones con el poder público a diferentes niveles y publicado en forma continua y amplia las noticias de la organización regional. Y ha habido encuentros anuales entre los delegados de las organizaciones indígenas y sus aliados dentro de la Alianza del Clima. Sin embargo, siguen las amenazas debidas a la sobreposición de empresas que buscan los recursos naturales en este territorio.

Anteriormente la FOIRN no tenía la posibilidad de utilizar una radio para la comunicación; tampoco de lograr una autonomía frente a los comerciantes y, menos todavía, de participar en el consejo del distrito en São Gabriel de Cachoeira. Ahora, desde que existe la Alianza del Clima de las ciudades austriacas con la FOIRN, todo esto se ha logrado. Es más, se organizan para hacer valer sus posiciones a nivel regional y nacional: delegados indígenas están participando en un estudio para establecer un «programa regional de desarrollo indígena sustentable del Medio y Alto Río Negro», en cooperación con ONGs e instituciones gubernamentales. Junto con las otras organizaciones indígenas de todo el país están construyendo las condiciones para una autonomía indígena, habiendo participado en 2006 en la Conferencia Nacional de Pueblos Indígenas, donde pidieron mejoramientos en salud, valorización profesional del indígena, más autonomía política y la reestructuración de la FUNAI.

### Ejemplo 3: Los pueblos indígenas de Amapá<sup>26</sup>

En Amapá, un estado federado en el norte del Brasil, están viviendo ocho pueblos indígenas en 16 comunidades. Sus territorios abarcan un área de aproximadamente 14.000 km<sup>2</sup>, o sea, una décima parte de este estado brasileño (143.453, 7 km<sup>2</sup>).

Aquí se ha de resaltar que en 1991 se aprobó una constitución del estado de Amapá que incluía un capítulo sobre los pueblos indígenas en el que se enfatizaba aún más el contenido sobre pueblos indígenas de la Constitución federal. Esto se realizó para que en el estado se tuviera acceso a la información sobre los derechos de los pueblos a la salud, a la educación y la autonomía, al estudiarlos y enseñarlos en la escuela.

A partir de 1995 se inició un plan de desarrollo del cual nos dice Janete Capiberibe, diputada y mujer del entonces gobernador Capiberibe.<sup>27</sup>

*—Ya sabíamos que el modelo anterior no respondía a las necesidades y anhelos de la mayoría de la población...por lo tanto fue necesario pensar en otro modelo, partiendo de las peculiaridades de nuestra región y con la participación de la población local, población indígena. Este modelo debería ser capaz de lograr mejores condiciones de vida para la población en general.*

*—Fue con el compromiso de construir una sociedad más justa y democrática, que busca el respeto al medio ambiente con el uso racional de los recursos naturales disponibles y con el uso de tecnologías avanzadas, el cual fue adaptado desde el primer periodo de gobierno estatal, el «Programa de Desarrollo Sustentable de Amapá» (PDSA).*

Los principios básicos de este programa y de la política realizada eran:

- la inclusión de las minorías;
- el mantenimiento de la cobertura del bosque (sólo el 2% ya fue taldado) y la sostenibilidad de la economía a partir de la valorización de los productos y actividades locales, «...lo que significa que no hay hambre. Los pueblos indígenas viven tranquilamente si los compara-

26 «Amazonien in der Diskussion: Nachhaltige Entwicklung in Amapá als Alternative», Berlin 1997: ICBRA; Nilson Moulin *et al.* (org.), Amapá, Um norte para o Brasil, Dialogo com o governador João Capiberibe, São Paulo 1990; Luiza Jucá/Nilson Moulin: *Parindo um mundo novo: Janete Capiberibe e as parteiras do Amapá*, São Paulo 2002; Janete Capiberibe, *Da Proteção e Acesso a Biodiversidade no Amapá*, Macapa 1999; Amapá Sustainable Development Program, Macapa 1995.

27 Janete Capiberibe en conferencia del Museo de Antropología en Rio de Janeiro organizada por el antropólogo João Pacheco.

mos con los pueblos indígenas de la Mata Atlántica, que ya ha desaparecido en la costa...» (Janete Capiberibe);

- la equidad social –inclusión de la población en situación de miseria económica y social;
- la utilización de relaciones de cooperación –con ONGs, cooperativas, asociaciones comunitarias;
- la descentralización de actividades, buscando estructurar mejor ciudades menores pero también comunidades rurales, de pescadores, de extractivistas y
- contrarrestar la emigración hacia las ciudades.

Se priorizaban por tanto los programas de salud y educación y se valoraban los productos regionales. Se iniciaban investigaciones tanto sobre procesamiento posibles como sobre comercialización. Así es como nació una universidad popular y se valoró el conocimiento tradicional regional. En este contexto, el programa de las parteras fue el más conocido. Ellas aprendieron conocimientos que complementaban los propios, los cuales fueron valorizados. Con este programa bajó la mortalidad infantil de manera ejemplar y significativa.

El estilo de gobierno fue participativo. O sea, que los planes de las comunidades fueron valorizados. El gobierno del estado también promovió una relación recíproca con la Guayana francesa, lo cual posibilitó una cooperación con los vecinos que hasta llegó a superar la cooperación con el Estado brasileño.

*—En el primer gobierno, de 1995 a 1999, nosotros gobernamos a base de un programa de desarrollo sostenible, de equilibrio hombre-naturaleza. Todas las políticas fueron definidas, explicadas en el contexto de la Agenda 21 –nuestro futuro común (João Capiberibe, Gobernador de Amapá, 1995-2004).*

El gobierno paró grandes proyectos, por ejemplo con madereros de Malasia, de minas o de plantaciones de soja, de eucaliptos y pinos debido a las malas experiencias anteriores que demostraban que tales proyectos podrían afectar negativamente la cobertura del bosque o directamente a la población. Se valorizó por el contrario la biodiversidad local y se iniciaron investigaciones a partir de los conocimientos tradicionales. A base de algunos productos se habían desarrollado cadenas productivas:

- de la castaña de Pará;
- de madera para muebles y
- de plantas fitoterápicas y para cosmética.

Se crearon incentivos para la castaña promoviendo reservas extractivistas y financiando cooperativas que hoy son capaces de exportar productos que se derivaron de la castaña. El estado creó además un Instituto de Estudios e Investigación de Amapá (IEPA) en el que se lograron avances significativos en la producción de fitoterápicos. A raíz de los resultados de esta investigación, el gobierno de Cuba empezó a interesarse y se iniciaron cooperaciones, por ejemplo, con la Fundación Oswaldo Cruz.

Se definieron *políticas públicas claras* en el estado de Amapá para el control del gasto público; se creó un Programa Beca Escuela-Familia a través del cual 13.000, de las 80.000 familias pobres que viven en el estado, recibieron ayuda mensual de medio salario mínimo, de manera que entonces salud y educación se convirtieron en verdaderos derechos de los ciudadanos y dejaron de ser beneficios que sólo se obtenían en épocas electorales.

Se establecieron proyectos de *educación* del estado de Amapá en cooperación con organizaciones indígenas, por ejemplo, con la organización indígena APITU y con los tirió. Se trataba de un proyecto de formación de profesores aparai-waiana. El objetivo era que estos aparai-waiana trabajaran en las escuelas de sus comunidades, para posibilitar la conquista de nuevos conocimientos sobre la interacción de las sociedades indígenas con la sociedad nacional. Otro proyecto fue el intento de hacer posible la escuela con los tirió con el mismo objetivo de que los profesores indígenas pudieran iniciar un proceso de formación y capacitación. Junto con esto estaba previsto elaborar y producir material didáctico y pedagógico en portugués y en la lengua materna para usarla en las clases. La contraparte del gobierno iba ser el transporte en avión al Parque Tumucumaque.

Se promovieron proyectos de *salud indígena* ya que la actuación de la FUNAI, la entidad estatal para apoyo del indígena, era inadecuada. En este marco se firmaron convenios con la FUNAI pagando agentes de salud y transporte de enfermos a las ciudades más próximas; también se realizaron obras de saneamiento en una de las mayores comunidades para combatir la malaria y otras enfermedades. Otros convenios de salud se acordaron directamente con pueblos indígenas como, por ejemplo, con los waiapi. Se iniciaron cursos de formación de agentes de salud y para microscopistas indígenas, prevención y control del sida; se coordinaron las actividades de inmunización y control de malaria; se organizaron acciones para promover agentes de salud primaria; se mejoró la infraestructura de equipamientos y puestos de salud.

La gestión del gobierno de Amapá también apoyó la *cultura indígena*: por ejemplo, con el objetivo de revitalizar la cultura oral aparai y formar profesores indígenas bilingües waiana y aparai se promovió el Proyecto Rescate de la Cultura Oral Aparai y se elaboró un atlas histórico y dos libros sobre la historia de estos pueblos. Para poder realizarlo, el gobierno de Amapá coo-

peró con la organización indígena APITU, con el Instituto Cultural Brasil Alemania (ICBRA) y con la FUNAI.

En el marco de la *autoadministración indígena* (1998/1999), los recursos para los convenios establecidos en 1998 entre el gobierno estatal y la asociación indígena APITU se entregaron a la organización indígena. También en la región de Oiapoque se implementaron varios proyectos en 1998 a base de convenios entre el gobierno del estado y la Asociación Indígena de los Pueblos de Oiapoque. Los recursos también fueron administrados por esta asociación. En 1999 se repartieron los recursos también directamente a las tres asociaciones indígenas, que administraron correctamente estos recursos utilizando tecnologías adaptadas a su conocimiento y fortaleciendo así la economía local.

Como la intención del gobierno Capiberibe era promover un entendimiento recíproco de la sociedad nacional con los pueblos indígenas, se inició una *enseñanza de los derechos indígenas* en las escuelas, basada en el capítulo sobre pueblos indígenas introducido en la constitución del estado: así fue posible estudiar en las escuelas los derechos de los pueblos a la salud, a la educación y a la autonomía.

Esta política de dar visibilidad del *carácter intercultural* del estado se manifiesta también en la «Semana do Índio» introducida por el gobierno Capiberibe en Amapá. En ella participan pueblos indígenas, antropólogos, lingüistas, indigenistas y médicos. Se realizan debates incluyendo planteamientos de los indígenas y de sus organizaciones. El deseo indígena de poder encontrarse con organizaciones indígenas de otras regiones ha llevado a encuentros de líderes indígenas durante la semana del indígena, lo que permite el mutuo apoyo entre las organizaciones.

Con miras al *fortalecimiento de la economía local* se construyeron 14 escuelas para la autoadministración de la organización indígena APIO. Como todo el material necesario para la construcción fue conseguido allá, una parte de los recursos fue invertida en su territorio. También la alimentación de los niños en edad escolar viene de la producción de los mismos indígenas, lo que permite que ellos vendan alimentos y fortalezcan así la economía local.

El proyecto de control de *acceso a la biodiversidad* de Amapá fue desarrollado a base del proyecto que la senadora Maria Silva mandó al Senado. Hoy, el estado de Amapá es el único de los 27 estados de Brasil que ha aprobado esta ley en su Asamblea Legislativa. Fue sancionado por el ejecutivo y reglamentado con definiciones al respecto de las comunidades indígenas, a su participación en el conocimiento tradicional y en el combate a la biopiratería.

Ya ha salido el decreto No. 1624 con la reglamentación que garantiza la aplicación de la ley.<sup>28</sup>

En 2005, veinte años después de la caída de la dictadura militar, en una «Conferencia Regional de Pueblos Indígenas de Amapá, Pará y Maranhão» se reunieron 330 delegados de 43 etnias. En su documento final articulan los intereses comunes:

«Crear un Consejo Nacional de Política Indígena con poderes de deliberación, articulación y fiscalización de la política indígena. De esta forma los indígenas tendrán una participación mas efectiva en el control de las políticas hacia ellos.»

En su texto deliberan que este órgano debe ser ligado a la Presidencia de la República y tendrá participación exclusiva de indígenas, los cuales tendrán «poder de decisión y van a defender sus intereses a través de su articulación junto al Congreso Nacional».

Esta demanda fue llevada a la Conferencia Nacional Indígena al año siguiente, donde fue incluida en la perspectiva política de los indígenas brasileños.<sup>29</sup>

### III ¿Quiénes cooperan con los pueblos indígenas en el Brasil?

La finalidad de construir un desarrollo sostenible no es sólo anhelo de pueblos indígenas. Por ello se alían con grupos regionales que comparten tales fines. Esto no es posible con proyectos aislados sino a base de proyectos marcados por la sostenibilidad: ecológicamente correctos, socialmente justos y económicamente viables.

La viabilidad a corto plazo depende de la factibilidad del fortalecimiento de una economía local y de un desarrollo regional autodeterminado y autogestionado. Necesitan consolidar sus planes de una economía sustentable y solidaria en su municipio. Necesitan mostrar su superioridad frente al modo de producción capitalista.

Podemos tomar conocimiento de que las organizaciones indígenas brasileñas ya han constituido un consejo nacional indígena con el cual fortalecen sus organizaciones. Además, los indígenas se alían con el movimiento de economía solidaria de la sociedad nacional para consolidar un desarrollo sustentable en sus territorios.

28 Brazil – Acesso à Biodiversidade (Amapá, Brazil) (Português) 01/01/1997. State of Amapá (Brazil) LEI N° 0388/97, Dispõe sobre os instrumentos de controle do acesso à biodiversidade do estado do Amapá e dá outras providências.

29 [www.conferenciaindigena.com.br](http://www.conferenciaindigena.com.br)

# IV

---

## Derecho de patentes, saberes indígenas y desarrollo limpio

Patricia Borraz\*

## El Convenio sobre la Diversidad Biológica y los conocimientos indígenas

La cuestión del conocimiento tradicional de los pueblos indígenas ha ido abriéndose un espacio de debate en el ámbito internacional en los últimos años, como parte del proceso general de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Una muestra de este creciente interés es el *Seminario técnico internacional sobre conocimientos tradicionales indígenas* que recomendó y organizó el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (FPCI) en septiembre de 2005.<sup>1</sup> En este Seminario, en el que participaron expertos indígenas y miembros de distintas agencias de la ONU, se apuntó que al menos once agencias de la ONU tenían programas y proyectos específicos relacionados con el conocimiento tradicional de los pueblos indígenas.

El que tantas agencias y organismos con enfoques distintos estén trabajando en este tema implica que la cuestión de los conocimientos tradicionales se está tratando en el ámbito internacional desde diversas perspectivas, ya que las distintas agencias están especializadas en el trabajo en ciertos aspectos (por ejemplo, la UNESCO en cultura y educación; la OMS en salud; la OMPI en sistemas de propiedad intelectual; el PNUD en programas de desarrollo o la UNCTAD en la relación entre comercio y conocimientos tradicionales).<sup>2</sup>

Esta diversidad de enfoques fue uno de los motivos que llevó a los expertos del FPCI a recomendar la realización del Seminario. Desde el punto de

vista de las organizaciones indígenas, para considerar el tema de la protección de los conocimientos tradicionales hay que adoptar una visión holística. El que no exista un reconocimiento de los conocimientos tradicionales en un marco amplio de reconocimiento de derechos, sino que se hayan empezado a tratar aspectos aislados por algunas agencias y organismos de una manera limitada, rompe la visión que los pueblos indígenas tienen sobre sus propios conocimientos o saberes, que es una visión comprehensiva. Las organizaciones indígenas han señalado que se debe considerar la discusión sobre los conocimientos tradicionales como parte de la defensa de los derechos indígenas y como una cuestión holística, vinculada a la soberanía sobre los territorios y recursos y a las estructuras espirituales, sociales y económicas. En esta posición se basa el trabajo de ALMÁCIGA sobre este tema.

En esta contribución nos referiremos a los conocimientos tradicionales en su relación con la biodiversidad, describiendo brevemente el marco de discusión de este tema en las negociaciones del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), posiblemente las negociaciones más importantes en relación con los conocimientos tradicionales que se están dando en estos momentos en el ámbito internacional.

No quiero dejar de mencionar que hay algunos artículos específicos vinculados a esta cuestión en la Declaración de las Naciones Unidas de los Derechos de los Pueblos Indígenas que acaba de adoptar el nuevo Consejo de Derechos Humanos en su primera sesión, celebrada en Ginebra el pasado mes de junio. Esto nos va a dar una mayor oportunidad de seguir avanzando en el debate sobre la protección del conocimiento tradicional en el ámbito internacional dentro del proceso de reconocimiento y aplicación de los derechos de los pueblos indígenas.<sup>3</sup>

Para entender qué hace el tema de los conocimientos tradicionales como un asunto central de un Convenio ambiental y también comprender mejor el marco político en el que se inicia la discusión de los derechos indígenas en relación con los conocimientos tradicionales, tenemos que referirnos al proceso de elaboración y adopción del CDB.

Retrocederemos pues al año 1992, en el que se celebra la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD). La Cumbre es el resultado de un largo proceso iniciado en la década de 1970, en el que se van introduciendo en la agenda internacional las preocupaciones ambientales, al advertirse el deterioro que ciertos modelos de desarrollo económico están produciendo en el medio ambiente y el progresivo agotamiento de ciertos recursos no renovables, que no pueden ser sustituidos. La Cumbre tuvo una

\* ALMÁCIGA Grupo de Trabajo Intercultural, Madrid (España).

1 21 al 23 de septiembre de 2005, Ciudad de Panamá. Informe del Seminario en: E/C.19/2006/2.

2 UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura; OMS: Organización Mundial de la Salud; OMPI: Organización Mundial de la Propiedad Intelectual; PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; UNCTAD: Comisión de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

3 Con posterioridad a la redacción de este artículo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas fue adoptada (con modificaciones) por la Asamblea General de la ONU el 13 de septiembre de 2007.

serie de resultados que todavía siguen estando vigentes. De hecho, en la revisión a los diez años de Río, en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (CMDS)<sup>4</sup> se reafirma la validez de la Agenda 21 y de la Declaración de Río y se reconoce que el problema para los escasos avances no ha sido de planteamientos sino de falta de compromiso y de aplicación en los diez años transcurridos.

La Cumbre de Río marca en el ámbito internacional un hito conceptual en relación con el medio ambiente y en relación con las cuestiones del desarrollo o bienestar humano en general. En Río se consolida el paradigma del desarrollo sostenible, un desarrollo que tiene tres aspectos, el social, el ambiental y el económico, afirmando que no hay desarrollo humano verdadero si los tres aspectos no son considerados por igual, superando un modelo de desarrollo puramente economicista. Hasta entonces podemos decir que el desarrollo seguía identificado de forma unívoca con el desarrollo económico, y los indicadores que se utilizaban eran puramente económicos en sentido restringido. El concepto de desarrollo sostenible añade además la dimensión de solidaridad y futuro, al entenderse que se debe garantizar el bienestar de las generaciones actuales sin comprometer el de las generaciones futuras.

De las negociaciones de Río hay dos aspectos que quiero destacar y que influirán en todos los instrumentos que van a ser resultado de las mismas, uno de los cuales es el CDB. Estos dos aspectos son:

- La afirmación de la soberanía nacional sobre los recursos
- La participación de la sociedad civil

El primer aspecto al que me quiero referir es la interpretación de la soberanía nacional sobre los recursos en el clima político en el que se produce la Cumbre. Podemos decir, muy esquemáticamente, que los países del Sur entienden las preocupaciones ambientales como ajenas y occidentales: para conseguir sus actuales niveles de desarrollo, los países occidentales han agotado sus recursos y han utilizado un modelo depredador en sus colonias. Ahora pretenden seguir imponiendo sobre los países del Sur normas sobre cómo deben utilizar o explotar sus recursos, porque quieren conservar el medio ambiente para su propio beneficio, recreo o entretenimiento. Frente a ello, los países del Sur exigieron el reconocimiento irrestricto de la soberanía nacional sobre los recursos y medio ambiente. Toda política ambiental y de desarrollo sostenible debe reconocer que los Estados son soberanos sobre sus recursos naturales y tienen derecho a utilizarlos del modo en que les parezca conveniente.

Hay que tener en cuenta que cuando se empieza a elaborar, en la década de 1980, un posible convenio de protección general de la biodiversidad, se

4 Celebrada en Johannesburgo en agosto-septiembre de 2002. Véase A/COF.99/20.

plantea la idea de considerar la diversidad biológica como patrimonio de la humanidad. La idea es radicalmente enfrentada por los países del Sur, que no admiten que se convierta en patrimonio común algo que ellos han conservado y que los países ricos han destruido. Por ello, hay una fuerte sujeción de los instrumentos de Río a la soberanía y legislación nacionales.

Este es el marco en el que se conforma el instrumento jurídico al que vamos a referirnos y en el que va a iniciarse el proceso de debate y negociación sobre la cuestión de los conocimientos tradicionales.

En la Cumbre de Río, además de la Agenda 21 y la Declaración Política, se adoptan una serie de instrumentos legales: el Convenio Marco sobre el Cambio Climático, el Convenio de Lucha contra la Desertificación y el Convenio sobre la Diversidad Biológica.<sup>5</sup>

El CDB se compone de 42 artículos encaminados a la consecución de tres objetivos, especificados en su primer artículo:

- La conservación de la diversidad biológica
- La utilización sostenible de sus componentes
- La participación justa y equitativa en los beneficios derivados de dicha utilización

Son tres objetivos difíciles de equilibrar. El CDB ha recibido críticas desde las organizaciones de conservación por no ser un Convenio únicamente dirigido a la protección de la biodiversidad, sino que promueve su utilización, y habla de beneficios económicos en relación con la misma. Además de este aspecto,<sup>6</sup> podemos señalar otras características generales del CDB que hay que tener en cuenta para entender a la vez su importancia y sus limitaciones:

5 No se consiguió adoptar un instrumento legal sobre bosques, por lo que la discusión ha continuado hasta nuestros días en el Panel y luego Foro de las Naciones Unidas sobre Bosques.

6 Este aspecto social en un instrumento ambiental fue forzado por los países del Sur. El CDB hace una vinculación del uso de la biodiversidad con la lucha contra la pobreza. Este aspecto positivo, que se aleja de la conservación a ultranza, que para los pueblos indígenas había creado muchos problemas con las grandes agencias de conservación, tiene también un aspecto negativo. El uso sostenible no ha sido definido con claridad ni se ha incidido en el desarrollo de los artículos a él referidos (véase *Diez razones para implementar el artículo 10(c)* de Tom Griffiths en [www.forestpeoples.org](http://www.forestpeoples.org)), y el enfoque que se ha dado al uso de la diversidad biológica es excesivamente comercial. La interpretación de beneficios ha sido siempre muy estrecha basada en la comercialización de los recursos biológicos y genéticos. Esto ha vinculado al CDB muy estrechamente con otros procesos e instrumentos como la OMC y su acuerdo TRIPS o la OMPI, por los aspectos de propiedad intelectual vinculados al uso y explotación y la transferencia de tecnología, de la que también trata el Convenio, intentando equilibrar los beneficios entre los países proveedores de recursos y los usuarios, propietarios de la tecnología.

- El CDB es un instrumento de gran amplitud temática, al interpretarse diversidad biológica como la variedad de vidas en la tierra desde sus componentes genéticos a las especies y los ecosistemas.
- El CDB no tiene mecanismos efectivos de sanción.
- El CDB es un instrumento legal ratificado por prácticamente todos los países miembros de la ONU (los Estados Unidos de América son la excepción más llamativa), lo que implica que su aplicación afecta a muchos pueblos indígenas en todo el mundo.
- El acceso y uso de la biodiversidad, particularmente de los recursos genéticos, se han convertido en su asunto central.
- Reconoce, como hemos dicho, la soberanía estatal ilimitada sobre la biodiversidad.
- No recoge ningún reconocimiento a derechos de otros fuera de los Estados Partes y deja sujeta, en gran medida, la decisión sobre estos derechos a la legislación nacional.

La presencia de la cuestión de los conocimientos tradicionales dentro del articulado de este Convenio ambiental debe trazarse hasta la época de las primeras discusiones sobre el CDB. El canadiense Arthur Campeau, uno de los expertos participantes en su elaboración, escribió un artículo que tuvo un gran eco en su momento sobre la relación entre la diversidad biológica y los pueblos indígenas, advirtiendo la coincidencia de los lugares de gran biodiversidad con aquellos en los que vivían pueblos indígenas que utilizaban sus conocimientos y prácticas tradicionales en la gestión de los recursos naturales, vinculando así diversidad biológica y diversidad cultural. Campeau abogó por un artículo específico en el CDB referido al reconocimiento y protección del conocimiento tradicional, pero esto no se consiguió. Hay que tener en cuenta que uno de los aspectos de la soberanía nacional absoluta que es principio del CDB condiciona el reconocimiento de derechos de otros, por lo que no se da un papel de sujeto a los poseedores de estos conocimientos sobre sistemas sostenibles de uso de la biodiversidad. Los pueblos indígenas no son sujetos de derechos en el CDB.

El CDB se refiere a las «comunidades indígenas y locales» en un párrafo preambular,<sup>7</sup> derivado del Principio 22 de la Declaración de Río, y menciona los conocimientos tradicionales en los siguientes artículos:

7 *Preámbulo: Reconociendo la estrecha y tradicional dependencia de muchas comunidades locales y poblaciones indígenas que tienen sistemas de vida tradicionales basados en los recursos biológicos, y la conveniencia de compartir equitativamente los beneficios que se derivan de la utilización de los conocimientos tradicionales, las innovaciones y las prácticas pertinentes para la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes.*

#### Artículo 8. Conservación in situ:

*Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda*  
 j) *Con arreglo a su legislación nacional respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes poseen esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente*

#### Artículo 10. Utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica:

*Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda*  
 c) *Protegerá y alentará la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos, de conformidad con las prácticas culturales tradicionales que sean compatibles con las exigencias de la conservación o de la utilización sostenible*

#### Artículo 17. Intercambio de información:

1. *Las Partes Contratantes facilitarán el intercambio de información de todas las fuentes públicamente disponibles pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica(...)*  
 2. *Este intercambio de información incluirá el intercambio de los resultados de las investigaciones técnicas, científicas y socioeconómicas, así como la información sobre programas de capacitación y de estudio, conocimientos especializados, conocimientos autóctonos y tradicionales, por sí solos y en combinación con las tecnologías mencionadas en el párrafo 1 del artículo 16. También incluirá, cuando sea viable, la repatriación de información*

#### Artículo 18. Cooperación científica y técnica:

4. *De conformidad con la legislación y las políticas nacionales, las Partes Contratantes fomentarán y desarrollarán métodos de cooperación para el desarrollo y utilización de tecnologías, incluidas las tecnologías autóctonas y tradicionales, para la consecución de los objetivos del presente Convenio. Con tal fin, las Partes Contratantes promoverán también la cooperación para la capacitación de personal y el intercambio de experiencias*

A partir de la firma y ratificación del CDB por el número necesario de Partes, éste entró en vigor en 1993. Se inicia entonces el proceso de aplicación de los artículos. Hay que explicar brevemente cómo funciona el CDB para entender cuál es el proceso de negociación.

El CDB tiene un órgano ejecutivo que toma las decisiones, la Conferencia de las Partes (COP), o reunión de todos los países que han ratificado el CDB. La COP toma las decisiones de aplicación de los distintos artículos, mediante la adopción de programas de trabajo específicos y, en los últimos años, de acuerdo con la Meta 2010 y con un Programa de Trabajo Plurianual, con objetivos y marcos temporales para conseguir los objetivos. Las COPs se realizan aproximadamente cada dos años. Para la organización de las COPs y la preparación de la agenda, documentación etc. existe un órgano permanente que es la Secretaría del Convenio, presidida por un Secretario Ejecutivo y con sede en Montreal. El CDB tiene también un órgano asesor científico, técnico y tecnológico (SBSTTA) que prepara, a petición de las Partes, informes expertos sobre los temas a tratar. Suele reunirse dos veces en el periodo intersesional entre COPs.

A lo largo del proceso de negociación sobre la aplicación de los artículos, se han ido creando otros mecanismos para la discusión de temas específicos. En algunos casos se convocan grupos de expertos técnicos sobre un aspecto concreto y, en temas en que la discusión va a ser larga y sustantiva, se han creado otros órganos subsidiarios *ad hoc* que son los Grupos de Trabajo, que tratan de un tema específico y presentan sus recomendaciones para su adopción por las Partes. Estos Grupos de Trabajo son abiertos, por lo que participan Estados y observadores, entre los que se encuentran las organizaciones indígenas. Actualmente, el CDB tiene cuatro Grupos de Trabajo *ad hoc*: Artículo 8(j) y disposiciones conexas; Acceso a los recursos genéticos y participación en los beneficios; Áreas protegidas; y Examen de la aplicación, en orden de creación. El mecanismo financiero del Convenio es el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM/GEF).<sup>8</sup>

Las agendas de las primeras COPs<sup>9</sup> del CDB se centraron sobre todo en cuestiones organizativas. La discusión sobre bioseguridad (que ha dado lugar a un Protocolo independiente bajo el Convenio, el Protocolo de Cartagena) fue también temprana. La consideración del artículo 8(j) aparece por primera vez en la agenda de la COP en su tercera reunión en Buenos Aires en el año 1996. Es entonces cuando las organizaciones indígenas deciden participar de

8 Sobre el tratamiento de los asuntos indígenas en los dos últimos años de negociaciones en los distintos organismos del CDB, véase Lasimbang (2005) y Borraz (2006) en *El Mundo Indígena 2004 y El Mundo Indígena 2005* respectivamente, editado por IWGIA (Copenhague).

9 Hasta ahora se han celebrado las siguientes Conferencias de las Partes: COP1 (1993) en Nassau; COP2 (1994) Jakarta; COP3 (1996) Buenos Aires; COP4 (1998) Bratislava; COP5 (2000) Nairobi; COP6 (2002) La Haya; COP7 (2004) Kuala Lumpur; COP8 (2006) Curitiba.

forma masiva y organizada en la reunión y plantear la cuestión de los derechos indígenas que se ven afectados por el Convenio.

Hay que tener en cuenta que en el texto del CDB, como hemos señalado, no hay absolutamente ningún reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, es decir, su derecho a ser reconocidos como pueblos, su derecho a la libre determinación o sus derechos sobre sus tierras, territorios y recursos. El CDB ni siquiera utiliza el término pueblos indígenas, sino «comunidades indígenas y locales». En relación con la propiedad de territorios y recursos, el único derecho reconocido en el CDB es la soberanía nacional.<sup>10</sup> El CDB sólo se refiere al libre consentimiento informado previo en referencia a las relaciones entre Partes en el acceso a los recursos genéticos.

Nos encontramos pues con un Convenio vinculante, ampliamente ratificado, en el que se mencionan específicamente los conocimientos tradicionales indígenas vinculados a los recursos naturales, a la diversidad biológica, y en el que no hay ningún reconocimiento de los derechos indígenas. Es esta situación la que hizo a las organizaciones indígenas plantearse la necesidad de participar de manera masiva en la COP3 para plantear sus propias perspectivas sobre las negociaciones.

En este punto quisiera introducir algunos comentarios sobre el segundo aspecto marco de las negociaciones de Río a los que antes me refería: el de la participación de la sociedad civil.

La cuestión de la participación es otro aspecto clave en el proceso de Río. Se advierte que no pueden seguirse tomando decisiones únicamente a los niveles gubernamentales y estatales para avanzar en la aplicación de los instrumentos allí adoptados. Es fundamental la implicación de toda la sociedad a través del derecho a la información y a la participación. Para facilitar la participación de la sociedad, ésta se articula en los famosos nueve Grupos Principales, que representarían a la sociedad mundial (mujer; infancia y juventud; poblaciones indígenas; organizaciones no gubernamentales; autoridades locales; trabajadores y sindicatos; comercio e industria; comunidad científica y tecnológica, y agricultores).<sup>11</sup> De modo que los pueblos indígenas, bajo el tibio término de «poblaciones», se incluyen como uno de estos grupos principales que conforman la sociedad global y que deben participar en la puesta en

10 Sobre las restricciones de la soberanía nacional, véase *El Convenio sobre la Diversidad Biológica, la soberanía estatal y los derechos de los pueblos indígenas*, disponible en [www.for-estpeoples.org](http://www.for-estpeoples.org)

11 Como interpretación de este derecho de participación, la CNUMAD crea un nuevo organismo en el marco de la ONU, la Comisión sobre Desarrollo Sostenible, en la que participan representantes de los Grupos Principales, según unas normas de procedimiento muy cerradas.

práctica de los acuerdos adoptados para la consecución del desarrollo sostenible.<sup>12</sup>

Pese a la importancia concedida a la participación, en la elaboración y discusión de los instrumentos de la CNUMAD no se produce tal participación. Cuando llegamos a la Cumbre en sí misma, celebrada en Río de Janeiro, las organizaciones indígenas organizan su propia Cumbre paralela en la aldea de Kari Oca, en la que elaboran su propia Carta de la Tierra, que luego se presenta ante la Cumbre de una forma más bien simbólica. Es decir, cuando las organizaciones de los pueblos indígenas deciden participar activamente en las reuniones vinculadas al CDB no existen precedentes de participación plena, efectiva y amplia en el ámbito de las negociaciones ambientales multilaterales.<sup>13</sup> A la vez, y debido a la consideración específica de los conocimientos tradicionales en el marco del CDB, se abre un nuevo espacio para la discusión de asuntos indígenas directamente con los Estados y en el nivel internacional, que las organizaciones indígenas deciden utilizar como un frente más en la defensa del reconocimiento y aplicación de sus derechos individuales y colectivos. Teniendo esto en cuenta, volvemos ahora a referirnos al proceso de discusión de los conocimientos tradicionales en el proceso de negociación para la aplicación del Convenio.

Hemos señalado que hasta la tercera Conferencia de las Partes el tema de la aplicación del artículo 8(j) no forma parte de la agenda. En esta reunión, y como un primer paso para poder analizar el impacto de la mención de los conocimientos tradicionales en el marco del CDB y cómo debía desarrollarse la aplicación de estos artículos reconociendo y respetando los derechos indígenas, las organizaciones indígenas solicitaron la creación de un organismo subsidiario que reuniese a los Estados y a los pueblos indígenas para examinar específicamente estos artículos. La COP3 no tomó ninguna decisión al respecto, pero pidió la celebración de un seminario de expertos, incluidos representantes indígenas, sobre posibles medidas para tratar la cuestión del conocimiento tradicional en el marco del CDB.

12 Por su parte, el Principio 22 de la Declaración de Río señala: *Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y prestar el apoyo debido a su identidad, cultura e intereses y velar porque participaran efectivamente en el desarrollo sostenible.*

13 Las organizaciones y representantes de los pueblos indígenas tenían ya entonces, sin embargo, una larga experiencia en la participación en los organismos y mecanismos de la ONU relativos a derechos humanos. Ya desde el año 1982 funcionaba el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, y 1993 había sido declarado Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo. Esta experiencia facilitó la eficacia e impacto con que las organizaciones indígenas han intervenido en las negociaciones ambientales. Para articular de forma más efectiva esta participación, los participantes indígenas se organizan en el Foro Internacional Indígena sobre Biodiversidad.

El Seminario, celebrado en Madrid en 1997, recomienda a la COP que, ante la complejidad y amplitud del tema y las muchas cuestiones planteadas por las organizaciones indígenas, era necesaria la creación de un Grupo de Trabajo para seguir profundizando en la futura aplicación. Entre estas cuestiones estaba la naturaleza holística de los conocimientos tradicionales, su vinculación con los territorios y recursos, la necesidad del reconocimiento de los derechos básicos de los pueblos indígenas como condición previa para su aplicación directa, etc. Con muchas reticencias por parte de algunos Estados, que no querían que las organizaciones indígenas participasen más activamente en las negociaciones del CDB, la COP4 decide crear el Grupo de Trabajo sobre el artículo 8(j) y disposiciones conexas que se ha reunido hasta ahora una vez antes de cada una de las COPs y al que se encargó elaborar un programa de trabajo con distintos elementos y tareas que sirviera para implementar el artículo 8(j). Dicho programa de trabajo fue adoptado en la COP5 en el año 2000.

Para no extendernos demasiado, podemos decir que el impacto del Grupo de Trabajo y su programa ha sido muy deficiente en relación con su aplicación en el nivel nacional,<sup>14</sup> pero ha supuesto una serie de aspectos muy positivos de los que mencionaremos dos temas fundamentales:

## 1. Elaboración conceptual sobre la cuestión de los conocimientos tradicionales

El análisis en profundidad de los problemas y los sistemas posibles de protección de los conocimientos tradicionales ha sido uno de los aspectos de mayor interés del proceso de discusión bajo el CDB.

Las reuniones anuales del Grupo y las notificaciones de la Secretaría, en las que se ha pedido información a las organizaciones indígenas para la preparación de la documentación, han abierto el enorme campo de discusión sobre los conocimientos tradicionales en relación con los derechos indígenas en su conjunto y ha producido algunos documentos y análisis de referencia. La negociación ha sido muy larga y no podemos entrar en sus diversos aspectos, pero el mismo programa de trabajo tiene elementos clave, como la elaboración de sistemas *sui generis*, con reconocimiento del derecho consuetudinario, para la protección del conocimiento tradicional. Al abrir la discusión en profundidad sobre los conocimientos tradicionales, las organizaciones indígenas han tenido que elaborar los conceptos clave en relación con los conocimientos, como su carácter holístico y su indisoluble vinculación

14 La Octava Conferencia de las Partes tenía en su agenda el examen a fondo del desarrollo del programa de trabajo. En [www.biodiv.org](http://www.biodiv.org) pueden consultarse todos los documentos preparatorios de esta COP.

con el territorio y los recursos. Se ha profundizado en la consideración del conocimiento tradicional como algo mucho más amplio que un conjunto de prácticas de conservación que pueden promoverse.

Para verlo en relación con otros ámbitos de las COPs en los que, como se ha señalado, se está considerando también la cuestión de los conocimientos tradicionales, podemos comentar que, en un inicio, el CDB vinculó la protección a la aplicación de los sistemas vigentes de propiedad intelectual, pensando no sólo en la protección sino también en el tercer objetivo del CDB relativo al acceso y a la distribución equitativa de los beneficios. Se refería el desarrollo de este trabajo únicamente a la OMPI, que está analizando el tema en su Comité Intergubernamental sobre folclore, recursos genéticos y conocimientos tradicionales. Pero las organizaciones indígenas afirmaron desde el principio que no era la OMPI el lugar en que debatir la cuestión del conocimiento tradicional, porque es mucho más amplia que la protección de determinadas prácticas, productos culturales o técnicas a través de sistemas que protegen de apropiación indebida en el caso de uso comercial, a lo que se limita el mandato de la OMPI. En la OMPI se puede debatir si los sistemas existentes son o no adecuados y si hay forma de adaptarlos a determinados aspectos del conocimiento,<sup>15</sup> pero sigue siendo necesario un espacio de debate con los Estados en que se trate del conocimiento en relación con los derechos fundamentales, tal como se ha producido en el marco del Grupo de Trabajo sobre el artículo 8(j) del CDB.

Desde el punto de vista teórico, un trabajo muy interesante elaborado en el marco de estas discusiones ha sido la realización de un informe integral sobre la situación y tendencias de los conocimientos tradicionales en todo el mundo, con contribuciones de las organizaciones indígenas a partir de informes regionales. Al analizar dichas contribuciones en relación con las amenazas al conocimiento tradicional, las organizaciones indígenas subrayan las amenazas globales, como los sistemas inadecuados de educación, que van acabando con la transmisión y aprendizaje de los conocimientos tradicionales; la globalización económica y el cambio de actividades y, sobre todo, la pérdida de los territorios y la falta de control y acceso a los recursos naturales como causa fundamental de la pérdida de conocimientos. Esta consideración amplia y general no ha podido desarrollarse en el marco de otros procesos internacionales de discusión sobre los conocimientos indígenas que, como en el caso de la OMPI, adoptan una visión más limitada.<sup>16</sup>

15 En las discusiones tanto bajo el CDB como en el Comité de la OMPI, las organizaciones indígenas han reiterado las limitaciones de los sistemas de propiedad existente para la protección de conocimientos de naturaleza colectiva e intergeneracional, con aspectos tangibles e intangibles.

16 Las reuniones del Comité Intergubernamental cuentan también con participación indígena, para la que se ha creado un Fondo Voluntario. Las últimas propuestas de la OMPI en relación

## 2. Normas de participación

Ya nos hemos referido al por qué de la participación indígena en el proceso del CDB. Pese a las referencias de Río a la participación de la sociedad civil, la participación que se permite en las reuniones del Convenio está sujeta a las reglas de procedimiento, muy restrictivas para los observadores o no-Partes. Sin embargo, a lo largo de estos años, los pueblos indígenas han defendido que ellos eran más que meros observadores o «partes interesadas» en unas negociaciones en las que se estaba hablando de sus conocimientos, territorios y recursos, que ellos eran «titulares de derechos» y, por tanto, debía garantizarse su participación plena y efectiva.

En el marco del Grupo de Trabajo sobre el artículo 8(j) se han producido avances sustantivos en la participación de una no-Parte en los procesos formales de negociación. Así, el Grupo de Trabajo tiene un Copresidente indígena y un Copresidente estatal en sus subgrupos de trabajo; permite a las organizaciones indígenas no sólo intervenciones puntuales sino un verdadero diálogo de negociación; los representantes indígenas participan en los grupos de Amigos del Presidente y en los grupos de contacto, etc. Es decir, su participación no se limita a la presión en los pasillos y a las intervenciones puntuales sino que es activa en el proceso de toma de decisiones, aunque siempre dependiente de la voluntad de los presidentes.

Las organizaciones indígenas han intentado que estas normas flexibles de amplia participación, que se han ganado con mucho esfuerzo y demostrando mucha claridad y competencia en los procesos de negociación, se apliquen también fuera de este Grupo de Trabajo, en las reuniones de las Conferencias de las Partes, el SBSTTA o los demás grupos de trabajo. En este caso el éxito ha sido irregular. En varios procesos de negociación en la COP (por ejemplo, el del programa de trabajo sobre áreas protegidas en la COP7) se ha permitido, en los grupos de contacto, una presencia indígena bastante efectiva. Otras veces, los grupos de negociación y de toma de decisiones han excluido totalmente a los representantes indígenas. En general podemos decir que, en relación con las decisiones y negociaciones sobre conocimientos tradicionales,<sup>17</sup> las Partes han admitido que los pueblos indígenas son más que Partes interesadas y que es imposible tratar de la cuestión sin su presencia activa. Esto es un avance muy significativo en el reconocimiento efectivo de los pueblos indígenas como titulares de derechos en unas negociaciones (las ambientales multilaterales) que hasta ahora han sido hostiles a los enfoques de derechos humanos en las cuestiones en debate. La participación indígena

con la aplicación de sus instrumentos a la protección del conocimiento tradicional pueden consultarse en [www.wipo.org](http://www.wipo.org)

17 Pero no en relación con los recursos de la biodiversidad, incluidos los recursos genéticos.

ha convertido un instrumento legal que no reconoce los derechos indígenas en un proceso de negociación frente a los Estados en que sus derechos han tenido que ser tomados en cuenta.

Para concluir, y teniendo presentes estos avances, quiero referirme brevemente a las negociaciones centrales en el marco del CDB en estos momentos: se trata de la discusión sobre acceso a los recursos genéticos y participación en los beneficios, es decir, la aplicación del tercer objetivo del Convenio.

El artículo 15 del CDB se refiere al acceso a los recursos genéticos y fija una serie de obligaciones de los países proveedores de recursos y de los países usuarios. Los países proveedores son los del Sur y los países usuarios son los del Norte, pobres en recursos genéticos pero poseedores de la tecnología para el desarrollo y uso comercial de los mismos. Por decisión firme de la última COP8,<sup>18</sup> se ha decidido la elaboración de un Régimen internacional, tal vez legalmente vinculante, de acceso a los recursos genéticos y participación en los beneficios. Si pensamos que un altísimo porcentaje de la diversidad biológica, se habla de hasta un 80%, está en territorios indígenas, y que mucha de esa diversidad biológica tiene usos asociados a conocimientos tradicionales, se evidencia que los pueblos indígenas están en el centro del debate sobre el acceso a los recursos genéticos y conocimientos asociados.

El problema es que, si se niega el derecho de libre consentimiento informado previo de los pueblos indígenas ante el acceso al conocimiento y a los recursos genéticos en sus territorios, y se interpreta el principio de soberanía nacional de una manera absoluta e ilimitada, se va a negar cualquier derecho de los pueblos indígenas en la discusión y elaboración de un Régimen internacional de acceso. Por el momento, las Partes parecen dispuestas a aceptar participación de los pueblos indígenas en la discusión del Régimen tan sólo en relación con el acceso a los conocimientos tradicionales. Pero ya se ha señalado que estos conocimientos están íntimamente vinculados al territorio y a los recursos biológicos dentro de ese territorio. Las Partes no están dispuestas, y así ha quedado claro en la última COP, a permitir una participación relevante de los pueblos indígenas en la elaboración del Régimen internacional en relación con los recursos genéticos. Es decir, no van a reconocer derechos de los pueblos indígenas en relación con los territorios y recursos, como se refleja en la propuesta de Régimen ya debatida en el Grupo de Trabajo en Granada en enero de 2006 y adoptada por la COP8. Este proceso de elaboración del régimen, que culminará en la COP10 (2010) con la adopción de dicho Régimen internacional, va a ser el campo de debate jurídico y de derechos sobre la cuestión del conocimiento tradicional en el ámbito interna-

<sup>18</sup> Después de un largo periodo de discusiones en el marco del Grupo de Trabajo sobre acceso y participación en los beneficios.

cional durante los próximos años. Las organizaciones indígenas deberán defender en este marco la vinculación de los conocimientos con sus derechos territoriales y sobre sus recursos y conseguir el reconocimiento del derecho de soberanía permanente de los pueblos indígenas sobre sus recursos naturales.

Si el Régimen internacional reconoce estos derechos de los pueblos indígenas se avanzará de una manera sustantiva en la protección y mantenimiento de los conocimientos tradicionales, admitiendo su naturaleza holística y su vinculación territorial. Si los derechos indígenas sobre los recursos no son reconocidos y se vacía de contenido el derecho de libre determinación, será difícil la supervivencia de las sociedades indígenas como sociedades económicamente viables y distintas, y el mantenimiento y transmisión de los conocimientos tradicionales perderá toda posibilidad y sentido. Esperemos que se avance no en la exclusión sino en el reconocimiento de los derechos indígenas en este proceso fundamental.

Rodrigo de la Cruz\*

## Conocimientos propios y patentes desde la visión indígena

### Resumen ejecutivo

Los conocimientos ancestrales son importantes no sólo por su valor comercial, sino por su valor *per se* para la pervivencia cultural de los pueblos indígenas. Un concepto que adoptó el Grupo Indígena sobre Biodiversidad de la Comunidad Andina (CAN), con miras a una futura Decisión para la protección a los conocimientos ancestrales, es el siguiente:

*Los conocimientos tradicionales son todas aquellas sabidurías ancestrales y conocimientos colectivos e integrales que poseen los pueblos indígenas, afroamericanos y comunidades locales fundamentadas en la praxis milenaria y su proceso de interacción hombre-naturaleza, y transmitidos de generación en generación, habitualmente de manera oral.*

Visto este concepto, podemos decir que los conocimientos ancestrales no sólo se asocian con la biodiversidad, sino con otras prácticas como los cantos, rituales, danzas, curaciones, artesanía, tejidos, manejo forestal, clasificación de semillas, manejo de ecosistemas, el derecho consuetudinario, entre otros. Dada esta riqueza, también los intereses externos se incrementan, pero principalmente desde la bioindustria, con fines médicos, alimenticios y cosméticos.

En la región de los países andinos, los pueblos indígenas han presentado múltiples declaraciones con respecto a lo que se llama «Patrimonio Intelectual Colectivo e Integral», que como se ha visto no sólo abarca las relaciones con las prácticas mencionadas, sino con el mundo cosmogónico indígena como todo un sistema de saberes que está en el *Hawá Pacha* (lo que está

arriba), *Kai Pacha* (lo que está aquí – lo presente) y *Uku Pacha* (lo que está adentro).

La demanda de los pueblos indígenas se encamina a que su Patrimonio Intelectual Colectivo sea protegido mediante sus propios sistemas de derecho consuetudinario, ligados a la autonomía de los pueblos para decidir sobre sus asuntos internos. De acuerdo a esta opción, su protección es un asunto que compete exclusivamente a los pueblos indígenas que los poseen y lo generan, alternativa que ha sido planteada, con el fin de contrarrestar los efectos de los Derechos de Propiedad Intelectual, como son los sistemas industriales de patentes y marcas.

Dentro del marco legal, en la región andina se cuenta con una legislación favorable inserta en la Estrategia Regional sobre Biodiversidad de la CAN (julio/2002) y la Decisión 391 sobre Acceso a los Recursos Genéticos (julio/1996), que disponen el reconocimiento de los conocimientos tradicionales y la facultad para decidir de las comunidades indígenas sobre sus conocimientos asociados a los recursos genéticos y sus productos derivados (Art. 7).

En lo constitucional, además de la declaratoria de la pluriculturalidad y multiétnicidad de los países andinos, lo más relevante se halla en lo dispuesto por las Constituciones del Ecuador (Art. 84, numeral 9) y de la República Bolivariana de Venezuela (124), que expresamente reconocen la propiedad intelectual colectiva sobre los conocimientos tradicionales, inclusive de esta última, estableciendo prohibiciones para el registro de patentes que provengan de los recursos y conocimientos indígenas. A ello se suma el Régimen de Protección de los Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas vinculados a los Recursos Biológicos del Perú (Ley 27811), que reconoce igualmente la propiedad intelectual colectiva de los pueblos indígenas sobre sus conocimientos tradicionales, y la facultad de decidir sobre su uso mediante el principio del consentimiento informado previo.

En el plano global, como es sabido, el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), es el instrumento de mayor jerarquía y el Art. 8(j), dispone que cada Parte (gobiernos), en la medida de lo posible y según proceda,

*«con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá, los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, y promoverá la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la utilización y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente.»*

\* Coordinador Regional Indígena sobre Conocimientos Tradicionales y Biodiversidad, CAN. Consultor del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI).

Sobre la base de esta realidad de demandas y el marco legal existente en la región, los pueblos indígenas han planteado los siguientes principios:

- El carácter de propiedad colectiva de los conocimientos, innovaciones y prácticas ancestrales de los pueblos indígenas.
- El vínculo imprescindible entre los conocimientos ancestrales, la territorialidad y la identidad cultural.
- El principio de la interculturalidad orientado al diálogo de saberes.
- La conservación, revitalización y el uso de los conocimientos ancestrales como un componente de la libre determinación de los pueblos indígenas.
- Los conocimientos intangibles asociados a los recursos genéticos son inalienables e imprescriptibles.
- Los conocimientos indígenas colectivos e integrales constituyen todo un sistema de saberes ancestrales.

Por lo visto, en esta región el énfasis mayor que ha dado en el tema, es formular propuestas y estrategias para la protección de los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas, y en esa medida se han ido ganando preceptos constitucionales y normativa secundaria, en donde se ha incorporado el reconocimiento a la propiedad intelectual colectiva, el reconocimiento y respeto por la medicina tradicional y el consentimiento libre, previo e informado, como principio básico para el uso de los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas.

## I Los conocimientos tradicionales

En el abordaje de este tema, como lo manifestado en el anterior resumen, es preciso en primer lugar tener una visión clara de lo que son los conocimientos tradicionales, su alcance y los intereses que hay de tras de ello, con lo que se puede visualizar de mejor manera sobre las implicaciones que esto tiene en la vida de los pueblos indígenas.

Así, podemos decir que los conocimientos tradicionales abarcan un conjunto de prácticas ancestrales, que van mucho más allá de su asociación con los recursos biológicos y que son importantes no sólo por su valor comercial, sino sobre todo por su valor *per se* que ello representa para la pervivencia cultural de los pueblos culturalmente diferenciados. Un concepto que adoptó el Grupo Indígena sobre Biodiversidad de la CAN, con miras a una futura Decisión Andina de protección a los conocimientos tradicionales es el ya citado en el resumen ejecutivo inicial:

*«Los conocimientos tradicionales son todas aquellas sabidurías ancestrales y conocimientos colectivos e integrales que poseen los pueblos indígenas, afroamericanos y comunidades locales fundamentadas en la praxis milenaria y su proceso de interacción hombre – naturaleza, y transmitidos de generación en generación, habitualmente de manera oral».*<sup>1</sup>

Visto este concepto, podemos decir que los conocimientos tradicionales no sólo se encuentran asociados a la biodiversidad, sino a muchas otras prácticas como las siguientes:

- Ciencias naturales (por ejemplo, biología, botánica, zoología, taxonomía indígena).
- Lingüística, cantos, rituales, danzas y ritmos.
- Curaciones, medicina y farmacología.
- Artesanía, cerámica, tejidos y diseños.
- Manejo de la biodiversidad, desarrollo sostenible, cultivos asociados, agroforestería, manejo de ecosistemas, manejo forestal y manejo de cuencas hidrográficas.
- Conocimiento de uso actual, previo o potencial de especies de plantas y de animales, así como de suelos y minerales, conocido por un grupo cultural.
- Conocimiento de preparación, proceso y almacenamiento de especies útiles.
- Conocimientos sobre conservación de ecosistemas.
- Ceremonias y curaciones realizadas dentro y fuera de su ámbito cultural.
- Sistemas de derecho consuetudinario y valores morales.

Debido a esta importancia, también los foros y organismos internacionales que se encuentran abordando el tema, son igualmente varios y, de entre ellos, podemos mencionar los siguientes:

- Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD). Grupos de Trabajo sobre el Art. 8J y de Acceso a los Recursos Genéticos y Distribución de Beneficios.

<sup>1</sup> Propuesta de Elementos para la protección *sui generis* de los Conocimientos Ancestrales Colectivos e Integrales desde la perspectiva Indígena (Caracas, mayo de 2005).

- La Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) en el Comité Intergubernamental sobre Recursos Genéticos y Propiedad Intelectual, y Conocimientos Tradicionales y Folclore (IGC, siglas en inglés), por la identificación de los mecanismos de protección legal relacionados con los Derechos de Propiedad Intelectual (DPI).
- El Foro Intergubernamental de Bosques de las Naciones Unidas (FNUB), por su vinculación estrecha entre conocimientos tradicionales y la conservación y uso sostenible de los bosques de todo tipo.
- Comisión de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), por la búsqueda de alternativas de comercio con los recursos de la biodiversidad.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), por su vinculación estrecha de los conocimientos tradicionales con los recursos fitogenéticos útiles para la alimentación y la agricultura.
- Organización de las Naciones para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), por su relación con las cuestiones culturales y el folclore.
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos Indígenas, porque se lo ha relacionado al conocimiento tradicional con los derechos humanos y la libre determinación de los pueblos indígenas.
- Proyecto de Declaración de la OEA sobre Derechos Indígenas, por la misma razón de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos Indígenas.
- Comunidad Andina (CAN), por la falta de medidas para la protección de los conocimientos tradicionales y prevenir la biopiratería.

Una vez mostrado este panorama, cabe una pregunta: ¿por qué tanto interés por los conocimientos tradicionales, pero a la vez su dispersión para su tratamiento? La respuesta la podemos encontrar en la variedad de intereses que hay sobre ella y en especial de los agentes externos que tradicionalmente se han beneficiado o lucrado de las bondades de los conocimientos tradicionales; la explicación está también en que, por ejemplo, los bioprospectores y las empresas farmacéuticas tienen un interés particular en acceder a los conocimientos tradicionales, por la enorme reducción en tiempo y dinero para sus investigaciones biológicas. Se ha dicho que cuando una investigación se hace al azar, debe hacerse un análisis de unas 10 mil muestras para encontrar una que sea susceptible para entrar en el mercado. Un laboratorio moderno puede analizar 150 mil muestras por año. No obstante, cuanto un especialista indígena es consultado, las oportunidades de encontrar una molécula pasa a uno sobre dos (RAFI 1994, 32).

La siguiente relación de los diferentes interesados por los conocimientos tradicionales que a continuación se menciona, nos corrobora en el análisis y reflexión efectuada:

- La *bio-industria*: buscan productos derivados de la biodiversidad, como las empresas naturistas, farmacéuticas, alimenticias, cosméticas y de investigación de nuevos materiales biológicos.
- La *industria fitomejoradora*: en especial por su interés en identificar y acceder a prácticas tradicionales de fitomejoramiento, variedades criollas y parientes silvestres de las especies cultivadas.
- Las *industrias extractivas*: se apoyan en el conocimiento tradicional para identificar recursos naturales de alto valor comercial; también se los utilizan en los estudios de impacto ambiental.
- La *industria del diseño*: el interés por todos aquellos diseños y pinturas naturales usados por los pueblos indígenas.
- La *industria cultural*: en especial la industria fotográfica, filmica, literaria y discográfica.
- El *etnoturismo*: el interés especial de esta industria es el conocimiento de prácticas tradicionales como ritos y ceremonias, así como en la identificación de lugares escénicos.
- El *conocimiento de plantas maestras y/o psicotrópicas*: existe un especial interés por el conocimiento de plantas utilizadas por los shamanes para obtener estados de éxtasis.

Siendo ésta la situación, las reacciones tampoco se han hecho esperar, y han venido en especial de los propios pueblos indígenas en todo el mundo, reacciones que han ido tomando cuerpo con diferentes matices y estrategias, desde las reactivas y hasta las proactivas, desde lo externo y lo interno, así como también en el establecimiento de alianzas estratégicas y políticas para hacer frente a esta nueva «colonización», como los pueblos indígenas han llamado a este interés por sus conocimientos.

En la región de los países andinos, los pueblos indígenas han presentado múltiples declaraciones y posiciones con respecto a lo que se llama «El Patrimonio Intelectual Colectivo e Integral de los Pueblos Indígenas», que, como hemos visto, no sólo abarca las relaciones con las prácticas mencionadas, sino con el mundo cosmogónico indígena en cuanto sistema total de saberes que está en el *Hawá Pacha* (lo que está arriba), *Kai Pacha* (lo que está aquí - lo presente) y *Uku Pacha* (lo que está adentro).<sup>2</sup> Por ejemplo, no está por demás mencionar el gran conocimiento que tienen los pueblos in-

2 Cursivas en idioma kichua.

dígenas sobre los ecosistemas donde habitan y del comportamiento del tiempo y de las estaciones; de ahí la asociación tradicional a los ciclos agrícolas, así como para el uso sostenible de los recursos naturales como los recursos del bosque, la caza y la pesca, entre otros.

De los varios pronunciamientos y declaraciones realizados por los pueblos indígenas, el que ha perdurado en el tiempo y permanece vigente brindando pautas para el posicionamiento como pueblos indígenas, es el efectuado por la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA),<sup>3</sup> efectuado como resultado del Encuentro Regional Indígena sobre Pueblos Indígenas y Propiedad Intelectual con el auspicio del PNUD (Santa Cruz de la Sierra, septiembre de 1996), del cual se resaltan los siguientes aspectos claves como principios de política básica:

- Para los miembros de los pueblos indígenas, el conocimiento y la determinación del uso de los recursos son colectivos e intergeneracionales. Ninguna población indígena, ya sean individuos o comunidades, ni el gobierno, pueden vender o transferir la propiedad de los recursos que son de propiedad del pueblo y que cada generación tiene la obligación de salvaguardar para la próxima.
- Todos los componentes de la problemática de la propiedad intelectual (determinación del acceso a los recursos naturales, control del conocimiento o patrimonio cultural, control del uso de sus recursos y regulación de las condiciones de aprovechamiento), son componentes de la libre determinación.
- Para los indígenas, el sistema de propiedad intelectual significa la legitimación de la malversación del conocimiento y de los recursos de nuestros pueblos con propósitos comerciales. Los sistemas de propiedad intelectual prevalecientes reflejan una concepción y práctica que es:
  - a) *colonialista*, ya que los instrumentos de los países desarrollados son impuestos para apropiarse de los recursos de los pueblos indígenas;
  - b) *racista*, ya que disminuye y minimiza el valor de nuestros sistemas de conocimiento.
  - c) *usurpadora*, porque es esencialmente una práctica de robo.
- Para los pueblos indígenas, la biodiversidad y el conocimiento de un pueblo son conceptos inherentes a la noción de territorialidad. Los

<sup>3</sup> COICA, es la organización regional de articulación y coordinación con los pueblos indígenas de todos los países de la cuenca amazónica (Brasil, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela, Guyana, Surinam y Guyana Francesa).

temas sobre acceso a los recursos tienen que verse desde esta perspectiva.

- Las patentes y otros derechos de propiedad intelectual sobre formas de vida son inaceptables para los pueblos indígenas.
- Las innovaciones indígenas constituyen procesos acumulativos que incluyen todas las manifestaciones de la creatividad indígena.
- El fortalecimiento de la identidad cultural de los pueblos indígenas y sus formas de organización propias son elementos esenciales para la conservación de los conocimientos tradicionales.

## II Los Derechos de Propiedad Intelectual (DPI)

Los Derechos de Propiedad Intelectual, no son más que un régimen legal internacional establecido para proteger los ingenios de la creación humana, sea mediante invenciones, obras literarias, símbolos, nombres o imágenes. Se clasifica en:

- Propiedad industrial.
- Derechos de autor.
- Derechos de obtentores de nuevas variedades vegetales

Como sabemos, la propiedad industrial fue establecida en los siglos XVIII y XIX con la revolución industrial en Europa, y es cuando se establecen regímenes para proteger la creación inventiva que permitieron la expansión del comercio internacional. Así crecieron rápidamente las grandes ciudades, la expansión de las redes ferroviarias, el comercio interoceánico y la industrialización del campo. Las leyes de propiedad industrial permitieron establecer monopolios exclusivos de grandes empresas multinacionales y así controlar sus tecnologías y mercados, con el que se acuñó fácilmente aquella divisa de invención y desarrollo (I+D) como motor del progreso de los países.

Todo este auge de industrialización y de innovaciones hizo que los países trataran de proteger sus creaciones nacionales y es así que se adopta el Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial (1883), que es el instrumento internacional que rige en la materia.

El sistema de Patentes, es el ejemplo más representativo de la propiedad industrial. Este es un derecho exclusivo concedido por una autoridad competente sobre una invención, que puede ser un producto nuevo (producto derivado) o proceso, mediante el cual se ofrece una nueva manera de hacer algo, o una nueva solución técnica a un problema. Una patente proporciona un derecho de propiedad privada al titular de la creación, que puede ser un individuo o una corporación.

Una patente de un producto derivado o proceso tiene que cumplir con los siguientes requisitos:

- novedad,
- aplicación industrial –no obvio–, y
- utilidad (en el mercado).

Las características más importantes de una patente son: la *propiedad privada* y su *finalidad comercial*. La duración de una patente generalmente oscila entre los 15 y los 20 años, tiempo durante el cual el titular puede explotar comercialmente el producto derivado en el mercado nacional e internacional. La patente puede ser explotada directamente por el titular o mediante licencia a un tercero, previo el pago de una regalía.

Tras esta rápida exposición de los DPI, y en especial de las características del sistema de patentes, una interrogante obvia que se nos presenta es: ¿cómo un sistema de los DPI, establecidos para proteger invenciones de la propiedad industrial, podría ser adecuados, para proteger el Patrimonio Intelectual y Colectivo de los Pueblos Indígenas y cómo establecer lineamientos de política al respecto?

Esfuerzos para encontrar salidas a esta disyuntiva se pueden constatar en los organismos gubernamentales e intergubernamentales de la propiedad intelectual ya mencionados, pero en especial dentro del marco del CDB y la OMPI. Por parte de los pueblos indígenas, como no podría ser de otra manera, se ha manifestado una posición contraria a que un sistema de esta naturaleza sea el mecanismo más idóneo para proteger los conocimientos tradicionales, y ellos han sido muy categóricos al manifestar que *los DPI, no son los sistemas más adecuados, por cuanto éstos difieren al tratarse de que son medidas de protección monopólicas e individualistas, contrarias al carácter colectivo, integral, evolutivo e intergeneracional de los conocimientos tradicionales.*

La demanda planteada por parte de los pueblos indígenas se encamina a que su Patrimonio Intelectual Colectivo, sea protegido mediante sus propios sistemas vigentes en sus jurisdicciones, como es el Derecho Consuetudinario o las propias prácticas culturales. Esta alternativa tiene su fundamento en la autonomía de los pueblos para decidir sobre sus asuntos internos a través del Derecho indígena. De acuerdo a esta opción, su protección es un asunto que compete exclusivamente a los pueblos indígenas que los poseen y los generan, por lo tanto, es potestad de éstos y de las comunidades el decidir sobre los mecanismos internos para su protección; donde no se excluye la participación del Estado en su obligación de proteger el patrimonio cultural de la nación, como lo preveen las propias Constituciones nacionales de la región,

particularmente las del Ecuador y Venezuela. Esta alternativa ha sido manifestada por varios pueblos indígenas de los países andinos.

En este sentido, las organizaciones de los pueblos indígenas han coincidido en que un régimen *sui generis* podría ser el mecanismo más idóneo, dadas las características propias de los conocimientos tradicionales ya mencionados, ya que una medida dentro del marco de los DPI, ni siquiera incorporando nuevos elementos, no resuelve el problema de fondo, es decir, la naturaleza misma del conocimiento, por no garantizar su continuación y dinámica, ya que en muchos pueblos la propiedad privada no es conocida ni aplicada en sus relaciones sociales y económicas, ni siquiera en sus relaciones con el mercado. Subsisten aún sistemas de reciclaje social y económico, formas de intercambio de trabajo por trabajo, distribución de excedentes, trueque de elementos, reciprocidad de servicios, materiales y objetos de uso.

### III Impactos de los Derechos de Propiedad Intelectual en los pueblos indígenas: estudio de caso Ecuador<sup>4</sup>

El Ecuador está considerado como uno de los países más ricos en biodiversidad y endemismo por Km<sup>2</sup> en el mundo. Con una superficie de 256.370 Km<sup>2</sup>, que corresponde al 0.17% de la superficie terrestre del planeta, posee más del 11% de todas las especies de vertebrados terrestres; 16.087 especies de plantas vasculares; y alrededor de 600 especies de peces marinos. El Ecuador, por su extensión continental y entre todos los países megadiversos, se ha convertido en el número uno en biodiversidad de vertebrados terrestres por unidad de superficie: casi 11 especies por cada 1.000 Km<sup>2</sup>. En 1988 se identificaron diez zonas de alta prioridad o zonas candentes para la conservación, denominadas *hotspots* (Myers). Tres de estas zonas se encuentran en el Ecuador: los Andes tropicales (Amazonía occidental); los bosques muy húmedos tropicales de la región de Esmeraldas y la región del Chocó; y los bosques occidentales. También posee once áreas de endemismo de aves, y seis centros de diversidad y endemismo de plantas, a lo que habría que agregar el Archipiélago de Galápagos, en donde se realizó el famoso estudio de la Evolución de las Especies por Charles Darwin.

Al mismo tiempo de ser uno de los países más megadiversos y biodiversos del mundo, alberga también una gran diversidad cultural en la que convi-

<sup>4</sup> *Iniciativa Andino-Amazónica para la Prevención de la Biopiratería – Capítulo Ecuador:* Wilson Rojas, Alba Cabrera, Mónica Rivadeneira, Rodrigo de la Cruz, María Argüello, Ximena Buitrón, María Fernanda Espinosa, Manuela González, Néstor Acosta, Manolo Morales y José Luis Freire (Julio/2006).

ven 13 nacionalidades<sup>5</sup> y 14 pueblos indígenas, además del pueblo afroecuatoriano.

En este contexto, el tema de la biodiversidad y su conservación en general, y el acceso a los recursos genéticos en particular, ha sido a través de los tiempos quizás uno de los puntos más conflictivos a que ha tenido que enfrentarse el Ecuador.

Conflictividad que se refleja en la dificultad de poder articular adecuadamente un marco jurídico que regule eficaz y eficientemente el procedimiento para el acceso a los recursos genéticos y el conocimiento asociado. Y ello a pesar de que se han suscrito convenios a nivel internacional que marcan los tiempos y las pautas que debe seguir cada país para cumplimentar las obligaciones impuestas con la suscripción de dichos instrumentos.

Entre estos instrumentos, el CDB fue firmado en la Cumbre de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo de junio de 1992, y entró en vigor el 29 de diciembre de 1993. En el preámbulo reafirman «...que los Estados tienen derechos soberanos sobre sus propios recursos biológicos», y el artículo 3 establece como principio que «...los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental...». A esto se suma el artículo 15, numeral 1: «En reconocimiento de los derechos soberanos de los Estados sobre sus recursos naturales, la facultad de regular el acceso a los recursos genéticos incumbe a los gobiernos nacionales y está sometida a la legislación nacional.»

Esto supedita a que sean los Estados, en el ejercicio de sus «derechos soberanos» sobre los recursos genéticos, quienes controlen el acceso a los mismos.

En el artículo 8(c) del CDB dispone que cada Parte Contratante, «Reglamentará o administrará los recursos biológicos importantes para la conservación de la diversidad biológica...» Lo que no ha terminado por dilucidarse acerca de esta materia es cuáles son las reglas que se han de aplicar sobre este punto específico.

El problema radica en que tal como están redactados los artículos precedentes, las partes intervinientes son: por un lado el Estado, que es quien posee los recursos biológicos y, por el otro, el que quiere acceder a dichos recursos. En esta relación contractual, las poblaciones indígenas no son tomadas en cuenta, a menos que la legislación nacional así lo estipule o lo especifique. A este respecto y en lo que atañe a los artículos 8(j) y 10(c), Glowka señala que «...la Convención provee los lineamientos generales de una nueva relación. Pero los detalles de la implementación deben ser definidos prime-

<sup>5</sup> El término nacionalidades es una denominación incorporada a la realidad sociopolítica del Ecuador, para referirse así a los pueblos indígenas culturalmente diferenciados y que habitan sobre todo en la selva tropical amazónica y de la costa ecuatoriana.

ramente a los niveles nacionales y subnacionales por medio de la creación o adaptación de legislación, procedimientos administrativos e institucionales».

Esto está en concordancia con la Decisión 391 de la CAN, que en su artículo 5 determina que los Países Miembros establecen y determinan las condiciones del acceso a los recursos genéticos, y en el artículo 6 establece que los recursos genéticos y sus productos derivados, de los cuales los Países Miembros son países de origen, son bienes o patrimonio de la Nación o del Estado de cada país, y que dichos recursos son inalienables, imprescriptibles e inembargables, «sin perjuicio de los regímenes de propiedad aplicables sobre los recursos biológicos que los contienen, el predio en que se encuentran, o el componente intangible asociado».

En el caso del Ecuador, esta Decisión no ha tenido oportunidad de aplicarse, entre otras razones debido a la falta de voluntad política y a una reglamentación interna que permita a la autoridad competente aplicar dichas normas regionales. Y ello pese a que en más de dos ocasiones el Ministerio del Ambiente ha recibido solicitudes de proyectos de acceso a recursos genéticos, las cuales lamentablemente no progresaron. En otros casos —lo cual resulta más criticable— se están desarrollando proyectos de investigación de recursos genéticos, sin la aplicación de las normas de esta Decisión, como es el caso de la investigación desarrollada en las Islas Galápagos sobre microorganismos de la fauna marina.<sup>6</sup>

En preciso anotar que los derechos e intereses de las comunidades locales y pueblos indígenas deben ser tomados en cuenta en la regulación del proceso de acceso, tanto para la obtención del consentimiento fundamentado previo, como en la negociación de las condiciones mutuamente acordadas y en el reparto equitativo de beneficios derivados del uso de los recursos genéticos.

Por otro lado, las comunidades y pueblos indígenas hacen hincapié en la necesidad de que se reconozcan sus derechos sobre tierras, territorios y conocimientos tradicionales y su derecho a la autodeterminación, como condición previa a abordar el acceso a los recursos genéticos.

<sup>6</sup> En marzo de 2004 se firmó entre el Parque Nacional Galápagos y el Instituto para la Energía Biológica Alternativa (IBEA, por sus siglas en inglés) un Memorando de Entendimiento con fines de Bioprospección en Microorganismos Marinos de la Reserva Marina de Galápagos. El Memorando de Entendimiento omite el cumplimiento de la Decisión 391 CAN, así como el seguimiento a las Resoluciones 414 y 415 CAN: Adopción del Modelo Referencial de Contrato de Acceso a Recursos Genéticos. Tras la suscripción del Memorando no existieron informes por parte de IBEA. Estos hechos fueron denunciados en el seno de la Autoridad Interinstitucional de Manejo (AIM), el órgano colegiado responsable de las políticas de uso y conservación de recursos de la Reserva Marina de Galápagos. En agosto 2005, el Dr. Craig Venter presentó un informe y solicitó la autorización para proceder a la publicación; desde entonces, el Ministerio del Ambiente ha comunicado al Dr. Craig Venter la necesidad de dar cumplimiento a la normativa andina y ha encontrado su oposición.

Estos grupos sociales poseen identificaciones diferenciadas, sea en lo político, social, cultural, económico, religioso y, en el caso de los pueblos indígenas, en relación a los derechos de la tierra y a los derechos a la libre determinación e integridad cultural.

La ratificación del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (Convenio 169), por parte del Estado ecuatoriano representó una conquista para los pueblos indígenas porque estableció la necesidad de una legislación especial para el tratamiento de la problemática con relación a la tierra. A través de este reconocimiento, y la protección brindada a su propiedad intelectual, los pueblos indígenas pueden transmitir los conocimientos que les han sido legados de generación en generación, enfatizando la relación especial que guardan con la tierra, sus culturas y valores espirituales «y en particular los aspectos colectivos de esa relación», como lo determina el artículo 13.1 del referido Convenio.

## 1 Análisis del caso

### 1.1 Acuerdo entre la Federación de Centros Awá del Ecuador (FCAE) y el Programa de Desarrollo Terapéutico División de Tratamiento del Cáncer (Instituto Nacional del Cáncer de los Estados Unidos de América)

#### 1.1.1 Síntesis

Con fecha 10 de mayo de 1993 se suscribió un contrato entre el Programa de Desarrollo Terapéutico (PDT) – División de Tratamiento de Cáncer del Instituto Nacional del Cáncer (INC), el Jardín Botánico de Nueva York y la Federación de Centros Awá del Ecuador (FCAE) con el objetivo de recolectar e investigar plantas en busca de nuevas curas para enfermedades como el cáncer y el SIDA (VIH). Este contrato no tiene plazo de caducidad.

Es conocido que el Jardín Botánico de Nueva York, encargado de la recolección habría sacado 4.000 muestras de plantas del país, con la colaboración de miembros indígenas de la FCAE. Hasta el momento no se cuenta con reportes de cuáles han sido las plantas recolectadas ni en qué cantidad; tampoco hay ni certeza sobre qué investigaciones han sido realizadas. Existen estudios biológicos y químicos y el INC ha afirmado que los estudios continuarán hasta el año 2010. No existe evidencia de que se hayan dejado muestras en el país.

#### 1.1.2 Antecedentes del caso

El contrato estipula actividades encaminadas a realizar investigaciones sobre las plantas medicinales presentes en el territorio de la nacionalidad Awá. Los resultados de estas investigaciones se canalizarán a través del Jardín Botánico de Nueva York y se mantendrán confidenciales hasta que el PDT tramite las respectivas patentes.

En cuanto a la participación de los beneficios para la FCAE se menciona que, en caso de que el agente aislado de una planta recolectada resultara prometedor y se concediere licencia de producción y mercadeo, PDT/INC harán el mayor esfuerzo posible para asegurar regalías a favor de la FCAE.

En la obtención de licencias, PDT/INC requerirá que el aplicante para la licencia busque como primera fuente de suministro los productos naturales disponibles en territorio de la FCAE. Los detalles de los métodos de aplicación que permitan una extracción aplicable, será mantenida confidencialmente por el PDT hasta su publicación.

En el tema de los conocimientos tradicionales se menciona que si la FCAE posee algún conocimiento sobre los usos medicinales de algunas plantas, por parte de la población o del curandero, esta información será usada para guiar la recolección de tales organismos. Todas las informaciones sobre los usos tradicionales de las plantas se mantendrán en confidencialidad por parte del PDT, hasta que ambas partes estén de acuerdo en la publicación. Cuando se publique, dice el Acuerdo, se harán los reconocimientos apropiados por su contribución.

Ninguna institución, gubernamental o privada, u organizaciones indígenas de nivel nacional, acompañaron el proceso, ni tampoco la FCAE había recibido un reporte de las investigaciones realizadas hasta el momento, sino hasta finales del año 2005.

No ha existido un seguimiento del caso por parte del Ministerio del Ambiente como Autoridad Ambiental, no existe rendición de cuentas por parte del INC y no se conocen los resultados de investigación, y menos aún se ha dado un proceso de monitoreo del caso.

Por último, el Acuerdo menciona que de surgir algún conflicto entre la versión en inglés y español, prevalecerá la primera.

#### 1.1.3 Objeto del acceso

El acuerdo suscrito entre la Federación de Centros Awá del Ecuador (FCAE) y el Programa de Desarrollo Terapéutico, División de Tratamiento de Cáncer, Instituto Nacional del Cáncer, tiene por finalidad recolectar e investigar plantas en busca de nuevas curas para el cáncer y SIDA.

#### 1.1.4 Referencias legales

El acuerdo suscrito con fecha de 10 de mayo de 1993 entre la FCAE y el INC/PDT, no tendría en principio validez al tratarse de un acuerdo de voluntades entre particulares que obliga al patrimonio del Estado. En este escenario, existen «singularidades» que deben considerarse muy especialmente, las cuales demuestran que el INC/PDT ha incurrido al menos en el incumplimiento de aspectos formales, y sin tomar esencialmente en cuenta contenidos del ordenamiento jurídico ecuatoriano porque no se está obligando a patrimonios privados, sino a la biodiversidad que es patrimonio nacional.

Entre las singularidades que es imperativo registrar, está la que se refiere al régimen de tenencia de la tierra en la que se encontraban asentados los Awá a la fecha de suscripción del contrato. Mediante Acuerdo Ministerial N° 016, publicado en el Registro Oficial N° 27 de 16 de septiembre de 1988, se fijan los linderos del «Área de Asentamiento Tradicional de la Comunidad Indígena Awá» y, adicionalmente, en este mismo Acuerdo Ministerial, se declara la mencionada Área, «Zona de Reserva Forestal y, por tanto, parte integrante del (*sic*) patrimonio Forestal del Estado, en una superficie de Ciento Una Mil Hectáreas (101.000)».

Posteriormente, el 15 de febrero de 1995, el Director Ejecutivo del INEFAN emite una Resolución en la que se delimitan las tierras de asentamiento tradicional de la Comunidad Indígena Awá y se reconoce su posesión ancestral sobre el área de 101.000 hectáreas. El mismo 15 de febrero de 1995, mediante Resolución Administrativa N° 008, se inscribe en el Registro Forestal del INEFAN el Territorio Awá.

En este contexto, y siendo el Territorio Ancestral Awá parte integrante del Patrimonio Forestal del Estado, el ex INEFAN, hoy Ministerio del Ambiente, era la institución competente sobre la administración de dicha área forestal, y estando vigente el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y habiendo sido ratificado por el Ecuador, corresponderían al Estado los derechos soberanos sobre sus propios recursos genéticos (Preámbulo y Art. 3). Pero también es cierto que dicho instrumento da lineamientos para el acceso a los recursos genéticos, y no explicita un procedimiento para dicho acceso.

Por lo anterior queda claro que el acuerdo suscrito entre INC/PDT y la FCAE no cumplió con lo prescrito en la legislación nacional, incluido el CDB; puesto que el Estado no intervino en la negociación y firma de dicho contrato.

#### 1.1.5 Partes intervinientes

##### 1.1.5.1 Accesante

Programa de Desarrollo Terapéutico (PDT) – División de Tratamiento de Cáncer del Instituto Nacional del Cáncer (INC), El Jardín Botánico de Nueva York.

##### 1.1.5.2 Proveedor

Federación de Centros Awá (FCAE). No hay participación del Estado.

##### 1.1.5.3 Análisis político-institucional

El aspecto político del acceso a los recursos genéticos, se enmarca en lo establecido en la Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino (Decisión 523 de la CAN del 2002) y la Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad del Ecuador (ENB 2001).

Estos dos instrumentos, el primero de ámbito regional y el segundo de alcance nacional, son herramientas de política y planificación para la conservación y uso sustentable de la biodiversidad, e igualmente define los planes de acción y actividades a realizarse. De igual manera propone la consolidación de la autoridad ambiental, que de acuerdo a lo dispuesto en la Ley de Gestión Ambiental y en la propia ENB, ésta deberá ser ejercida por el Ministerio del Ambiente.

En lo concerniente al aspecto institucional para regular el acceso a los recursos genéticos, la distribución de beneficios y la protección del conocimiento tradicional asociado, se hace necesario tener como punto de partida el CDB, pues a partir de su entrada en vigor se incorporan al ordenamiento jurídico internacional y nacional una serie de normas y principios orientados a conservar la diversidad biológica, lo que se refleja en las disposiciones contenidas en dicho instrumento internacional.

El principio generalizado, que hasta ese momento sostenía que los recursos biológicos son «patrimonio común de la humanidad», cambia hacia un reconocimiento de los derechos soberanos del Estado sobre ellos. Este punto de inflexión hace necesario el establecimiento de regímenes de acceso y distribución de beneficios, determina por ende la necesidad de acordar qué institución será la facultada para establecer dichos parámetros; propósito que no está regulado en el CDB, aunque sí menciona o da visos de implicaciones institucionales al mencionar, por ejemplo, que las disposiciones del presente Convenio se aplicarán en relación con cada Parte Contratante. Esto sugiere al menos que el país de origen de los recursos cuente con una autoridad competente; por tanto, al arbitrio de las Partes se debe el marco institucional para el régimen de acceso.

De alguna manera, la aprobación en julio de 1996 de la Decisión 391 de la CAN sobre un Régimen Común sobre Acceso a los Recursos Genéticos, responde en gran medida a estas inquietudes, ya que determina normas comunes de cómo, quién y bajo qué condiciones es posible acceder a los recursos genéticos de la región, lo que nos lleva claramente a la determinación de un marco institucional para el acceso a los recursos genéticos.

En este sentido, y sujetándonos a lo dispuesto en la Decisión 391 de la CAN, la institucionalidad referente al acceso de los recursos genéticos en el país está marcado en torno a la Autoridad Nacional Competente (ANC), en nuestro caso el Ministerio del Ambiente, quien está «...autorizado para proveer el recurso genético o sus productos derivados y por ende a suscribir o fiscalizar los contratos de acceso, realizar las acciones previstas en este régimen común y velar por su cumplimiento» (art. 1).

La Decisión 391 asigna a la ANC un papel dominante, con amplias competencias referidas a la coordinación, administración, negociación y supervisión de contratos de acceso.

#### 1.1.6 Análisis legal

EL CDB fue aprobado por el Congreso Nacional y ratificado por el Presidente de la República, acto que lo incorpora como parte del ordenamiento jurídico nacional de acuerdo a lo estipulado en la constitución de la República del Ecuador.

El contrato suscrito entre la FCAE y el INC/PDT se da el 10 de mayo de 1993, por tanto, el mismo debía someterse a los procedimientos establecidos en el CDB, y en particular a las disposiciones que hacen referencia a la utilización de los conocimientos tradicionales (Art. 8j) y al artículo 15 que hace referencia a la reglas sobre acceso a los recursos genéticos.

En el ámbito internacional, el acceso a los recursos genéticos se rige según los principios establecidos en el CDB. Este instrumento reafirma que los Estados tienen derechos soberanos sobre sus propios recursos genéticos y, como ya hemos mencionado anteriormente, no determina positivamente un procedimiento de acceso a los recursos genéticos, pero en cambio sí bosqueja un marco legal que reglamenta el acceso a los recursos genéticos, y tal acceso, deberá someterse a la legislación nacional.

Al momento de la suscripción del acuerdo (mayo de 1993), en el ámbito nacional se contaba con un marco jurídico específico para el acceso a los recursos biológicos, dado que estaba en vigencia el CDB, lo que implica que se debían seguir las pautas y procesos determinados en tal instrumento legal.

En este sentido, la incorporación al derecho ecuatoriano de los convenios o tratados internacionales opera en virtud de lo dispuesto en la Constitución

Política de la República del Ecuador y se asimila con el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

En cuanto al CDB, los principios y disposiciones contenidas en él y que no fueron observadas en la suscripción del acuerdo entre la FCAE y el INC/PDT, son:

- El acceso a los recursos genéticos estará sometido al consentimiento fundamentado previo del Estado.
- Cuando se conceda acceso, este será en condiciones mutuamente convenidas.
- El acceso a los recursos genéticos debe incluir una participación justa y equitativa de los beneficios que resulten de la utilización de los recursos genéticos, de sus productos derivados y de los componentes intangibles asociados. Esto incluye la participación en las investigaciones científicas y la transferencia de tecnologías, entre otros.
- Referente a los conocimientos tradicionales, el CDB establece que cada Estado, en la medida de lo posible y según proceda, con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización de la biodiversidad biológica, y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes poseen esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente (Art. 8j).

Desde un análisis puramente legal, las condiciones precontractuales establecidas en el Acuerdo suscrito entre la FCAE y el INC/PDT debieron quedar sometidas a las disposiciones establecidas y definidas en el CDB, puesto que se realizaron investigaciones o actividades en las que está involucrado el patrimonio biológico del Estado y los conocimientos asociados. En las diferentes actividades emprendidas por el INC/PDT bajo el paraguas del acuerdo con la FCAE, la participación del Ecuador como soberano de los recursos biológicos fue absolutamente nula.

Bajo esta perspectiva, lo actuado entre las partes contratantes contraviene de manera expresa aquellas disposiciones vinculantes en las que el Estado ecuatoriano debió participar como soberano y propietario de los recursos biológicos sujetos a recolección e investigación, así como las referidas al uso de conocimientos tradicionales y al consentimiento informado previo para el acceso a recursos genéticos.

La intervención del Estado se justifica plenamente en base a lo dispuesto en el artículo 4 del CDB que, entre otras cosas, dispone que el ámbito jurisdiccional de aquel Acuerdo debió sujetarse a la legislación vigente nacional de la República del Ecuador, que en ese momento incluía a la CDB.

### 1.1.7 Estado actual

Desde el 10 de mayo de 1993, fecha de suscripción del Acuerdo, hasta la fecha, es muy poco lo que se sabe sobre el estado de las investigaciones realizadas por el INC/PDT sobre las muestras recolectadas en territorio Awá.

Los compromisos de INC/PDT, en el marco del Acuerdo con los Awá, incluían la capacitación de 17 personas de esa nacionalidad sobre técnicas de secado de plantas, suscribieron además Convenios-Reglamentos para la Realización de Estudios Científicos en el Territorio de la Federación.

Alonso Ortiz (biólogo ecuatoriano que participó en la fase inicial de investigación botánica) indicó que en tres comunidades ubicadas se realizaron aproximadamente 6 inventarios etnobotánicos, en los que se recolectaron 1.500 plantas. Desconoce lo que pasó posteriormente con las muestras recolectadas, igualmente la FCAE y el Ministerio del Ambiente.

Los actuales dirigentes de la FCAE, desconocían la existencia del acuerdo firmado en el año 1993, y sólo a instancias de la Iniciativa Andino Amazónica para la Prevención de la Biopiratería – Capítulo Ecuador, comenzaron a tomar conocimiento de las implicancias de dicho compromiso.

Con estos antecedentes, la FCAE toma contacto a mediados de 2005 con el INC/PDT, quienes envían un informe voluminoso a finales del mismo año. La FCAE se ha mostrado hermética sobre el tema a partir de la recepción de esta información, y ha mantenido una confidencialidad absoluta sobre los resultados o el contenido del informe recibido, es más, ha manifestado no querer abordar el tema porque dice orientarse por las posiciones de la Confederación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE).

Ante esta posición, el Ministerio del Ambiente, parte del Grupo de Biopiratería del Ecuador, envió un oficio a la FCAE a principios del mes de febrero de 2006 en calidad de Autoridad Ambiental Nacional, solicitándole se le remita inmediatamente la información enviada por el INC / PDT.

Hasta la fecha de redacción de este informe, se conoce que la FCAE no ha respondido a la solicitud del Ministerio del Ambiente (mayo/2006).

## IV Propuesta de lineamientos para el reconocimiento y aplicación de los derechos de los pueblos indígenas en relación a los conocimientos tradicionales

En el establecimiento de una estrategia o lineamientos de política de Estado para el tema que nos ocupa, es vital sin lugar a dudas que ella se fundamente sobre la base social de los planteamientos de los propios actores, como son los pueblos indígenas, así como sobre el interés directo de los Estados para precautelar por los derechos que le asisten a uno de los segmentos más importantes de sus sociedades nacionales. En la región de los países andinos se cuenta inclusive de alguna manera con una legislación favorable que debe ayudar en la consolidación de una política y estrategia sobre la materia, y que de hecho ya lo tiene, al menos en cuanto a biodiversidad. Se trata de la Estrategia Regional sobre Biodiversidad de la CAN (Decisión 523, julio de 2002). A ello precede la Decisión 391 sobre Acceso a los Recursos Genéticos (julio de 1996) que dispone expresamente el reconocimiento de los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales, y que de conformidad con esta Decisión y su legislación nacional complementaria, reconocen y valoran los derechos y la facultad para decidir de las comunidades indígenas, afroamericanas y locales, sobre sus conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales asociados a los recursos genéticos y sus productos derivados (Art. 7).

Del mismo modo, en cuanto a disposiciones legislativas nacionales sobre la base de la declaratoria de la pluriculturalidad y multiétnicidad de una buena parte de los Estados latinoamericanos, tenemos como lo más relevante en la región lo dispuesto por las Constituciones del Ecuador (Art. 84, numeral 9) y de la República Bolivariana de Venezuela (124) –derechos colectivos– que expresamente reconocen la propiedad intelectual colectiva de los pueblos indígenas sobre sus conocimientos tradicionales, inclusive de esta última, estableciendo prohibiciones para el registro de patentes que versen sobre los recursos y conocimientos ancestrales de los pueblos indígenas. A ello se suma también, entre otros, el Régimen de Protección de los Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas vinculados a los Recursos Biológicos del Perú, la Ley de Propiedad Intelectual Indígena de Panamá y la Medida Provisoria 2.186-16 del Brasil, que reglamenta las disposiciones nacionales sobre recursos genéticos y conocimientos tradicionales; instrumentos en los cuales se reconocen expresamente la propiedad intelectual colectiva de los pueblos indígenas sobre sus conocimientos tradicionales y la facultad de decidir sobre su uso mediante el principio del consentimiento informado previo.

En el plano más global, el CDB, suscrito y ratificado por todos los países de América Latina, es el instrumento de mayor importancia y que debe servir

de base para una adopción de lineamientos de política y estrategias nacionales sobre el tema de la protección a los conocimientos tradicionales.

En el CDB se resaltan tres principios básicos y que generan obligaciones para los Estados, como son la *conservación de la biodiversidad*, el *uso sostenible* y la *distribución equitativa de beneficios*. Y, concretamente, con respecto a los conocimientos tradicionales asociados, se hace referencia expresa en el Art. 8(j), según el cual se dispone que cada Parte Contratante (gobiernos), en la medida de lo posible y según proceda,

*«con arreglo a su legislación nacional; respetará, preservará y mantendrá, los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la utilización y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente.»*

De esta disposición legal podemos manifestar que el CDB o, mejor dicho, los Estados, se comprometen con respecto a los conocimientos tradicionales a los siguientes aspectos:

- Respetar los valores en los que se basan los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales; respetar la integridad de los mismos; respetar la voluntad de las comunidades indígenas acerca de los conocimientos indígenas; hacer todo lo necesario para que no se perjudiquen los conocimientos, innovaciones y prácticas indígenas; y tomar medidas para el mantenimiento de los conocimientos, innovaciones y prácticas indígenas, en tanto sean amenazadas.
- Recurrir en sus medidas de preservación y manejo de los conocimientos, innovaciones y prácticas indígenas, ya sea a nivel local o en el contexto de la protección de un ecosistema; incorporar los conocimientos, innovaciones y prácticas indígenas en la protección in situ; promocionar una aplicación de los conocimientos, innovaciones y prácticas al desarrollo y a la investigación para el descubrimiento de nuevas alternativas de supervivencia para la humanidad; y buscar la interrelación de las culturas indígenas y sociedad occidental, para promover un modelo de desarrollo sostenible de la biodiversidad.

Otra norma internacional que tampoco se puede dejar de considerar es el Convenio 169 de la OIT, instrumento ratificado también por una buena parte de los países de América Latina, que en sus aspectos más pertinentes dispone que los pueblos indígenas deben ser consultados y que tienen el derecho a otorgar su consentimiento previo respecto de las medidas que se vayan a adoptar, en este caso sobre la utilización de los conocimientos tradicionales, así como de reconocer y proteger los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios (Arts. 5, 6 y 7).<sup>7</sup>

Sobre la base de esta realidad de demandas y el marco legal existente en la región, es pertinente que se diseñen políticas para el tratamiento de los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas de conformidad con los siguientes principios y objetivos:

- El reconocimiento del carácter de propiedad colectiva de los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales de los pueblos indígenas.
- El vínculo imprescindible entre los conocimientos tradicionales, la territorialidad y la identidad cultural.
- El principio de la interculturalidad, orientado al diálogo de saberes, es fundamental para un entendimiento acerca de la importancia de los conocimientos tradicionales que permitan el desarrollo de un sistema sui generis con miras a su conservación y protección.
- La conservación, revitalización y el uso de los conocimientos tradicionales como un componente de la libre determinación de los pueblos indígenas.
- Los conocimientos intangibles asociados a los recursos genéticos son inalienables e imprescriptibles.
- Los conocimientos tradicionales colectivos e integrales constituyen todo un sistema de saberes ancestrales.

<sup>7</sup> Art. 5(a): *Deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente.*

Art. 6.1(a): *Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.*

Art. 7.1: *Los pueblos interesados (indígenas) deberán tener el derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.*

## De los objetivos de la protección de los conocimientos tradicionales

- Promover el respeto, la protección, la preservación, la aplicación más amplia y el desarrollo de los saberes ancestrales y conocimientos colectivos de los pueblos indígenas.
- Garantizar la pervivencia de los pueblos indígenas y su consolidación de la identidad cultural teniendo presente que los saberes ancestrales hacen parte de la cosmovisión indígena.
- Fomentar el intercambio de los saberes ancestrales y potenciar su utilización al interior de las propias comunidades indígenas.
- Garantizar el mantenimiento de los conocimientos ancestrales colectivos e integrales de los pueblos indígenas, para que esto perviva.
- Garantizar que el uso de los saberes ancestrales y los conocimientos colectivos se realice con el consentimiento informado previo de los pueblos indígenas.<sup>8</sup>
- Garantizar y establecer directrices para una distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los conocimientos indígenas con miras a fortalecer el desarrollo sostenible de los propios pueblos indígenas y de los mismos países de la región.<sup>9</sup>

8 Al respecto los pueblos indígenas del mundo, han manifestado que el libre consentimiento fundamentado previo en relación con nuestros conocimientos, innovaciones y prácticas es un derecho humano vital para los pueblos indígenas. El libre consentimiento fundamentado previo está relacionado con nuestros derechos territoriales, sociales y culturales y forma parte del derecho a la libre determinación. El derecho al libre consentimiento fundamentado previo promueve la participación plena y efectiva y el respeto de los derechos de los pueblos indígenas. La adopción de disposiciones o directrices que pretendan limitarlo, restringirlo o someterlo a las legislaciones nacionales, es contraria al derecho internacional existente y emergente sobre los derechos de los pueblos indígenas. (Declaración del FIIIB, en la COP/6 del CDB).

9 Los pueblos indígenas del mundo aún no han llegado a tomar decisiones respecto a cómo participar en la distribución de beneficios por la utilización de sus conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales relacionados con la biodiversidad; sin embargo han manifestado que la distribución equitativa de beneficios planteada por las Guías Voluntarias de Bonn, son limitadas y excluyentes, dado que en ellas los pueblos indígenas entrarían a participar en los beneficios en una lista junto con otros actores interesados (Apéndice II) y por ello, de alguna manera, el consenso que va ganando terreno es que en cualquier caso la distribución de beneficios, sean éstos de carácter monetario o no monetario, deben ser decididos por los propios pueblos indígenas y deben estar orientados a los siguientes fines: a) seguridad de las tierras y territorios indígenas; b) fortalecimiento de sus economías tradicionales y prácticas de conservación y uso sostenible de los recursos de la biodiversidad; c) consolidación de sus sistemas de organización tradicional y revitalización como pueblos; d) fortalecimiento de la identidad cultural y de las lenguas indígenas; y e) mejoramiento de las condiciones de salud y seguridad alimentaria. De otro lado, también es preciso tener presente que los pueblos indígenas no comparten plenamente ni siquiera el establecimiento de medidas para participar en los beneficios por la utilización de los conocimientos tradicionales, sino

- Evitar que se concedan patentes de invención, a través de biopiratería u otro sistema de derechos de propiedad intelectual obtenidas o desarrolladas a partir de conocimientos ancestrales de los pueblos indígenas, cuando se accedan irregularmente a ellos.<sup>10</sup>

Por lo visto, los pueblos indígenas de esta parte del continente americano han puesto el énfasis mayor en formular propuestas y estrategias para la protección de los conocimientos tradicionales, y en esa medida han ido ganando preceptos constitucionales y de normativa secundaria en donde se ha incorporado el reconocimiento a la propiedad intelectual colectiva y a la libre práctica de la medicina tradicional, tal como se ha podido observar en la legislación básica citada.

Finalmente es pertinente manifestar que en cuanto a los recursos genéticos, por ejemplo, los pueblos indígenas han manifestado que no se puede hablar de acceso a los recursos genéticos y menos a los conocimientos tradicionales, si antes no se establecen normas claras para su protección y conservación, entre otras, con base en los principios y objetivos ya mencionados, en donde

*«el consentimiento libre, previo e informado en relación con los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales se lo ha considerado como un derecho humano vital para los pueblos indígenas. El consentimiento libre, previo e informado, está relacionado con los derechos territoriales, sociales y culturales, y forma parte del derecho a la libre determinación. El derecho al consentimiento libre, previo e informado promueve el pleno reconocimiento y respeto de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas.»<sup>11</sup>*

El establecimiento de lineamientos de política y medidas para la protección de los conocimientos tradicionales, es un asunto emergente y que su progreso

que están más bien interesados en cómo proteger los conocimientos tradicionales por el valor cultural *per se* que ello representa para los pueblos indígenas, y que les genera beneficios directos para su diaria pervivencia. UNEP/CDB/COP7/16 (Algunos posibles elementos por considerar en el desarrollo de sistemas *sui generis* para la protección de los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales de las comunidades indígenas y locales).

10 Se debe tener presente que en la región existe legislación vigente que prohíbe el otorgamiento de patentes que provengan del uso de los conocimientos tradicionales, como es el caso de la Constitución de Venezuela (Art. 124), y los mismos pueblos indígenas de los cinco países andinos han manifestado categóricamente su oposición al otorgamiento de patentes que provengan del uso de tales conocimientos.

11 Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas: *Informe del Seminario internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas*. E/C.19/2005/3.

llevará a la región a ser más proactiva en las negociaciones internacionales sobre la materia y, sobre todo, a actuar como bloque, tanto más cuando en el plano global se encuentra en proceso de adopción el Régimen Internacional de Acceso a los Recursos Genéticos y el Sistema *sui generis* para la Protección de los Conocimientos Tradicionales, dentro del marco del CDB y la OMPI, así como para establecer medidas de carácter propositivo en las demás negociaciones internacionales en que participen los pueblos indígenas y los propios Estados nacionales, en los cuales no se puede dejar por fuera estos marcos normativos vinculantes.

### Bibliografía citada

- BID (2004): *Pueblos Indígenas y Derechos Constitucionales en América Latina: un panorama*, 2da edición, Bolivia.
- CAN (2002): *Decisión 523 Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino*, Lima (julio).
- CAN (1996): *Decisión 391 Acceso a los Recursos Genéticos*, Caracas (julio).
- CAN/CAF (2005): *Elementos para la protección sui generis de los conocimientos tradicionales colectivos e integrales desde la perspectiva indígena*, Caracas (mayo).
- COICA/PNUD (1996): *Declaración de Santa Cruz* («Encuentro Regional Indígena sobre Pueblos Indígenas y Propiedad Intelectual»), Santa Cruz, Bolivia (septiembre).
- COICA (1999): *Biodiversidad y Derechos de los Pueblos Indígenas: Manual de Capacitación de Base*, 3ra edición, Quito.
- COICA/Alianza del Clima (2002): *Implementación del Art. 8j y Otras Disposiciones Conexas del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Estudio Legal Dr. Lothar Gudling*, Quito.
- De la Cruz, Rodrigo (2004): *Impacto de las Decisiones del CDB/COP7 sobre el mandato de la IGC de la OMPI* (Documento), Ginebra (17 de marzo).
- ECUADOR (1998): *Constitución Política del Ecuador*, Riobamba (5 de junio).
- Lapeña, Isabel/Ruiz, Manuel (2004): *Acceso a Recursos Genéticos. Propuestas e Instrumentos Jurídicos*, primera edición, Lima (mayo).
- NACIONES UNIDAS (2005): *Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas: Informe del Seminario internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas*, E/C.19/2005/3.
- OIT (1989): *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, Ginebra (junio).
- PERÚ: «Régimen de Protección de los Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas vinculados a los recursos biológicos» (Ley No. 27811).
- PNUD/RAFI (1994): *Conservación de Conocimientos Autóctonos: Integración de dos sistemas de innovación*, Nueva York (septiembre).
- PNUMA/CDB (1992): *Convenio sobre la Diversidad Biológica*, Río de Janeiro (5 de junio).
- PNUMA/CDB (2004): *Decisión VII/16 (Art. 8j y Disposiciones Conexas)*, Kuala Lumpur, Malasia (febrero).
- UICN/ MAE/ IEP/ ECOCIENCIA/ ECOLEX (2006): *Iniciativa Andino-Amazónica para la Prevención de la Biopiratería – Capítulo Ecuador*, Quito (julio).
- VENEZUELA (1999): *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Caracas (30 de diciembre).
- WIPO (2005): «Conocimientos Tradicionales: Esquema de las Opciones Políticas y los Elementos Jurídicos», en: *WIPO/GTRK/IC/7/16*, Ginebra (27 de agosto).

Bernhard Wörrle\*

## Hacia un modelo cooperativo para el uso comercial de plantas medicinales, y conocimientos tradicionales en la Amazonía ecuatoriana

En las últimas décadas, la Amazonía ecuatoriana ha sido el escenario de varios casos de «biopiratería» relacionados con plantas medicinales indígenas.<sup>1</sup> Uno de los casos más conocidos es la patente a una variedad supuestamente nueva de *ayahuasca* (*banisteriopsis caapi*), otorgada en 1986 por la Oficina de Patentes y Marcas Registradas de EEUU a una empresa norteamericana sin siquiera consultar a los pueblos indígenas que descubrieron las propiedades sicótropas de esta planta que representa una de las bases primordiales del shamanismo amazónico. Era por esta dimensión religiosa que la patente, a pesar de que no tuvo ningún impacto perceptible, se convirtió en un escándalo especial.<sup>2</sup>

Un argumento común para justificar estas prácticas de apropiación era que la diversidad biológica representaba un patrimonio de la humanidad de libre uso para todos, lo que incluía el derecho a patentar descubrimientos interesantes. En 1992 esta situación cambió. El Convenio sobre la Diversidad Biológica,<sup>3</sup> que se aprobó en aquel año en la Cumbre de la Tierra de la ONU en Río de Janeiro, afirmó que cada Estado tiene derechos soberanos sobre sus propios recursos biológicos. De esta afirmación derivan dos principios básicos para su uso:

\* Institut für Biodiversität – Netzwerk e. V., Ratisbona, Alemania, [www.biodiv.de](http://www.biodiv.de)

1 Véase p. e. Bravo 1997; Reinhardt 2002.

2 Wiser 2002; <http://www.ciel.org/Biodiversity/ayahuascapatentcase.html>; [http://www.coica.org/sp/ma\\_documentos/ayahuasca\\_sp01.html](http://www.coica.org/sp/ma_documentos/ayahuasca_sp01.html); sobre el impacto real de la patente, véase Wiser 2001.

3 <http://www.biodiv.org>

- El acceso a los recursos genéticos esta sometido al consentimiento fundamentado previo del Estado que proporciona estos recursos.
- Los resultados de las actividades de investigación y desarrollo y los beneficios derivados de la utilización comercial y de otra índole de los recursos genéticos deben ser compartidos en forma justa y equitativa con el Estado que aporta esos recursos (art. 15).

De manera parecida, el Convenio estipula que cada Estado contratante<sup>4</sup> «en la medida de lo posible y según proceda, con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la *aprobación y la participación* de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas *se compartan equitativamente*» (art. 8j).

Este ensayo presenta algunas experiencias preliminares de un proyecto auspiciado por el Ministerio de Educación y Ciencia de la República Federal de Alemania que pretende llevar estos principios a la práctica: PROBENEFIT<sup>5</sup> está examinando la factibilidad de llegar de una manera participativa y transparente a un acuerdo justo y equitativo entre una empresa farmacéutica interesada en desarrollar nuevos remedios a base de plantas medicinales tradicionales de la Amazonía ecuatoriana, el Estado ecuatoriano y los pueblos indígenas afectados. A continuación se caracterizarán tres de los mayores obstáculos que se presentaron hasta ahora en el camino hacia este objetivo.

4 El Convenio sobre la Diversidad Biológica ha sido ratificado hasta la fecha por más de 160 países, entre ellos todos los países de Latinoamérica (véase <http://www.biodiv.org/world/parties.asp>).

5 PROBENEFIT es un proyecto conjunto del Instituto de Biodiversidad (IBN), Regensburg, del Instituto de Derecho Internacional Público y del Departamento de Ecología de la Universidad de Göttingen, y de la Consultora de Tecnologías Futuras de la Asociación de Ingenieros Alemanes (VDI). Su contraparte industrial es la empresa Dr. Wilmar Schwabe S. L., Karlsruhe. El proyecto forma parte del programa BIOTEAM (Biosphärenforschung – integrative und anwendungsorientierte Modellprojekte) del Ministerio de Educación y Ciencia (BMBF) de la República Federal de Alemania. Su duración prevista es de junio de 2003 a mayo de 2008. Para más información véase [www.probenefit.de](http://www.probenefit.de). Las conclusiones de este ensayo son conclusiones del autor y no representan necesariamente el punto de vista de otros socios del proyecto.

## 1 La situación legal

En el Ecuador, las condiciones marco para el acceso a recursos genéticos y conocimientos indígenas asociados son determinadas por el Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992 y por la Decisión 391 de la Comunidad Andina de 1996.<sup>6</sup> Sin embargo, hasta la fecha no existe una ley al nivel nacional que reglamente los detalles. Una propuesta de reglamento, elaborado por el Ministerio del Ambiente en 2003,<sup>7</sup> fue rechazada con vehemencia por las organizaciones indígenas<sup>8</sup> y hasta ahora no ha entrado en vigor. El Estado, por su parte, rechaza una propuesta de una nueva ley de biodiversidad, elaborada por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE 2004). Los puntos de mayor disenso son:

- La cuestión de soberanía sobre los recursos genéticos: la propuesta del Estado, basándose en las disposiciones correspondientes del Convenio sobre la Diversidad Biológica y de la Decisión 391 de la CAN, afirma que los recursos genéticos constituyen un bien nacional que debe ser administrado por el Ministerio del Ambiente (arts. 3 y 6). La propuesta de la CONAIE, en cambio, reclama que todas las actividades relacionadas con la biodiversidad en territorios indígenas deben ser controladas por los propios pueblos indígenas (art. 15).
- La cuestión de patentes: a condición de que se compartan los posibles beneficios, la propuesta del Ministerio del Ambiente no se pronuncia en contra de derechos de propiedad intelectual sobre recursos genéticos o productos derivados. La CONAIE, en cambio, exige que el acceso a recursos genéticos en territorios indígenas con fines comerciales y/o de obtención de patentes sea expresamente prohibido (art. 92).

A estos conflictos de intereses se suma una extrema politización del tema que se refleja no sólo en las denuncias indígenas de que la propuesta del Ministerio constituya un intento de «facilitar la biopiratería» y de «abrir el camino a la imposición del tratado de libre comercio», que se negocia actualmente con

6 <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/decisiones/DEC391.doc>

7 Ministerio del Ambiente del Ecuador: «Propuesta de Reglamento para la Aplicación de la Decisión 391 de la Comunidad Andina relativa al Régimen Común Acceso a los Recursos Genéticos» (versión final: marzo de 2005; una versión anterior se encuentra en <http://www.elaw.org/resources/text.asp?id=2403>).

8 Véase entre otros CONAIE, ECUARUNARI, FENOCIN, CONFENUNASSC: «Carta abierta de organizaciones indígenas y campesinas sobre una pretendida reglamentación a la decisión andina 391 sobre acceso a recursos genéticos» (junio de 2004) en: <http://www.llacta.org/organiz/coms/com632.htm>; CONAIE: «Falsas ONGs ambientalistas avalan el exterminio de la biodiversidad del Ecuador» (Boletín de prensa, octubre de 2004), en: <http://www.llacta.org/organiz/coms/com783.htm>

el gobierno de EEUU,<sup>9</sup> sino también en la reacción del Ministerio del Ambiente que califica la posición de la CONAIE como un bloqueo estratégico con motivos exclusivamente políticos. Bajo estas condiciones, un diálogo constructivo es prácticamente imposible. Resulta que hasta la fecha no existe ni un sistema de control que realmente pudiera impedir nuevos actos de «bio-piratería», ni un reglamento que dé las pautas necesarias para llegar a un modelo más justo y equitativo.

## 2 El problema de la representación

No importa si se concede a los pueblos indígenas la soberanía sobre los recursos genéticos que se encuentran en sus territorios, como lo exige la propuesta de la CONAIE, o solamente la facultad para decidir sobre sus conocimientos al respecto, como lo estipulan el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Decisión 391 de la CAN y la Constitución Política del Ecuador: en ambos casos se plantea la pregunta ¿a quién dirigirse para conversar?

En el caso de PROBENEFIT, es de suponer que tanto las plantas medicinales como los conocimientos etnofarmacológicos asociados existan la mayoría de las veces también fuera de las comunidades que colaborarán directamente con la empresa SCHWABE. Según la Constitución Política del Ecuador de 1998,<sup>10</sup> los conocimientos ancestrales son «propiedad intelectual colectiva» del respectivo pueblo indígena (art. 84/9). Pues, aunque las investigaciones planificadas se realizarán sólo en unas pocas comunidades indígenas ubicadas en la parte sur de la Reserva de Biosfera Sumaco, la empresa debería negociar con todo el pueblo kichwa de la Amazonía. Además, se plantea la pregunta sobre si se pueden limitar las negociaciones a esta etnia: por lo general, buena parte del conocimiento etnofarmacológico de una etnia es compartido con los pueblos indígenas vecinos. En algunos casos, como p. e. en el caso de la *ayahuasca*, el conocimiento está distribuido en casi toda la Amazonía. La mayoría de las veces, por falta de datos, no va a ser posible determinar su extensión exacta.

Entonces, ¿con quién negociar sobre el uso de un bien colectivo con fronteras tan difusas? –La interlocutora más apta, la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), ha sufrido en los últimos años una profunda división interna que culminó con el establecimiento de dos consejos directivos «paralelos» que se hacen la guerra entre ellos. Lo mismo ha sucedido con la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE). Por razones parecidas, se dificulta un rol activo de la CONAIE que coordina el movimiento indígena ecuatoriano a

<sup>9</sup> Véase nota 8.

<sup>10</sup> <http://www.presidencia.gov.ec/modulos.asp?id=109>

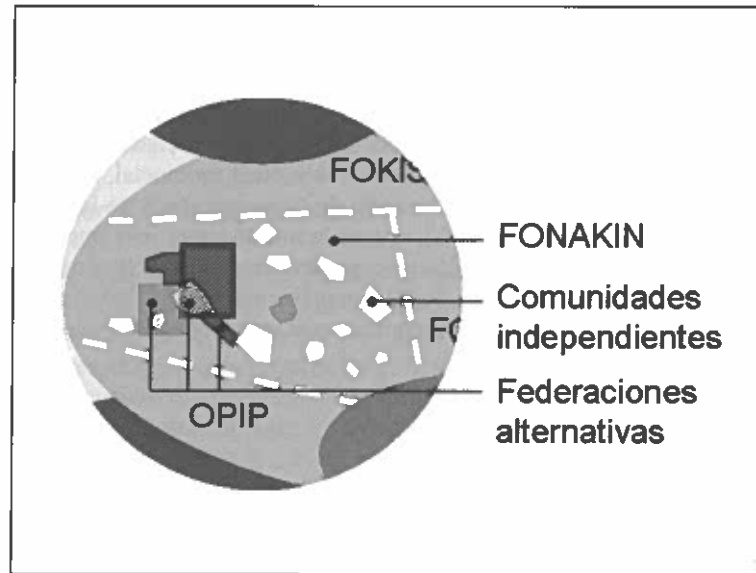
nivel nacional: su dirigencia actual, dominada por representantes de la sierra, se encuentra en conflicto con buena parte de las federaciones amazónicas.

A nivel local se presenta un problema parecido. No sólo que no existe una organización global que represente a las dos partes «nacionales» de este pueblo que está dividido por la frontera entre el Ecuador y el Perú. Tampoco existe una sola organización que represente a los kichwas amazónicos del Ecuador. En vez de esto, hay cuatro federaciones provinciales (FONAKIN, FCUNAE, FOKISE, OPIP), las cuales, también a nivel provincial, son sólo parcialmente representativas: la Federación de Organizaciones de la Nacionalidad Kichwa del Napo (FONAKIN), que es la interlocutora más importante de PROBENEFIT, representa p. e. sólo aproximadamente 70% de las comunidades kichwas de la provincia. Las demás comunidades son afiliadas a distintas federaciones alternativas o son completamente independientes (véase láminas 1 y 2).

Lámina 1



Lámina 2



Croquis esquemático de la situación organizativa de los Kichwas amazónicos en general (1) y en la provincia de Napo en particular (2)

En vista de esta fragmentación organizativa, no hay que olvidar que las federaciones indígenas de la Amazonía ecuatoriana son instituciones relativamente nuevas, diametralmente opuestas a las estructuras «acefálicas» de la antigua organización social (Perreault 2002; Lunnebach 2004). En todo caso, resulta que una empresa, para entrar en negociación con el pueblo kichwa de la Amazonía, tiene que negociar no sólo con varias organizaciones paralelas y muchas veces muy competitivas, sino también con un sinnúmero de comunidades no organizadas. Esta situación se complica aún más por el hecho de que estas negociaciones tendrán lugar bajo dos jurisdicciones nacionales distintas. En la práctica, pues, una negociación con todo el pueblo kichwa de la Amazonía está fuera de lo factible. Lo mismo vale para la mayoría de las etnias vecinas.<sup>11</sup>

Bajo estas condiciones, PROBENEFIT optó por una solución de compromiso. Conjuntamente con el consejo directivo de la FONAKIN, el proyecto decidió que la consulta indígena y la posible negociación con la empresa

11 Nigh 2002, 460 sigs.; Tobin 2002, 301; Brown 2003, 109 sigs.; Greene 2004, 214 sigs. han documentado problemas similares con proyectos de bioprospección en Chiapas y Perú.

SCHWABE serán llevados a cabo por un grupo de trabajo, el cual, aparte de representantes de las organizaciones filiales de la FONAKIN, tendría que incluir representantes de las federaciones alternativas y fraternas del pueblo kichwa de la Amazonía, así como representantes de CONFENAIE y CONAIE. No obstante, los únicos que al final realmente se integraron a este grupo fueron los representantes de la FONAKIN y sus filiales. Entonces, ¿qué hacer?

- ¿Entrar en negociación con el grupo de trabajo que existe y correr el riesgo de que los resultados posteriormente sean impugnados por las organizaciones que no participaron?
- ¿Hacer otro intento más para integrar las organizaciones ausentes? Pero, ¿cuántos intentos hay que hacer?
- ¿Suspender el proyecto aunque la FONAKIN pide que siga?

No hay solución que no resulte en un dilema.

### 3 ¿Cómo lograr un consentimiento informado?

De conformidad con las Directrices de Bonn para la implementación del Convenio sobre la Diversidad Biológica<sup>12</sup> y de acuerdo con las reivindicaciones de distintos foros internacionales indígenas,<sup>13</sup> PROBENEFIT sustenta que un posible consentimiento indígena a una comercialización de plantas medicinales tradicionales debe ser un consentimiento *informado*.

Un primer paso hacia este objetivo fue un curso de capacitación de 24 días que se ofreció entre marzo y mayo de 2006 a los miembros del grupo de trabajo arriba mencionado. Los distintos módulos del curso, llevados a cabo por expertos ecuatorianos independientes, daban tanto una imagen del proceso de investigación y desarrollo de nuevos fitofármacos, como de las posibles oportunidades y riesgos para las comunidades indígenas involucradas.<sup>14</sup> La evaluación del curso fue principalmente positiva. El resultado supelementalmente más importante fue sin embargo que los participantes se dieran cuenta de que un curso no es suficiente para negociar «entre iguales» con una

12 CBD COP6 Decision VI/24: «Bonn Guidelines on Access to Genetic Resources and Fair and Equitable Sharing of the Benefits Arising out of their Utilization», en: <http://www.biodiv.org/decisions/default.aspx?m=cop-06&d=24>

13 Por ejemplo, «Declaración del Foro Internacional Indígena sobre Biodiversidad en el Grupo de Trabajo abierto interseccional sobre acceso y distribución de beneficios» (Convenio sobre la Diversidad Biológica, 22 a 26 de octubre 2001, Bonn, Alemania), en: [http://www.treaty-council.org/new\\_page\\_523214.htm](http://www.treaty-council.org/new_page_523214.htm); «Informe del Seminario internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas» (Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, Nueva York, 17 a 19 de enero de 2005), en: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/243/29/PDF/N0524329.pdf?OpenElement>

14 Una memoria detallada del curso se encuentra en: <http://www.probenefit.de/dokumente>.

empresa farmacéutica. Por consiguiente, pidieron que la empresa, que ya había auspiciado el primer curso, les dé una capacitación mucho más amplia.

Esta solicitud no sólo plantea el problema de que una empresa normalmente no dispone de recursos ilimitados. La pregunta real es ¿qué es lo que se ganaría con otro curso más si la raíz del problema –la profunda desigualdad en las condiciones educativas– persiste? Si bien es cierto que la «parte interesada» debe tener la obligación de proveer la información necesaria sobre las actividades que quiere realizar, sería inquietante encomendarle también la creación de los fundamentos para poder enjuiciarla. Establecer las condiciones básicas para que la población pueda tomar sus decisiones de manera informada debe quedar como una de las obligaciones fundamentales del Estado.

#### 4 Conclusiones

Mientras que el debate público sobre la «biopiratería» se centra en el asunto de patentes, las experiencias de PROBENEFIT demuestran que, en la práctica, el primer obstáculo para llegar a un acuerdo justo y equitativo sobre el uso industrial de plantas medicinales indígenas, por lo menos en la Amazonía ecuatoriana, consiste en un problema estructural: el encuentro entre pueblos indígenas con instituciones políticas extremadamente fragmentadas y –con unas pocas excepciones– sin experiencias y expertos al respecto y, por otra parte, una empresa que sólo dispone de tiempo y recursos limitados, resulta necesariamente en un acuerdo poco representativo y parcial, basado en un consentimiento cuestionable. ¿Cómo salir de este dilema?

*Primero:* con mucha paciencia. ¿Qué habla en contra de conceder una moratoria temporal a la bioprospección en territorios indígenas hasta que haya un suficiente poder nativo de negociación? El argumento más fuerte –la pérdida progresiva de conocimientos y especies– no es absoluto: tanto los gobiernos de los Estados megadiversos como los organismos de cooperación de los países del norte pueden contribuir con programas apropiados a abreviar este período de espera. Un problema mucho más grave es la creación de un sistema eficiente de control.

*Segundo:* con soluciones suprarregionales. El único modelo realmente justo para distribuir los beneficios derivados de un uso comercial de bienes colectivos consiste supuestamente en el establecimiento de un fondo que esté abierto a todos los propietarios de este bien, no importa si han colaborado o no con la empresa que lo está usando. Por la amplia distribución de la mayoría de plantas y conocimientos medicinales, en muchos casos con límites incógnitos, este fondo quizás debería ser pan-amazónico. Estableciendo una interlocutora unívoca para el pago de posibles regalías, este modelo tendría

ventajas considerables también para el lado empresarial. Sin embargo, persistirían dos preguntas importantes: la creación de un fondo amazónico no soluciona ni el problema de cómo obtener el consentimiento previo, informado y representativo de los pueblos indígenas afectados según el caso, ni el problema del control de cumplimiento. ¿Cómo garantizar que una empresa realmente pague cuando empieza a ganar? La medida más eficaz sería ligar la persistencia de patentes a una prueba periódica de cumplimiento. Sin embargo, por falta de voluntad política en los países del norte, una reforma del derecho de patentes de tal índole no está a la vista.

#### Bibliografía

- Bravo, Elizabeth (1997): «La bioprospección en el Ecuador» en: Varea, Anamaria (ed.): *Biodiversidad, bioprospección y bioseguridad*, Quito: Abya Yala, págs. 131-141.
- Brown, Michael F. (2003): *Who owns native culture?*, Cambridge Mass., London: Harvard University Press.
- Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador – CONAIE (2004): *Propuesta de Ley de Biodiversidad*, Quito: CONAIE.
- Greene, Shane (2004): «Indigenous people incorporated? Culture as politics, culture as property in pharmaceutical bioprospecting», en: *Current Anthropology* 45 (2), págs. 211-237.
- Lunnebach, Silke (2004): *Neuere Entwicklungen indigener Interessenvertretungen in Ecuador anhand ausgewählter Beispiele*, Universidad de Marburg (tesis de maestría).
- Nigh, Ronald (2002): «Maya medicine in the biological gaze: Bioprospecting research as herbal fetishism», en: *Current Anthropology* 43 (3), págs. 451-476.
- Perreault, Thomas Albert (2002): *Movilización política e identidad indígena en el Alto Napo*, Quito: Abya Yala.
- Reinhardt, Sylvia (2002): «Traditionelles Wissen indigener Völker und 'Biopiraterie' in Ecuador's Amazonastiefland», en: Brand, Ulrich & Kalcsics, Monika (eds.): *Wem gehört die Natur? Konflikte um genetische Ressourcen in Lateinamerika*, Frankfurt a. M.: Brandes & Appel (Jahrbuch des Österreichischen Lateinamerika-Instituts, Bd. 5), págs. 161-173.
- Stoll, Peter-Tobias (2004): «Genetische Ressourcen, Zugang und Vorteilsteilhabe», en: Wolff, Nina & Köck, Wolfgang (eds.): *10 Jahre Übereinkommen über die biologische Vielfalt. Eine Zwischenbilanz*, Baden-Baden: Nomos (Umweltrechtliche Studien 33), págs. 73-88.
- Tobin, Brendan (2002): «Biodiversity prospecting contracts: the search for equitable agreements», en: Laird, Sarah (ed.): *Biodiversity and Traditional Knowledge. Equitable Partnerships in Practice*, London: Earthscan Publications, págs. 287-309.
- Wiser, Glenn (2001): «U.S. Patent and Trademark Office reinstates ayahuasca patent. Center for International Environmental Law, 25.6.2001», en: [http://www.ciel.org/Publications/PTO\\_DecisionAnalysis.pdf](http://www.ciel.org/Publications/PTO_DecisionAnalysis.pdf).
- (2002): «The ayahuasca patent case: Indigenous people's stand against misappropriation», en: Laird, Sarah (ed.): *Biodiversity and Traditional Knowledge. Equitable Partnerships in Practice*, London: Earthscan Publications, págs. 182 sig.
- Wörrle, Bernhard (en prensa): «Zwischen Aufwertung und Ausverkauf: Amazonische Indianerorganisationen und die Konvention über die biologische Vielfalt», en: Zander, Markus et al. (eds.): *Indiegegenwart: Indigene Völker im Tiefland Südamerikas*, en: *INDIANA* (Berlin), (Sonderband: Veröff. zur Tagung am Ethnologischen Museum vom 23. bis 25. April 2004).

Ingrid Kummels\*

## Rarámuri (tarahumara): comercio y exportación de plantas medicinales y artesanías en Chihuahua, México

Al norte de México, en el estado de Chihuahua, que colinda con los Estados Unidos, 70.000 rarámuri o tarahumara, miembros del grupo indígena más numeroso, conviven con mestizos o blancos, miembros de la población mayoritaria. Aunque en la literatura antropológica y por parte de la política indigenista mexicana aún sean caracterizados prototípicamente como campesinos y como uno de los grupos indígenas culturalmente más conservadores, en realidad la población rarámuri es cultural y económicamente moderna y a la misma vez heterogénea. La mayoría vive en el campo, principalmente en la Sierra Madre Occidental, situada en la parte suroeste del estado de Chihuahua, y está integrada por pequeños propietarios que combinan la agricultura con el trabajo migratorio. Parte de esta población se dedica a estrategias económicas novedosas, tales como la comercialización de cestos (que en rarámuri se llaman *wari*) y la venta de hierbas medicinales. Miles de ellos migran a las ciudades cada año ejerciendo la venta ambulante o empleándose como jornaleros agrícolas en la agroindustria de la costa del Pacífico. Un grupo más pequeño de cientos de rarámuri trabaja como maestros, traductores, chóferes o enfermeros. Atraídos, entre otras cosas, por las fuentes de ingreso un grupo numeroso de alrededor de 15.000 rarámuri migra cíclicamente o se ha asentado de modo más o menos permanentemente en las grandes ciudades de Chihuahua. Empero, tanto en el ambiente rural como en el urbano, los rarámuri son clasificados como indígenas y por tanto sujetos a una jerarquía étnica de carácter neocolonial. Los mestizos tienen un mayor acceso a los centros de poder económicos y políticos y eso les permite explotar los recursos de los rarámuri, principalmente sus tierras, bosques y la mano de obra barata.

\* Instituto Latinoamericano (LAI) de la Universidad Libre de Berlín (Alemania).

Mi contribución examina los nuevos campos de trabajo que los rarámuri se han abierto recientemente con las actividades de tradición precolombina, como la recolección de hierbas medicinales, la producción artesanal y sus nuevas formas de comercialización. ¿De qué manera estas iniciativas impactan la convivencia y las relaciones de poder entre rarámuri y mestizos? Desde la década de 1980, varios factores han contribuido a un cambio dinámico. Poco antes de que entrara en vigencia el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, los mestizos regionales formaron parte de una contracorriente al gobierno federal al oponerse a la política del Estado centralizadora, que promovía una estrecha relación económica con los Estados Unidos. Establecieron su otredad regional en oposición a los *chilangos* (habitantes de la capital, del D.F., y del centro de México en general), culpándolos del desarrollo perjudicial debido a la nueva política. En oposición a la ideología nacional del mestizaje, los mestizos chihuahuenses se adjudicaron para sí una descendencia supuestamente directa de los conquistadores españoles, y atribuyeron un valor especial a la población indígena regional como su respectiva contraparte. Los rarámuri se volvieron al mismo tiempo más visibles para la sociedad regional a través de las nuevas estrategias económicas que desarrollaron. Compulsados por el deterioro de las condiciones para la producción de subsistencia agraria, pero también atraídos por las nuevas posibilidades de ganar dinero, se dedicaron progresivamente al trabajo no asalariado en el sector «informal» urbano. Los rarámuri que se asentaron en los centros urbanos empezaron a manifestar una identidad indígena de manera más consciente y difundieron prácticas culturales consideradas como «típicas» de la región tarahumara, como el curanderismo y el comercio ambulante étnico. Los rarámuri intelectuales abrieron nuevos espacios: surgió, por ejemplo, una producción literaria indígena (Kummels/Brust 2004, 477). A consecuencia de estos cambios, los rarámuri se constituyeron en el mayor y más importante grupo indígena del estado de Chihuahua, a pesar de que ellos no forman más que el 3 % de la población. En 1994 se les reconoció por primera vez como pueblo indígena en la Constitución del Estado.

Desde mediados de la de la década de 1980, la producción y comercialización de cestos y hierbas medicinales forman parte de estos procesos y, en especial, de un nuevo tipo de trabajo migratorio. Anteriormente, los pobladores de las comunidades situadas en el noreste de la Sierra Tarahumara, más cercanas a los centros urbanos, acostumbraban a migrar solamente durante el invierno. Principalmente los hombres iban a vender hierbas medicinales y cestos a los mestizos. Los ciudadanos mestizos que no compraban sus mercancías solían darles las sobras de sus comidas como limosna, sin que los rarámuri necesariamente se las pidieran. Los rarámuri la aceptaban con gusto, porque transferían su concepto de *kórima* a las ciudades, es decir, el concepto

de que para los grupos domésticos con amplios recursos es una obligación obsequiar con *kórima* a personas necesitadas, un regalo de maíz. El término *kórima* significa tanto «regalo» (sobre todo de comida) como «pedir un regalo». Además de los varones que venden hierbas medicinales y cestos, o que trabajan en las obras de construcción durante cortos periodos, también muchas mujeres y niños empezaron a viajar a las ciudades durante un par de semanas cada año, especializándose en pedir *kórima wenomí*, un regalo de dinero.

Actualmente, hombres, mujeres y niños, contribuyen substancialmente a crear una estructura de comercio ambulante en los centros urbanos. Ésta se caracteriza por una división étnica del trabajo muy difundida en las ciudades cercanas a la frontera con los Estados Unidos. En la ciudad de Chihuahua ofrece la siguiente composición: los ambulantes indígenas —además de los rarámuri también están sobre todo los mazahua, provenientes del estado de México, y mixtecos de Oaxaca— se especializan según un criterio étnico en ciertas formas de división del trabajo, de las mercancías, de las estrategias de comercialización y de espacios dentro la ciudad (ver Millán/Rubio 1995, 164-187). Entre los migrantes Mazahua, provenientes del centro de México, son comerciantes mayormente las mujeres, tanto en el campo como en la ciudad. Las «marías» visten trajes tradicionales con delantales y recorren las calles o se estacionan en pequeños puestos para vender manjares de producción industrial y sin connotación étnica a precios moderados. Sus mercancías van desde las semillas de calabaza hasta el chocolate de la marca «Hershey». Entre los mixtecos son principalmente los hombres provenientes del estado sureño de Oaxaca los que venden artesanía étnica híbrida, por ejemplo cestos fabricados de fibra multicolor sintética, no solamente por la falta de materia prima natural en las ciudades, sino por adaptarse a una estética urbana. Los rarámuri, sobre todo mujeres y niños, piden *kórima wenomí*, un regalo de dinero, mientras que los hombres ofrecen hierbas medicinales y artículos de una tradición precolombina que ellos mismos utilizan en su hogar, como los cestos o fajas de lana. Los consumidores no se dan cuenta de la composición heterogénea de los ambulantes indígenas que utilizan estrategias parecidas. Solamente los habitantes de algunas comunidades rarámuri se dedican al comercio informal, las del noreste de la Tarahumara, situadas más cerca de los centros urbanos, mientras que los habitantes de otras poblaciones, en especial las que están integradas dentro de la industria de explotación de bosque, se orientan más hacia el trabajo asalariado en sus propias comunidades migrando menos hacia las ciudades.

Ya los antepasados de los rarámuri habían integrado la recolección de hierbas y la producción artesanal dentro de una economía local orientada hacia la economía de mercado: Desde la temprana época colonial los habitantes autóctonos de la región adaptaron la recolección y el intercambio de

hierbas medicinales, de tradición precolombina, a las nuevas circunstancias. En Nueva España se dicotomizó ideológicamente a la medicina indígena, a la europea y a la medicina popular mestiza, como esferas incompatibles, y sin embargo quedaron entrelazadas en la práctica. Frailes católicos experimentaron durante todo el periodo colonial con medicinas y curaciones indígenas, empleándolas según sus criterios médicos. Curanderos indígenas, quienes ya antes de la Conquista se habían desempeñado como intermediarios entre diversos sistemas curativos, mantuvieron esta función, ofreciéndoles, por ejemplo en el marco del trabajo migratorio, también tratamiento a los no indígenas. Por eso las plantas medicinales rarámuri forman desde hace mucho parte de la medicina popular mestiza (Deimel 1989, 59). Una de las hierbas más comercializadas ha sido el laurel (*litsea glaucescens*). Los comerciantes rarámuri del noroeste de la Tarahumara, año por año, al finalizar la cosecha, viajan a la región de la Tarahumara Baja o la Barranca para adquirir laurel en trueque por maíz, o simplemente lo compran a sus *norawa* o compañeros de trueque. Más tarde lo llevan a las ciudades, preferentemente durante las navidades. Los mestizos les compran laurel para preparar un té, al cual le atribuyen propiedades curativas para aplacar los dolores de estómago y curar las enfermedades de la garganta, de la piel, del pecho, de los oídos, el dolor de cabeza, la gripe y el nerviosismo; pero también lo toman simplemente como un té, mientras que los rarámuri casi no consumen el laurel. Los productos artesanales rarámuri, desde hace mucho tiempo, forman igualmente parte de la vida cotidiana mestiza. Los mestizos compran los sencillos cestos y la cerámica rústica rarámuri para su uso doméstico.

Sin embargo, el consumo regional de artículos rarámuri ha experimentado recientemente un auge y a la vez un cambio de significado. La demanda por productos y artesanía étnica rarámuri ha aumentado substancialmente durante las últimas dos décadas. Los consumidores mestizos en México la aprecian en virtud de sus raíces precolombinas y su supuesto primitivismo o minimalismo. Además de la artesanía de estilo tradicional ha surgido otra de estilo moderno. La primera categoría incluye, además de los cestos y la cerámica, violines, tambores y fajas de lana tejida a mano, con dibujos refinados de cruces y espirales. La segunda clase de productos se ha vuelto económicamente más importante y se les atribuye a los rarámuri, pero de hecho es frecuentemente producida por mestizos. Este tipo de artesanía sirve principalmente para fines decorativos e incluye pequeñas y rústicas figuras antropomórficas y zoomórficas talladas en madera; fajas en miniatura hechas de hilo sintético; pequeños tambores decorados con motivos inspirados en la cultura precolombina de Paquimé; pequeñas vasijas de barro que sirven de fuentes para frutas y azúcar; lámparas que combinan pantallas hechas de piel de chivo con ollas de barro como pie; y muebles rústicos hechos de troncos cortados y amarrados con cuerdas de cuero. Hoy en día, los mestizos compran

estas artesanías atribuidas a los rarámuri para ostentar su aprecio a los indígenas, a quienes idealizan como «sus nativos» excepcionales.

Este auge del consumo de los artículos rarámuri es parte de un contexto transnacional y se debe entre otras cosas a la creciente demanda en los Estados Unidos. Como ha observado Ulf Hannerz (1996, 70) «el mercado comercializa ahora cada vez más cultura, y transforma de esa manera a toda mercancía en algo cultural». En el mercado global se considera actualmente a la gente indígena como iconos de una integridad primordial. Los consumidores norteamericanos compran artesanía rarámuri como componentes del estilo «Southwest» o Santa Fe, en el cual muebles o artículos son decorados con diseños geométricos concebidos como típicos de ese área cultural, y además con elementos que uno asocia al lejano Oeste. El estilo «Southwest» influye en la decoración interior de otros países y está de moda también en México, especialmente en Chihuahua. Principalmente las artesanías de los navajo y de los indígenas pueblo, de los Estados Unidos, se venden etiquetadas con la clasificación de «Southwest». Su precio ha aumentado considerablemente durante las últimas décadas. Por esta razón, compradores mayoristas de los Estados Unidos, prefieren cada vez más los productos de los rarámuri y de los mestizos por su bajo costo. Hoy en día se encuentra arte étnico rarámuri en los grandes almacenes estadounidenses, en tiendas de curiosidades especializadas en productos indígenas y en las tiendas de museos importantes. En estos lugares de venta, los objetos a menudo no son explícitamente designados como rarámuri para facilitar que los consumidores los clasifiquen como «Southwest». A causa de la gran demanda, un empresario norteamericano, a mediados de la década de 1990, estableció una pequeña maquiladora en Chihuahua, cerca de la ciudad de Cuauhtémoc. Allí fabricaron artículos decorativos hechos de calaveras disecadas de reses, vasijas de barro modificadas para tener un «look» de antigüedad y fajas de lana tejidas, que después se vendieron en la tienda mayorista «Saddle Blanket», en El Paso. Algunos norteamericanos dedicados al comercio de la artesanía navajo también han valorado la posibilidad de desplazar (*outsourcing*) su producción artesanal a México. Vieron la posibilidad de emplear exclusivamente rarámuri urbanos en una maquiladora que se instalaría en Chihuahua; así podrían emplear a los indígenas, aunque fueran mexicanos, y de esta manera obtendrían la certificación de «Indian Arts» para sus productos en Estados Unidos.

Instituciones del gobierno nacional como el Instituto Nacional Indigenista (INI) o el Fondo Nacional de Artesanía (FONART) se han dedicado a la promoción y comercialización de la artesanía indígena desde 1950, época en la que el turismo comenzó a transformarse en una fuente de ingreso importante para el Estado mexicano. El gobierno promovió e intensificó la producción artesanal en las comunidades rurales como una alternativa o un suplemento a la agricultura. Al mismo tiempo se resaltó la artesanía indígena como un

fundamento estético de la nación mexicana y como una fuente de orgullo de sus supuestas raíces precolombinas. Las tiendas de INI y FONART disolvieron diferencias étnicas en el nacionalismo, presentando artesanía de diferentes regiones y grupos étnicos en sus tiendas como si fueran una unidad y algo típico de la nación mexicana (García Canclini 1989). Demostraron más interés en comprar la artesanía con motivos raros y diseños elaborados, dándole un trato preferencial a productos que eran «reconociblemente diferentes». Tal fue el caso de las figurinas de barro surrealistas de Ocumicho, Michoacán. Ellas han sido valoradas altamente por el mercado internacional.

En contraste con estos casos, la producción artesanal rarámuri tiene un carácter excepcional, ya que los actores sociales producen y venden objetos que ellos aún usan en la vida cotidiana. La comunidad de Naráachi, situada en el noreste de la Tarahumara, poblada mayormente por rarámuri, es un ejemplo de la actual intensificación y profesionalización de una rama de producción tradicional, la cestería, sin gran intervención por parte de ONGs o del Gobierno. También es un ejemplo de cómo los procesos locales divergen de la cultura política homogeneizante del gobierno federal y cómo, al mismo tiempo, ambas quedan relacionadas en un estado de tensión. Curiosamente, a la comunidad aún se la caracteriza como un centro de los rarámuri «más tradicionales» que han podido preservar un modo de vida aborígen. Sin embargo, Naráachi nunca ha sido tal comunidad tradicional prototípica. Durante el periodo colonial, frailes jesuitas y franciscanos introdujeron un sistema de cargos con encargados indígenas y controlaron los movimientos de los habitantes a los pueblos vecinos, donde iban a trabajar como peones. Al disponer la comunidad relativamente de poca tierra apta para la agricultura, son pocos los mestizos que hasta hoy en día se han asentado allí. Los miembros de la comunidad también han podido obtener un alto grado de independencia a través de su movilidad: combinan la agricultura con el pastoreo de animales y trabajan temporalmente en los centros urbanos de Chihuahua.

Dada la intensificación de la producción y de la comercialización de cestos, han cambiado de una manera radical todos los aspectos de la vida social—inclusive los patrones de trabajo en el campo—. Algunos aspectos permanecen constantes: aunque la producción de cestos ha aumentado de un modo sin precedentes esto parece no haber afectado el medio ambiente hasta ahora. Hombres, mujeres y niños recoleccionan durante casi todo el año las hojas de la planta que ellos llaman *kurú* (en español *palmilla*), una especie de nolina, mientras que pastorean chivos y reses. Los rarámuri cortan las hojas del *kurú* cuidadosamente, para que vuelvan a retoñar, y tejen los cestos durante sus momentos de descanso. Mujeres y hombres tejen los cestos con una técnica simple, haciendo primero el fondo cuadrado y después agregándole la pared redonda. Usan estos mismos cestos en la vida cotidiana como recipientes y como coladores. Los cestos siguen siendo para los rarámuri un símbolo im-

portante de la generosidad y hospitalidad, ya que los utilizan de recipiente y medida para el maíz —como ya mencionamos antes, acostumbran a dar a cualquier persona necesitada un cesto lleno de maíz, el *kórima*. Elaboran los cestos de diferentes tamaños para poder ensartarlos uno dentro del otro y facilitar su transporte. Los venden en las ciudades a un precio de hasta 20 pesos en dependencia de su tamaño (1995). La artesana suele entregar sus cestos a cualquier miembro del grupo familiar que planea viajar a la ciudad y solamente le reclama, sin calcular el número exacto de su mercancía, un pago en especie, en este caso cuatro a ocho metros de tela para elaborar una enagua (falda), y tal vez dos o tres metros adicionales para una blusa. Esta modalidad de intercambio señala una reserva hacia la economía de mercado.

Por el contrario, han cambiado los métodos de comercialización. Desde la década de 1990, hombres, mujeres y niños viajan cada vez más a ciudades distantes como Torreón, Nuevo León, o a la ciudad fronteriza de Juárez, ya que pueden ganar más dinero. Cuando recorren las calles, muchos hombres visten trajes en el que combinan una tela blanca que se amarran a la cintura con una faja tejida de lana, una camisa con mangas anchas y una camisa estilo poncho, y se ciñen la frente con un pañuelo o una tela larga enrollada. En el campo usan esta vestimenta sobre todo los domingos. De esta manera, una faceta de su identidad étnica surge de la conciencia de que algo propio es apreciado por otros y por esta causa adquirido por ellos. Paralelamente a esto, mujeres y niños practican una nueva forma de pedir *kórima* que es mejor remunerada: en los cruceros más traficados les piden a los automobilistas *kórima peso*, o una donación de dinero. Han copiado este método de las clases humildes urbanas y lo han dotado de un aspecto étnico. Mujeres y niñas visten ahora estratégicamente sus numerosas y voluminosas faldas, ya que obtienen un mayor ingreso si se las identifica fácilmente como rarámuri. Su estilo ofensivo de pedir y su pedido animado de *¡kórima peso!* son igualmente rasgos novedosos. Ellos son conscientes de la imagen que tienen los mestizos de los rarámuri como indígenas orgullosos y amantes de la libertad, que ellos consideran que contrasta con la de los indios del sur de México que supuestamente son tímidos e inhibidos. Es decir, que los rarámuri ambulantes cuidan mucho el contexto de la presentación para la venta, así como lo hacen en una tienda de arte étnica o un museo para atraer los clientes.

Algunos rarámuri obtienen altas ganancias de sus periódicas excursiones de venta. Ganancias entre 1.000 y 3.000 pesos por excursión no son la excepción, mientras que el salario mínimo estatal era en 1995 de solamente 30 pesos diarios. La profesionalización de la producción de cestos tiene efectos a largo plazo —ha transformado la división del trabajo dentro de los grupos familiares, la vida familiar, el trabajo agrario, transacciones económicas y el sistema curativo en las comunidades de la parte noreste de la Tarahumara—. Pero estos cambios no corresponden a procesos de «occidentalización», sino

que los rarámuri transfieren a prácticas cotidianas del campo a nuevos espacios, reinterpretándolas en este proceso de transregionalización. Cuando curanderos venden hierbas medicinales en las ciudades visten las insignias: se cuelgan por ejemplo un crucifijo al cuello, para señalarles también a potenciales clientes mestizos su calidad de médico tradicional. Los ciudadanos mestizos los consultan regularmente ya que estiman a los curanderos rarámuri como especialistas en magia. Este hecho ha fortificado al sistema curativo rarámuri. En comunidades como Naráachi los curanderos se sostienen en contra de los médicos facultativos a pesar de que el Estado promueve más al sistema médico «occidental». Utilizando plantas tradicionales consideradas como seres sagrados, como el peyote, los curanderos tratan exitosamente problemas «modernos» de la vida cotidiana y conflictos sociales (Kummels 2005, 77-78). Los curanderos actualizan la etiología y la terapia, combinando su sistema curativo con el sistema académico que está en competencia con el suyo. Señalan explícitamente los paralelismos y la compatibilidad entre sus métodos y el de los médicos facultativos. De esa manera les facilitan a sus pacientes indígenas el dejarse tratar paralelamente por un médico facultativo. La carrera de curandero sigue siendo una de máxima importancia dentro de estas comunidades rarámuri y forma parte del poder político de la comunidad.

Hombres y mujeres descomodifican los artículos que adquieren en las ciudades. Integran conscientemente productos industriales en las redes de solidaridad y de intercambio como el *kórima*, que conectan a los grupos domésticos dispersos en el campo. Los migrantes que regresan a su comunidad rural traen desde las ciudades grandes costales llenos de pan seco para poder distribuirlos de modo tradicional a visitantes y a gente que llegan a pedir limosna a las casas. Los hombres invierten en artículos de lujo como navajas, sombreros vaqueros y radios, así como en dinero para apostar en juegos de azar. En consecuencia, estos productos circulan rápidamente entre gente que permanece en su pueblo. Algunos migrantes invierten sus ingresos incluso en un estilo de vida más prestigioso, orientándose hacia estándares de consumo monetarios. Tales grupos familiares consumen preferentemente alimentos procesados industrialmente. Ellos obtienen prestigio a través de organizar fiestas religiosas caras —una estrategia que antiguamente sólo podían permitirse los que habían alcanzado prosperidad mediante el cultivo de parcelas extensas y fértiles o al asumir una carrera como curandero—. Los conceptos sobre el rol social de mujeres y hombres también han cambiado: las mujeres obtienen buenos ingresos como limosneras, tomando a menudo la iniciativa de organizar una ceremonia curativa en sus casas; también están conquistando esferas que antiguamente estaban reservadas a los hombres como es el caso de las actividades medicinales.

¿Cuál es el impacto de esta nueva producción y comercialización para la convivencia y las relaciones de poder entre rarámuri y mestizos? Un importante nivel de negociación en caso de conflictos entre los miembros de ambos grupos étnicos es la política indigenista mexicana que en gran parte es controlada por mestizos. Por desgracia, las instituciones indigenistas tienden a reducir las iniciativas rarámuri a un esquema que aplaude el trabajo asalariado y condena la participación en el comercio informal. No han reconocido, por ejemplo, el talento empresario de algunos rarámuri que trabajan con éxito como intermediarios en la venta de artesanía. En consecuencia han promovido unilateralmente el trabajo asalariado, aunque sin gran éxito, en particular porque costureras y carpinteros no son tan bien remunerados como gran parte de los comerciantes informales. En relación a estos proyectos, las instituciones indigenistas estatales no han tomado en cuenta las ventajas que ofrece el comercio ambulante que permite a las familias estar unidas, el no verse condenadas a un horario fijo, y les da la posibilidad de participar en grupo, con familiares y paisanos, en la misma actividad (comp. Millán/Rubio 1995, 173). Tampoco ha habido reconocimiento de la antigüedad de tales estrategias económicas de oscilación entre el trabajo agrícola y el trabajo informal que los actores sociales continuamente han adaptado a nuevas situaciones. En el marco de la política regional y nacional aún queda por descubrir el valor de estas iniciativas y por lo tanto las ventajas de la producción y comercialización de productos naturales en relación con la conservación del medio ambiente, tanto para rarámuri como para mestizos, es decir, para la sociedad regional.

#### Bibliografía citada:

- Deimel, Claus (1989): «Pflanzen zwischen den Kulturen. Tarahumaras und Mestizen der Sierra Madre in Noroeste de México. Ethnobotanische Vergleiche», en: *Curare* 12 (1), págs. 41-64.
- García Canclini, Néstor (1989): *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*, Ciudad de México: Grijalbo.
- Kummels, Ingrid (2005): «Forms of Power and their Transformation in Peyote Ritual Healing», en: Böttcher, Nikolaus /Hausberger, Bernd (eds.): *Los buenos, los malos y los feos. Poder y resistencia en América Latina*, Frankfurt a.M.: Vervuert, págs. 56-81.
- Kummels, Ingrid (2006): *Land, Nahrung und Peyote: Soziale Identität von Rarámuri und Mestizen nahe der Grenze USA-Mexiko*, Berlin: Reimer.
- Kummels, Ingrid/Brust, Alexander (2004): «Volkskultur(en): Innovative Tradition und globaler Markt», en: Bernecker, Walther et al. (eds.): *Mexiko heute. Politik, Wirtschaft, Kultur*, Frankfurt a.M.: Vervuert, págs. 464-492.
- Millán, Saúl/Rubio, Miguel Ángel (1995): «Migrantes mixtecos en Baja California», en: INI (ed.): *Región Noroeste. Etnografía contemporánea de los pueblos indígenas de México*, México: INI, págs. 133-215.

# V

## Políticas nacionales, autodesarrollo y cooperación

J. Daniel Oliva Martínez\*

## Modelos, estado y fundamentos de la cooperación internacional con pueblos indígenas

Esta contribución se centra en la cooperación internacional con los pueblos indígenas y con ella pretendo dar respuesta a las siguientes preguntas:

- 1 ¿Qué modelo de desarrollo requieren los pueblos indígenas y ha de asumir por lo tanto la cooperación internacional?
- 2 ¿Cuál es el estado actual de la cooperación con pueblos indígenas?
- 3 ¿Por qué hay que cooperar con los pueblos indígenas?

### 1 ¿Qué modelo de desarrollo requieren los pueblos indígenas?

A esta pregunta se suele responder que es el Desarrollo con Identidad. Como sabemos, el Desarrollo con Identidad es el resultado de años de experiencia en el campo de la cooperación internacional con pueblos indígenas y en gran medida recoge las reivindicaciones y propuestas de estas comunidades. Su antecedente es el etnodesarrollo que se configuró a raíz de los encuentros de Barbados en los que participaron, en la década de 1970, dirigentes indígenas y científicos sociales que se mostraron críticos con el indigenismo que inspiraba las políticas públicas en materia indígena al interior de los países latinoamericanos, así como las acciones de los organismos internacionales, especialmente el Instituto Indigenista Interamericano y la OIT.

Hoy en día constituye un paradigma de pensamiento y una estrategia para la acción que ha sido asumido en mayor o menor grado por diferentes agencias internacionales de cooperación y organismos multilaterales y que está emparentado con el Desarrollo Humano surgido del PNUD, con el Desarrollo Cultural propuesto por UNESCO y con el Desarrollo Sostenible que se consolidó en la histórica Cumbre de Río de Janeiro en 1992. El Desarrollo con Identidad supone en gran medida una aportación de los pueblos indígenas al

debate internacional de nuestro tiempo sobre la conveniencia de los modelos de desarrollo. Sus repercusiones pueden proyectarse más allá de la promoción del desarrollo indígena y sólo puede ser entendido a partir del estudio de la evolución acontecida en la cooperación con estos pueblos, su emergencia política y los procesos de reconocimiento de sus derechos específicos, entre ellos el Derecho al desarrollo propio, que vienen aconteciendo en los últimos tiempos en los marcos nacionales, regionales e internacionales de protección de los derechos humanos.

Lo cierto es que hoy en día son muchas las agencias de cooperación, las ONGD, las fundaciones privadas y los organismos multilaterales, que han asumido al menos en el discurso la propuesta del Desarrollo con Identidad. Eso ha supuesto, a mi juicio, un *uso y abuso* del concepto de Desarrollo con Identidad que finalmente ha acabado por desvirtualizarlo y le ha hecho perder fuerza. Por ello se requiere la elaboración de un test del Desarrollo con Identidad al que habría que someter a las estrategias y prácticas de todos esos agentes internacionales que trabajan en el ámbito de la cooperación y que dicen inspirarse en el Desarrollo con Identidad.

Varias serían las variables de ese test del Desarrollo con Identidad al que habría que someter a las agencias de cooperación, las ONGD o los organismos internacionales. Repasamos a continuación algunas de estas variables que en gran medida constituyen los elementos, fundamentos y dimensiones del Desarrollo con Identidad.

En primer lugar hay que resaltar los *aspectos culturales*. Para el Desarrollo con Identidad la cultura tradicional ya no es considerada como un impedimento, como un aspecto secundario o meramente instrumental para el desarrollo, más bien al contrario la cultura es contemplada como un aspecto esencial y fundamentador. No puede haber desarrollo sin tener presente la identidad diferenciada de las comunidades. Es por lo tanto imprescindible tomar en cuenta la compleja trama de relaciones, creencias, valores y motivaciones que constituyen el corazón de las culturas. Cada forma de vida *a priori* constituye de por sí un valor, un derecho, una responsabilidad y una oportunidad. El Desarrollo con Identidad parte por lo tanto del principio de la igual dignidad de todas las culturas. Desde este principio inspirador, la Diversidad Cultural, representada en nuestro tiempo en gran medida por los pueblos indígenas, no puede ser «problematizada» sino que debe ser contemplada como una garantía para la pluralidad de propuestas en torno al desarrollo. Las tradiciones culturales han de ser contempladas por lo tanto como depósitos de experiencias emancipadoras, como motor de cambio, como posibilidades creativas y como fundamento para la transformación. En definitiva las estrategias y prácticas tendientes a promover el Desarrollo con Identidad han de asumir que las tradiciones culturales aseguran un desarrollo equilibrado y alternativo.

\* Universidad Carlos III de Madrid (España).

Una segunda variable del test del Desarrollo con Identidad está relacionada con la anterior. Me estoy refiriendo a la *multidireccionalidad* del desarrollo. Durante mucho tiempo se ha pensado, y se ha trabajado en esa línea de acción, que el desarrollo era un camino lineal, único, uniforme y que básicamente éste tenía que ver con el modelo de desarrollo occidental que incorporaba un sistema económico y un sistema sociocultural. El objetivo pasaba por uniformar a todas las sociedades, exportando el modelo de desarrollo occidental, lo cual, como es bien sabido, tuvo consecuencias etnocidas y aculturadoras. Frente a ello, las estrategias y prácticas de la cooperación internacional a favor del Desarrollo con Identidad han de inspirarse en la afirmación de que cada pueblo ha de poder elegir su propio camino hacia un desarrollo autónomo, peculiar, intransferible, sin que ello por supuesto signifique la conformación de marcos de autarquía y la configuración de realidades de desarrollo ajenas o enfrentadas a la cooperación y el asesoramiento que puede llegar desde el exterior.

Eso nos lleva a plantear un tercer elemento constitutivo del test del Desarrollo con Identidad. Nos estamos refiriendo a la *endogeneidad*. En efecto, cuando hablamos de Desarrollo con Identidad, nos estamos refiriendo a procesos encaminados a mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas y eventualmente otros pueblos y comunidades, que han surgido desde dentro, esto es, a partir de la participación consciente y democrática de sus integrantes quienes han de identificar cuáles son sus necesidades y priorizar determinadas intervenciones en ámbitos específicos. Un desarrollo por lo tanto que ha brotar del interior de las comunidades, que ha de ser vivificado por los pueblos indígenas, como un desarrollo propio, sin intromisiones. Las estrategias, los programas y los proyectos de desarrollo indígena, no pueden ser definidos desde el exterior, no pueden ser importados. Más bien al contrario: el Desarrollo con Identidad apuesta por la gestión autónoma, porque sean las propias comunidades beneficiadas las que fijen objetivos específicos, fiscalicen y se comprometan directamente en cada una de las fases de los proyectos de desarrollo. De esta manera, frente al modelo exógeno e intransitivo, que llega desde fuera y que no valora la participación de los beneficiarios, el Desarrollo con Identidad prima un modelo de desarrollo endógeno que habrá de tener muy en cuenta la participación activa de los beneficiarios.

La cuarta premisa de la que parte el Desarrollo con Identidad y que deberíamos incluir en el test que aquí nos sirve de referencia, tiene que ver con la *multidimensionalidad* del desarrollo. Esto significa que, a diferencia de lo que se ha venido contemplando tradicionalmente por los teóricos y científicos sociales, desarrollo significa mucho más que elevar el crecimiento económico de una determinada sociedad, mucho más que el acceso a bienes y servicios. El Desarrollo con Identidad contempla que hay que ir más allá del ingreso por habitante (PIB per cápita) o incluso de la mera satisfacción de las necesi-

dades materiales. El desarrollo es por lo tanto mucho más complejo y básicamente tiene que ver con el aseguramiento a los seres humanos de un modo de vida integral, sostenible, respetuoso, una vida creativa en contextos de plenitud y equilibrio con su tradición cultural, con la comunidad de la que forma parte y con el entorno natural en el que se siente integrado. Eso exige un desarrollo económico y un aprovechamiento de los recursos sostenible y además un desarrollo en el plano político, social y cultural. A eso nos referimos cuando hablamos de la multidimensionalidad del desarrollo.

Por otro lado, para el Desarrollo con Identidad (aquí estaríamos ante la quinta variable del test mencionado) el sujeto beneficiario de la cooperación ha de ser la *comunidad*, que representa lo mejor de las tradiciones indígenas. El Desarrollo con Identidad está llamado a fortalecer las redes organizativas relacionadas con los mecanismos de reciprocidad y complementariedad económica, donde los criterios de valoración comunitaria de los bienes, de control de la acumulación, de ritualización del excedente, de lógicas de valores de intercambio y armonización de la actividad económica con el entorno medioambiental caracterizan las relaciones sociales. Estamos entonces ante un nuevo sujeto de desarrollo, el sujeto comunitario que se diferencia del sujeto económico, individualista propio de los procesos de modernización.<sup>1</sup>

También debemos hacer mención de la *dimensión jurídica* del Desarrollo con Identidad, como la sexta variable, que se ha de relacionar desde las agencias de cooperación y los organismos multilaterales, de manera coherente, con los avances y reconocimientos internacionales en la materia como un derecho humano. A su vez, no sólo el Desarrollo con Identidad es un derecho humano tal y como recogen entre otros instrumentos la Declaración sobre el Derecho Internacional al Desarrollo de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1986, sino que no puede existir un verdadero desarrollo si no se produce un reconocimiento y una protección efectiva de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, que no están llamados a contradecir los derechos fundamentales de los individuos, sino más bien a completarlos y hacerlos más efectivos. Por ello cualquier estrategia, cualquier programa y cualquier proyecto en el ámbito de la cooperación con pueblos indígenas, por pequeño que éste sea, debe asumir ese enfoque en derechos, asegurando muy especialmente el libre consentimiento, previo e informado de los pueblos indígenas, y trabajando a favor de la efectividad de los derechos de autogobierno, los derechos territoriales, los derechos al desarrollo autónomo, los derechos culturales y los derechos al Derecho propio, que conforman dimensiones complementarias del derecho matriz que vienen reivindicando los pue-

<sup>1</sup> Marcos Matías Alonso en los materiales de trabajo «Desarrollo con identidad. Aspectos teóricos, conceptuales y epistemológicos sobre la noción de desarrollo», 2004, Fondo Indígena, págs. 26-28.

blos indígenas y que empiezan a integrarse en el emergente estatuto internacional llamado a proteger a estas colectividades diferenciadas tradicionalmente marginadas.

Por último, el Desarrollo con Identidad está unido a una *dimensión técnica adecuada* a las peculiaridades de los pueblos indígenas. No es posible trabajar a favor del desarrollo con identidad de los pueblos indígenas sin los conocimientos técnicos y metodológicos apropiados y sin la adecuación necesaria. Ésta sería la séptima variable. De ahí que cualquier propuesta de intervención en este campo haya de incluir la adquisición de conocimientos y las habilidades en el campo de la formulación de los proyectos, las fases en las que éstos se implementan, así como las diferentes metodologías que existen y se aplican en la actualidad, reflexionando críticamente sobre la idoneidad en relación con su implementación entre los pueblos indígenas.<sup>2</sup> Se trata de adaptar las metodologías existentes a las especificidades de las intervenciones con pueblos indígenas.

Estaríamos por lo tanto ante siete variables que se encuadrarían en el test del Desarrollo con Identidad que proponemos, sin que la propuesta haya de ser cerrada. Quizás otras variables podrían ser incorporadas.

Probablemente pocas, o quizás ninguna agencia de cooperación, organismo internacional u ONGD especializada, superaría con éxito el test del Desarrollo con Identidad. No es lugar aquí para ejemplificar, dejaremos esa ardua tarea para futuros trabajos, aunque animamos constructivamente y con respeto a que los gestores de la cooperación realicen el test a las estrategias elaboradas y los programas y proyectos aplicados en sus ámbitos de responsabilidad.

## 2 ¿Cuál es el estado actual de la cooperación con los pueblos indígenas?

Al respecto debemos resaltar el incremento, casi exponencial, que las prácticas de cooperación con estos colectivos han tenido en los últimos años en los diferentes ámbitos de acción, nacionales e internacionales y cómo algunas de ellas han incorporado el enfoque integral, es decir, que no contemplan la realización del autodesarrollo sin el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

<sup>2</sup> Para una aproximación más detallada *vid.* J. Daniel Oliva, *La cooperación internacional con los pueblos indígenas: Desarrollo y Derechos Humanos*, Madrid 2005: CIDEAL, especialmente las págs. 191-221. También puede consultarse el documento elaborado por el Programa Indígena de la AECI a partir de una metodología participativa en la que se incluyeron representantes indígenas, *Estrategia Española de Cooperación con Pueblos Indígenas*, *vid.* Contribución de Angeles Díaz Ojeda en este mismo tomo.

Una realidad, que nada o poco tiene que ver con lo que acontecía hace diez años en el mundo de la cooperación, y que se caracteriza por el aumento de los fondos destinados a apoyar el desarrollo de los pueblos indígenas y la diversificación de los agentes que trabajan en este ámbito desde sus propios campos de especialización. Las intervenciones que han tenido lugar a lo largo de estos años como, por ejemplo, en la planificación de los territorios indígenas, las iniciativas productivas, la adopción de modelos tecnológicos culturales y de uso sostenible, el refuerzo de las capacidades de las comunidades, la educación bilingüe intercultural, la salud indígena, la conservación ambiental, la propiedad intelectual, el fortalecimiento institucional de las organizaciones y líderes comunitarios, la promoción de la mujer indígena y, sobre todo, la participación de los beneficiarios indígenas en las fases del proyecto, nos hablan de otra forma de encarar la cooperación con estos colectivos. Una cooperación que se centra en las acciones de apoyo, financiación, asesoramiento técnico y básicamente de acompañamiento y en la que los pueblos indígenas han de ser los actores protagonistas. De ahí que podamos hablar de una cooperación con (junto a) los pueblos indígenas que, en último término, parte de una concepción de desarrollo compartido.

Ahora bien, pese a estos avances, lo cierto es que la cooperación con pueblos indígenas que han puesto en marcha muchos organismos internacionales y las propias agencias de cooperación, todavía muestra una serie de debilidades estructurales y se enfrenta a importantes desafíos que superan en muchas ocasiones, la voluntad y la capacidad de maniobra de los gestores de la cooperación. Así, debemos destacar que los Objetivos del Desarrollo del Milenio, la propuesta más avanzada de la Comunidad Internacional que ha de guiar la cooperación de las diferentes agencias nacionales e internacionales de aquí al 2015, no incorporan ninguna referencia sobre los pueblos indígenas, sobre su visión particular del desarrollo y sobre sus derechos diferenciados, y todo ello pese a los esfuerzos que se vienen realizando por ejemplo desde el Foro Permanente sobre cuestiones indígenas. Por otro lado debemos destacar que, en gran medida, estamos todavía ante una cooperación internacional con pueblos indígenas, claramente en auge, pero sobre la que no se tienen datos exactos sistematizados, ni sobre las actuaciones, ni sobre los logros, solamente es posible tener una idea general sobre las tendencias. También faltan informaciones y estudios concluyentes acerca de los niveles de subdesarrollo de los pueblos indígenas y de sus causas económicas, políticas, sociales y culturales. (Al respecto hay que resaltar el interesante esfuerzo que se viene realizando desde CELADE/CEPAL en lo que conocemos como el Sistema de Información sobre Pueblos Indígenas). A su vez se pone de manifiesto una limitada coordinación entre las agencias y los agentes internacionales de intervención que todavía, en ocasiones, no consideran a las organizaciones indígenas como interlocutores políticos de peso, sino meramente

como beneficiarios a los que se les abren pequeñas parcelas de participación en la identificación, diseño, ejecución y evaluación de los proyectos. Es decir, pese a los avances, las prácticas verticalistas no han desaparecido del todo, aunque ahora se muestren más matizadas, lo cual necesariamente genera desconfianza y frustración en ocasiones entre los pueblos indígenas.

Pero quizás lo más importante es que más allá de las nuevas propuestas programáticas, en materia de autodesarrollo y derechos, se mantiene un enfoque de mitigación y la cooperación internacional no es capaz —quizás porque estructuralmente le es imposible— de poner en cuestión el paradigma de desarrollo imperante, ni de intervenir sobre las causas de fondo que mantienen a millones de indígenas en todo el planeta en condiciones de extrema pobreza y marginación. Aquí reside la mayor contradicción de la cooperación con pueblos indígenas, una cooperación que maneja una concepción avanzada del desarrollo de estas comunidades, que ha innovado gran parte de los mecanismos, las metodologías, los instrumentos y los procedimientos de actuación pero que es incapaz, debido a los condicionantes estructurales que están en la base de su actuación, de generar prácticas transformadoras que posibiliten la generación de nuevos marcos de convivencia caracterizados por la justicia social y un auténtico respeto y valoración de la diversidad cultural.

Pese a todo ello, lo cierto es que considero que debemos ser moderadamente optimistas pues, como he señalado, las cosas han cambiado para bien en los últimos años. Además, como han demostrado los pueblos indígenas a lo largo de estas últimas décadas, desde la autoorganización, la movilización, la responsabilidad participativa, la confianza en sus propias posibilidades y el trabajo coordinado en los marcos locales, regionales, nacionales e internacionales de intervención, los cambios son posibles, la historia no está escrita. Ellos, desde la consolidación de un renovado discurso emancipador, se han convertido en palanca y motor, en agentes activos de su propio desarrollo y del reconocimiento de sus derechos diferenciados, gracias al apoyo que han encontrado en diferentes agentes de la cooperación internacional. Y con ello han puesto en tela de juicio los modelos integracionistas, han logrado una mejora en sus condiciones de vida y una valorización social de la que antes carecían, y han contribuido a hacer de la Comunidad Internacional un marco de participación más democrático, en donde los actores no estatales están llamados a jugar un importante papel.

Con su ejemplo, los pueblos indígenas, en estos tiempos en los que las utopías parecen derrotadas, nos hacen recobrar la esperanza en la acción humana, en la posibilidad del cambio y la alternativa frente a lo que se nos muestra como inamovible y predeterminado.

### 3 ¿Por qué debemos de cooperar con los pueblos indígenas?

Aquí nos adentrados en la cuestión del fundamento de la cooperación con estos pueblos, podemos encontrar dos respuestas complementarias.

Ciertamente, si ha existido un grupo humano que haya sido maltratado, perseguido, despreciado y humillado a lo largo de la historia por parte de otros grupos con los que ha coexistido, éste ha sido el que podemos englobar dentro de la categoría de pueblos indígenas. En efecto, los pueblos indígenas han sido sometidos a prácticas esclavistas, a la expropiación violenta de sus tierras, genocidios, expulsiones, traslados, pérdida de identidad y a intentos asimilacionistas de todo tipo. El tratamiento concedido ha fluctuado entre la represión, el etnocidio y el paternalismo. Ahora bien, no hablamos sólo del pasado. Hoy en día todavía hay algunos de los pueblos indígenas que se encuentran en un proceso de extinción física o desaparición cultural, con sus lenguas, sus culturas y sus cosmovisiones particulares a punto de desaparecer y muchos otros que manifiestan niveles de bienestar y acceso a los servicios básicos (ingreso, salud, nutrición) mucho más bajos que los del resto de la población nacional. Esta constatación *presente e histórica*, hace que de entrada podamos atribuir, desde los agentes de la cooperación internacional, algún tipo de relevancia moral a las reivindicaciones de los pueblos indígenas en materia de autodesarrollo y derechos colectivos imbuidas de reclamos de justicia etnocultural. De alguna manera tenemos el deber moral, los países del Norte, y especialmente España, de cooperar con los pueblos indígenas en lo que constituiría una cierta restitución histórica. Esta sería la primera respuesta.

Ahora bien, más allá de esto, entiendo que hay un segundo argumento de mayor peso aún para fundamentar las prácticas de cooperación con estos pueblos y que nos ayuda a contestar a esa pregunta que nos hacíamos en torno a ¿por qué debemos cooperar con estos pueblos? Y es que, en mi opinión, las culturas indígenas contienen elementos de emancipación, liberación y mejora de la calidad de vida para los individuos indígenas y para toda la humanidad, y por ello trabajar desde la cooperación con el objetivo de preservar su cultura y mejorar sus condiciones de vida es un deber para la Comunidad Internacional.

En efecto, las culturas indígenas, desde su propia particularidad, se nos muestran repletas de ideas, reglas, instituciones llamadas a promover la dignidad y máxima autonomía de sus integrantes, que posibilitan la potenciación de la vida individual y colectiva, autónoma y plenamente humana. Ante esta *constatación* podemos también inferir algunas conclusiones preliminares en el plano moral, especialmente importantes para la fundamentación de la cooperación con estos pueblos y lo haremos refiriéndonos a lo que denomino las

dos grandes aportaciones de las culturas indígenas a la convivencia internacional.

De esta manera, del conjunto y pluralidad de culturas indígenas que se extienden por el planeta, dos son los elementos comunes que merecerían ser rescatados como elementos especialmente significativos, valiosos y enriquecedores para la vida internacional:

- Por un lado deberíamos referirnos a la sostenibilidad ambiental asociada a las culturas indígenas, que tiene su origen en la expresión de un sentimiento de fuerte vinculación con la tierra, a la que consideran fuente de vida, madre originaria, elemento progenitor y que conlleva que los pueblos indígenas se sientan integrados en la naturaleza, junto al resto de los seres vivos, en el marco de unos sistemas de explotación económica y unas prácticas de vida social, en general respetuosas con el medio ambiente. De esta manera podemos reconocer la contribución de los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas a la protección del medio ambiente y a la gestión de los recursos naturales.
- Por otro lado deberíamos referirnos a que las culturas indígenas están vinculadas a un fuerte sentimiento de reciprocidad y una gran cohesión social enmarcada en una red de relaciones de solidaridad al interior de las comunidades, reforzadas en los mitos, en los rituales y en los sistemas de parentesco. Todo ello hace que el individuo se defina en gran medida en función de lo grupal y se sienta integrado con otros individuos en ese todo que es la comunidad-pueblo, que en cada tradición es denominado de diferentes formas sin que ello conlleve por supuesto que deba perder su propia identidad como persona distintiva y diferenciada.

Los sistemas de ayuda mutua y de respaldo comunitario nos hablan por lo tanto de un tipo de sociedad en la que los individuos, cada uno desde el propio rol que está socialmente llamado a jugar, mantienen unos lazos de afinidad y compañerismo, de hermandad y solidaridad, que resultan especialmente relevantes para su desarrollo personal y les garantizan seguridad. Las sociedades indígenas están caracterizadas por formas de asociación mutualistas que defienden y protegen con toda la fuerza común, la personalidad y la identidad de cada uno de sus miembros, y en las cuales, cada individuo uniéndose a los demás, se siente respaldado y permanece esencialmente libre en contextos de participación y decisión comunitarios.

Pues bien, estos dos elementos, que podemos resumir en los conceptos de *sostenibilidad* y *reciprocidad*, constituyen en mi opinión las dos grandes aportaciones o contribuciones de los pueblos indígenas, entre otras de menor

entidad a las que aquí, por cuestiones de espacio, no puedo referirme, que merecen ser respetadas y consolidadas en el proyecto civilizatorio de la era de la globalización. Y más aún si tenemos en cuenta que nuestra era está caracterizada por el individualismo exacerbado que sigue siendo la ideología dominante y hegemónica en nuestras sociedades, pero con tendencia a expandirse, junto a la primacía del mercado, también a los países del Sur y por la extensión de un modo de vida depredador y deshumanizado, marcado por el consumismo irrefrenable, la heteronomía, la masificación de la vida cotidiana, el hedonismo vacío de todo contenido ético y la opulencia desestructurante de lo social donde la autonomía se eclipsa, donde la participación no vale nada, donde el individualismo extremo, desindividua.

Entiendo que en este tiempo marcado por la explotación del hombre y de la naturaleza, caracterizado por la lógica del beneficio, la racionalidad instrumental y la extensión de un modo de vida al conjunto de la humanidad que en el medio plazo, resulta impracticable e insostenible, en cuanto nos remite a los privilegios de una minoría depredadora; se requieren de nuevos referentes éticos y de nuevas aportaciones civilizatorias. Los unos y las otras deberían estar enmarcadas, no en la lógica del beneficio individual y la explotación, sino en la lógica de la reciprocidad, la ayuda mutua y la sostenibilidad, verdaderos patrimonios culturales y de experiencia social de los pueblos indígenas que hoy más que nunca la Comunidad Internacional tiene el deber moral de preservar y reforzar, con el objetivo ya no sólo de asegurar un desarrollo autónomo, sin intromisiones, democrático, endógeno y participativo para los integrantes de estas comunidades, sino con el objetivo más general de favorecer la conformación de una nueva ética global, afianzada en el diálogo intercultural, que sea capaz de fundamentar nuevos paradigmas de desarrollo que puedan dar respuestas a los nuevos desafíos, algunos no tan nuevos, de la era global.

En todo ello, desde la perspectiva del desarrollo compartido, encontramos una nutrida batería de argumentos que podrían ayudarnos a avanzar hacia una fundamentación de los modelos de autodesarrollo indígena y de los derechos colectivos de estas comunidades etnoculturales diferenciadas, cuyo reconocimiento y protección internacional, para los que trabajan muchos agentes de la cooperación, se erigirían como puntos de partida, como condiciones de posibilidad, a partir de los cuales los pueblos indígenas estarían en disposición de realizar sus aportaciones a la configuración de un mundo más justo y de una Comunidad Internacional verdaderamente democrática y comprometida con la diversidad cultural.

En ese sentido, y para ir finalizando, debemos situar que tras el discurso, la reivindicación y los avances en materia de autodesarrollo y de los derechos de los pueblos indígenas, reside un potencial de cambio y una «aportación civilizatoria» que proporcione alternativas a la Sociedad Internacional. Habla-

mos por tanto de un desarrollo compartido, en el que los pueblos indígenas no sólo han de ser objeto de las políticas de la cooperación, ni siquiera han de limitarse a ser agentes de su propio desarrollo autónomo, sino que están llamados a convertirse en agentes globales de desarrollo, aportando nuevas propuestas, influyendo activamente en los paradigmas de desarrollo y colaborando, en definitiva, en la generación de un mundo mejor.

### Conclusiones: la dimensión utópica de la cooperación con pueblos indígenas

No debemos ser ingenuos, pese a los avances incuestionables producidos en el ámbito de la cooperación internacional con pueblos indígenas, lo cierto es que la mayoría de las agencias y organismos internacionales de cooperación no superarían el test del Desarrollo con Identidad. A su vez, hay condicionantes estructurales que nos llevan a concluir que el contexto internacional actual no facilita la consecución del desarrollo con identidad por lo que el discurso y las prácticas reales (no retórico ni simbólicas,) asociadas a esa propuesta, han de estar vinculadas necesariamente con una opción transformadora y de cambio.

Al reivindicar por lo tanto el desarrollo con identidad se está apostando, si se pretende ser realmente coherente con esta opción, por la construcción de un mundo diferente, en el que los referentes de convivencia no estén necesariamente asociados a los Estados excluyentes con la diversidad, al neoliberalismo económico, la homogeneización cultural, el monismo jurídico, la explotación del hombre por el hombre o los modelos de crecimiento no sostenibles. De ahí que podamos hablar de esa dimensión utópica del desarrollo con identidad y que en gran medida podamos afirmar que al apostar por su efectividad y realización se está apostando por un nuevo modelo civilizatorio en el que los pueblos indígenas, desde su actitud de resistencia constructiva, colaboran en la configuración de nuevas relaciones de convivencia en un plano internacional.

Por último, no podemos sino aludir a la responsabilidad de los científicos sociales, funcionarios internacionales y agentes de la cooperación que desarrollan su labor profesional con pueblos indígenas. Parece indudable, a tenor al menos de lo defendido en esta contribución, que aquellos que trabajan en la cooperación con pueblos indígenas no han de perder de vista esa proyección ética y en gran medida política de su labor que nos ha de conducir a remover lo establecido. Trabajar de manera consecuente en la noble tarea de la cooperación con pueblos indígenas, conlleva estar comprometido solidariamente con un proyecto emancipador, identificado con la posibilidad de lo nuevo y sentirse inmerso en la travesía de la esperanza.

Serafin Germán Solís Carrera\*

## La revaloración del territorio indígena en la Sierra Negra de Puebla, México

### Antecedentes

En México habitan 10.253.627 indígenas que representan el 10,5% de la población total del país. Al ofrecer este dato es importante mencionar que en las regiones donde esta población indígena habita, el 42% de las viviendas carece de agua potable, y el 73% de drenaje; de igual forma, el 53% de los hogares tiene piso de tierra, y el 21% no cuenta con energía eléctrica. Es además significativo señalar que el 52% de la población infantil indígena está desnutrida, en contraste con el 26% de la no indígena. Estos datos refieren el grado de marginación de las regiones donde viven los pueblos indígenas de México. Por otra parte, un 57% de la población se dedica a la actividad primaria, lo que establece la necesidad de identificar las prioridades de los sistemas de producción y la búsqueda de alternativas viables en el contexto socio-cultural de los pueblos indígenas. Es importante concluir estos datos apuntando que una gran parte de las zonas de México que están por debajo de la línea de pobreza alimentaria, coinciden con las regiones indígenas. Podría decirse entonces que ser indígena en México es sinónimo de ser pobre.

\* Coordinador Regional del Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESI) de la FAO, en Puebla, Guerrero y Veracruz (México).

En este contexto, la experiencia de revaloración del territorio indígena en la Sierra Negra de Puebla se inicia a principios del año 2002, con la definición de intervención por parte de la Cooperación Técnica Alemana y el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe a través del Proyecto Apoyo al Fondo Indígena (Proyecto FONDI-GTZ). De esta forma, un equipo de facilitadores acometió la tarea de realizar un proceso de diagnóstico participativo regional y comunitario que permitió intervenir con acciones puntuales en la cadena productiva principal de la región: el cultivo del café. Así se generaron y pusieron en marcha conjuntamente con la población indígena propuestas de solución a las restricciones enfrentadas en torno a esta línea productiva.

Los trabajos establecidos por el Proyecto FONDI-GTZ finalizaron en marzo de 2003, siendo retomados por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) que en convenio con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) pusieron en marcha la fase piloto del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) lo que garantizó la continuidad de las acciones y además su fortalecimiento a través de la intervención en tres componentes y cuatro áreas de intervención: el componente de *proyectos integrados* con acciones en cuatro áreas: la milpa, la cadena productiva principal, el traspatio y la diversificación productiva; además de los componentes de *fortalecimiento de la gestión local* y el de *coordinación institucional*. En este sentido, la sistematización de los resultados alcanzados estableció la plataforma para definir la expansión del programa con un alcance de carácter nacional para las regiones más pobres del país donde, cómo ya se ha señalado, hay coincidencias con las regiones indígenas.

La expansión del PESA se realiza a partir de agosto de 2005 a través de un modelo de Agencias de Desarrollo Rural, es decir, de equipos de facilitadores originarios, preferentemente de la región de intervención, comprometidos con la población local, y desarrollando acciones que se diagnostican, se definen y se ponen en marcha conjuntamente con la población local, poniendo énfasis en el desarrollo de capacidades. En este sentido, la continuidad de las acciones en la Sierra Negra de Puebla se ve favorecida con la inserción del equipo de facilitadores ubicados desde la intervención del Proyecto FONDI-GTZ y la fase piloto del PESA, quienes conformaron la Agencia de Desarrollo Rural «Mextlali S. C.» que hasta la fecha continua acompañando y fortaleciendo los procesos con resultados muy alentadores que han servido de referencia para la intervención en otras regiones.

## La Sierra Negra de Puebla

La Sierra Negra se ubica en México formando parte de la Sierra Madre Oriental, en el extremo sureste del estado de Puebla, en la cuenca hidrológica del río Papaloapán. Se compone de 9 municipios con altitudes que van desde los 100 hasta los 2600 metros sobre el nivel del mar, y cuenta con climas cálido, semicálido y templado húmedos. La vegetación es de selva tropical y bosques de pino-encino. En esta región, de la población total un 80% son indígenas náhuatl y mazatecos, prevaleciendo un analfabetismo de 34 al 51%, y un monolingüismo de 38 al 46%. De igual manera, el 60% de las viviendas de la Sierra Negra no dispone de agua entubada, y el 96% no cuenta con drenaje; por otra parte, un 35% de las viviendas no dispone de energía eléctrica, y el 95% de las familias cocina con carbón o leña; de la población ocupada, entre un 68 al 86% se dedica a la actividad primaria.

## Principales actividades del PESA por componente

Como parte esencial del proceso de intervención del PESA se puede destacar la realización de un diagnóstico regional que permite identificar fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas para el desarrollo sostenible de la región, lo cual permite la identificación de las principales líneas estratégicas. Por otra parte, también la realización de diagnósticos comunitarios a fin de establecer con la población local las prioridades para la intervención. Identificadas las alternativas más viables, se apoya la labor de diseño de proyectos, la gestión, su puesta en marcha y la correspondiente evaluación de resultados. Todas estas acciones se realizan en un marco de amplia participación local, con una visión de desarrollo sostenible con equidad, y haciendo énfasis en el desarrollo de capacidades de la población beneficiaria. En este sentido recordamos que el PESA opera a través de tres componentes: proyectos integrados, fortalecimiento de la gestión local y coordinación institucional, y que, a su vez, el componente de proyecto integrado considera cuatro áreas de intervención: la milpa, el traspatio, la cadena productiva y la diversificación productiva. En base a lo anterior se pueden enunciar las principales restricciones encontradas y actividades realizadas por componente y área de intervención:

### 1 Componente *proyectos integrados*

a) Área de intervención *traspatio*: entendiendo el traspatio como el espacio más cercano a la vivienda y que por consiguiente incluye a la misma como parte de él, los análisis realizados nos refieren las restricciones encontradas, que se centran principalmente en los fuertes gastos que realiza la familia para

la adquisición de alimentos y medicamentos, además de la inversión que realiza la población en los gastos de educación de sus hijos e hijas. Ante esta situación se observa una alta dependencia de recursos externos ya sea proveniente de subsidios o de la migración. Otros de los problemas que enfrentan las familias de la Sierra Negra están ligados a la insuficiencia de leña y las enfermedades respiratorias por la presencia de humo en la vivienda, además de la escasez de agua para el consumo familiar.

En este sentido, las principales acciones realizadas como parte de las soluciones puestas en marcha tienen que ver con la planificación participativa del traspatio, la identificación y revaloración de plantas medicinales, comestibles y forrajeras locales, el establecimiento de validaciones relacionadas con sistemas de captación de agua y fogones ahorradores de leña y eliminadores de humo al interior de la vivienda, los intercambios de experiencias y por supuesto el desarrollo de capacidades locales.

b) Área de intervención *milpa*: el análisis de la milpa bajo un enfoque sistémico como proveedor no sólo de maíz sino también de otros productos, como plantas comestibles y medicinales, nos refiere como principales restricciones la baja producción de maíz, los daños de plagas y enfermedades en el cultivo y sobre todo en postcosecha, con pérdidas importantes del grano cosechado, además de los daños por el sistema de roza, tumba y quema, además de la pérdida de plantas comestibles y medicinales de la milpa y la erosión del suelo.

Dentro de las principales soluciones establecidas se encuentran el establecimiento de validaciones para la conservación de grano postcosecha a través del rescate de conocimientos locales, el intercambio de experiencias y el correspondiente desarrollo de capacidades de la población involucrada.

c) Áreas de intervención *cadena productiva café y diversificación productiva*: en relación con la cadena productiva café, los análisis participativos refieren como principales restricciones los bajos precios de venta y la mala calidad de la producción, además de la alta dependencia del cultivo e ingresos del café, la presencia del intermediarismo en la comercialización y la erosión de los suelos.

Esto ha permitido establecer como acciones principales el fortalecimiento organizativo, la diversificación productiva, la comercialización organizada, el valor agregado a la producción a través de la línea de producción orgánica, el intercambio de experiencias y el desarrollo de capacidades.

## 2 Componente *fortalecimiento de la gestión local*

En cuanto a este componente, las principales restricciones enfrentadas por la población de la Sierra Negra se encuentran en el desconocimiento de programas y trámites para la gestión de los apoyos requeridos, la debilidad organizativa para la producción, comercialización y gestión de apoyos, los divisionismos internos por aspectos político-religiosos, además de la falta de cultura de ahorro que los pone en manos del agio.

De tal forma que dentro de las soluciones que se han implementado de manera conjunta con la población se encuentran el desarrollo de capacidades y apoyo en labores de gestión, el fortalecimiento organizativo local y regional y el apoyo y capacitación para la puesta en marcha de fondos de ahorro y préstamo.

## 3 Componente *coordinación institucional*

Es importante mencionar las restricciones que se presentan en la región de la Sierra Negra relacionadas con la coordinación institucional, siendo la principal la escasa presencia institucional y, por otra parte, los escasos apoyos institucionales a los sistemas de producción que prevalecen, así como los apoyos institucionales se ejecutan en ausencia de procesos de planificación mucho menos participativa, además de la ausencia de procesos de desarrollo regional sostenibles y la presencia de apoyos clientelares y descoordinados que responden a diversos intereses.

En este sentido, las soluciones que se han puesto en marcha con la población local están en función del desarrollo de procesos de planificación local y regional, la identificación de programas de apoyo institucional en base a la demanda local, así como la construcción de alianzas estratégicas y el establecimiento de mesas de concertación para la consecución de los apoyos institucionales necesarios.

## Principales resultados del PESA por componente

A continuación se refieren los principales resultados por componente en base a las acciones que se han puesto en marcha para dar respuesta a las restricciones que enfrenta la población local.

### 1 Componente *proyectos integrados*

a) Área de intervención *traspatio*: se cuenta con 270 familias que desarrollan acciones de mejoramiento de sus traspatios; se tiene un estudio de plantas

medicinales y otro de plantas comestibles locales que permite plantear su revaloración y rescate. Un total de 10 personas están capacitadas en la construcción de cisternas de ferrocemento para la captación de agua que permiten establecer acciones y planteamientos para la disponibilidad de agua en la familia. 22 indígenas están habilitados para la construcción de fogones mejorados con importante impacto social, económico y ambiental, con la incidencia directa en acciones para la eliminación total del humo en la vivienda y en el ahorro hasta de un 50% del consumo de leña.

b) Área de intervención *milpa*: un total de 170 productores, de 213, ya no quemar al sembrar la milpa, es decir, han cambiado de un sistema de tumba, roza y quema, al de tumba y roza; incorpora además el favorecer la disponibilidad de alimentos provenientes del sistema de producción de milpa. En 20 comunidades se cuenta con validaciones sobre alternativas de control de plagas del maíz en almacén que han dado resultados muy importantes al disminuir de un 50% a un 5% las pérdidas del grano almacenado, dando gran revaloración al conocimiento local, disminuyendo los gastos de la familia y fortaleciendo la disponibilidad del maíz.

c) Áreas de intervención *cadena productiva café y diversificación productiva*: se cuenta con un total de 20 inspectores orgánicos capacitados y 10 responsables de comercialización que cuentan con las capacidades para ello. Un total de 306 productores y sus parcelas están certificados como productores orgánicos y en el mercado justo. Por otra parte, 130 de 326 productores ya cuentan con parcelas con enfoque agroforestal, que elevan de manera substancial los ingresos de las Unidades de Producción Familiar mediante una producción diversificada y el rescate y revaloración de plantas comestibles locales. 30 toneladas de café han sido colocadas en el mercado internacional, certificadas como orgánico y justo, lo cual ha mejorado de manera significativa los precios de venta de la producción de café en beneficio de las familias indígenas. Existe una revaloración de 10 plantas alimenticias y 6 de otros usos, ubicadas en el cafetal, que se han revalorado como parte de la dieta de la población local y en beneficio de sus sistemas de producción.

## 2 Componente *fortalecimiento de la gestión local*

Se cuenta con una red de organizaciones locales con figura legal y constituidas como figura regional e integradas a una Red Nacional de productores y productoras de diferentes regiones de México en los estados de Chiapas, Oaxaca, Veracruz y Puebla. Un total de 98 mujeres se han incorporado al proceso organizativo y 8 jóvenes han sido capacitados en planificación parti-

cipativa. Por otra parte se pusieron en marcha 9 fondos de ahorro, de los cuales uno ha logrado conjuntar un aproximado de 73.000 \$US con la participación de 279 socios y socias, lo cual es significativo al no existir ninguna aportación externa y tenerse un cero porcentaje de cartera vencida, estando en proceso de conformación en una figura legal de alcance regional.

## 3 Componente *coordinación institucional*

Se ha logrado la construcción de alianzas estratégicas con 21 instituciones en torno a proyectos de las bases indígenas, lo cual ha permitido concretar acciones para dar respuesta a las necesidades de la población local.

### Factores que favorecieron el proceso

Es conveniente establecer algunos de los factores que favorecieron los procesos y las acciones que se pusieron en marcha:

- La planificación participativa con la población local y la evaluación participativa de los resultados y las acciones.
- El desarrollo de procesos organizativos y autogestivos.
- El desarrollo de capacidades en la población objetivo.
- La búsqueda de concurrencia y coordinación institucional.
- El diseño de proyectos en base a la actividad productiva principal, la diversificación productiva, la milpa y el traspatio, buscando un enfoque integral.
- La disposición de la población a buscar una alternativa de vida con corresponsabilidad además del proceso continuo de sensibilización con la población local.
- El intercambio de experiencias con otras organizaciones con procesos avanzados y la incorporación a una organización de tercer nivel.
- La transparencia en el manejo de los recursos.
- El conocimiento local y la experiencia de la población indígena atendida.
- El modelo metodológico de cambio tecnológico participativo además del involucramiento de actores y promotores locales.
- La calidad moral de los líderes locales.
- El contar con facilitadores que son y están comprometidos con la región de intervención.
- La disponibilidad, compromiso y presencia continua de los facilitadores para el desarrollo de procesos.

## Factores que obstaculizaron el proceso

Desde luego que también existieron factores que obstaculizaron el proceso y que es necesario mencionar:

- La falta de compromiso de algunos socios de las organizaciones.
- La falta de financiamiento de algunos proyectos.
- El incumplimiento de algunos proveedores de los proyectos.
- Las complejas normatividades institucionales.
- La insuficiente capacidad operativa de los facilitadores para dar atención a los proyectos y procesos.
- Los difíciles accesos a las comunidades de la región.
- La tenencia de la tierra por existir mucho rentismo.
- La falta de incentivos para los promotores locales.
- La falta de una estructura y experiencia para la comercialización.
- La falta de maquinaria y equipo para controlar la calidad del café.
- Los programas asistencialistas del Estado.
- Los cambios en los hábitos de la población por la migración y falta de información adecuada.
- El divisionismo de la población por partidos políticos y religiones.
- La inversión de tiempo que requiere el desarrollo de procesos.
- La sobrecarga de trabajo de los dirigentes.
- La desconfianza y falta de cultura de ahorro en la población local.

Ingrid Jung\*

## La formación continua en diálogo con el Estado y la sociedad civil: experiencias y potencialidades en la cooperación de INWENT con pueblos indígenas

En un mundo en transformación rápida, sobre todo desde el punto de vista tecnológico pero también del social y económico, las competencias requeridas por las personas y las organizaciones que las representan o las instituciones en las que trabajan, están ampliándose y, al mismo ritmo, adquiriendo mayor complejidad. Estos cambios afectan tal vez de manera incluso más radical que en el caso de otros ciudadanos, a los pueblos indígenas y sus organizaciones en todos los niveles.

A medida que los recursos naturales son de cada vez más difícil acceso y más codiciados por las grandes empresas internacionales, o los conocimientos de los pueblos indígenas en biología y medicina más interesantes para la industria farmacéutica, la presión sobre estos pueblos se agudiza, y la defensa de sus territorios y culturas se convierte en un reto cada vez más grande. Pero se presentan también nuevas posibilidades de comunicación internacional, de creación de lazos de solidaridad, incluso de presión política para gestionar un modelo de desarrollo más acorde con los principios autodefinidos.

En esta situación de amenazas y potencialidades es indispensable tener las informaciones necesarias y saber anticipar futuros desarrollos para tomar

\* «Internationale Weiterbildung und Entwicklung» (INWENT), Área de Desarrollo Social, Departamento de Educación y Cultura, Berlín (Alemania).

decisiones estratégicas. Es preciso tener estrategias de comunicación a nivel nacional e internacional y tejer las alianzas necesarias para hacer avanzar la propia causa. Obviamente se trata igualmente de hacer avanzar el desarrollo local a base de conocimientos en los sectores económicos pertinentes para que el proyecto político vaya vinculado con un proyecto económico.

En este contexto y con estos requerimientos respecto a las competencias involucradas en su manejo, la «Internationale Weiterbildung und Entwicklung GmbH» (Formación Continua y Desarrollo Internacional SRL) –INWENT– ha desarrollado una serie de actividades de reforzamiento de capacidades en las cuales han participado representantes de organizaciones indígenas y personas que viven en zonas de población indígena. Como organismo de capacitación y formación de personal de organizaciones estatales, de la sociedad civil y de la empresa privada, INWENT diseña programas con las organizaciones contrapartes para contribuir al desarrollo sostenible en los ámbitos de lo económico, lo político, lo social, y en aspectos ecológicos.

Se analiza en un proceso conjunto la demanda de capacidades así como las formas de capacitación y asesoramiento más adecuadas dentro de un contexto institucional y político determinado, para lograr los objetivos definidos y tener un impacto real.

INWENT ha cooperado en diferentes programas con pueblos indígenas o en temas en los cuales éstos han tenido una participación significativa:

Un primer ejemplo es el programa desarrollado en cooperación con la COICA, los Estados y el sector petrolero, para facilitar el diálogo entre las organizaciones indígenas, los ministerios involucrados y las empresas petroleras, cuyos intereses a primera vista se hallan diametralmente opuestos. En consecuencia, desde el inicio se planteó la pregunta de si, pese a las diferencias de poder entre los tres actores, sería posible llevar adelante un diálogo que contribuyera a un mejor equilibrio y a un respeto de los intereses de los pueblos indígenas. Una segunda preocupación fue la cuestión ecológica: ¿cómo reducir al máximo los daños ecológicos derivados de la explotación petrolera y cuáles son las alternativas? El desarrollo sostenible en las regiones afectadas depende también de las perspectivas de los pueblos indígenas. ¿Cómo apoyar sus procesos políticos, económicos, sociales? El programa contribuyó a fortalecer las competencias de negociación de los representantes de las organizaciones representadas en COICA.

INWENT, en cooperación con la GTZ y universidades de la región, ha realizado una serie de eventos sobre Educación Intercultural Bilingüe (EIB) en los cuales se han presentado también los programas de este tipo iniciados por organizaciones indígenas. Los organizadores y las organizaciones indígenas querían fomentar un diálogo entre los programas y proyectos de la EIB en la región, por un lado, y la investigación académica sobre temas específicos ligados al quehacer educativo, por otro. El resultado de esta actividad de

intercambio y reflexión ha sido una serie de publicaciones sobre educación y cultura en América Latina.<sup>1</sup> En un programa de fomento de la calidad educativa de INWENT, los temas de interculturalidad y bilingüismo son considerados como ejes para el mejoramiento de la formación docente.

En este momento se llevan a cabo además programas en diferentes ámbitos que incluyen la participación de pueblos indígenas y en los que –también hay que decirlo– se podría tomar en cuenta una mayor presencia de las organizaciones indígenas:

El tema de los derechos humanos y los derechos de los pueblos indígenas y afroamericanos está presente igualmente en un Programa de Educación para la Paz que INWENT lleva a cabo en Centroamérica, México y Colombia. Es evidente que las guerras civiles, el genocidio en Guatemala, así como la guerra de baja intensidad en Colombia, afectan de manera particular a la población indígena y afroamericana, causando su muerte, su desplazamiento y despojo u obstáculos para su autodeterminación. En estos contextos es importante tener herramientas de resolución de conflictos, de negociación, así como de análisis, memoria histórica y resistencia que fortalezcan su posición en sus respectivas sociedades.

Un tema recurrente es la utilización de los recursos naturales, especialmente del bosque. Existen sistemas de certificación de explotación forestal, ecológicamente sostenible, que permitirían entrar a un mercado y controlar sus propios recursos. Sin embargo, para lograrlo se requieren capacidades en gestión y un sistema de utilización de los recursos forestales acorde también con la tradición local. INWENT está promoviendo la formación de responsables en este sector de las organizaciones indígenas y el intercambio con el organismo de certificación internacional.

Otro tema importante es la descentralización y el papel de la población indígena en estos procesos de participación popular. Es necesario que la descentralización sea un proceso de democratización verdadera, incluyendo la transferencia de recursos, y que se respeten también los derechos de minorías dentro de cada unidad administrativa. En los países andinos, especialmente en Bolivia, el programa de INWENT enfoca la creación de redes de capacitación municipal para asegurar la sostenibilidad de la calidad de los recursos humanos en la gestión municipal.

La participación de organizaciones indígenas en estos programas permitiría a los/las participantes indígenas analizar la materia desde su punto de vista histórico, social, económico, e introducir esta perspectiva en la discusión con los otros participantes para fomentar un diálogo verdadero y fructífero.

Finalmente, para grupos de personas que no pueden asistir presencialmente a los cursos regulares de formación, se ofrece la modalidad de educa-

<sup>1</sup> Colección *Pedagogía: Educación, culturas y lenguas en América Latina*, Ediciones Morata.

ción a distancia. INWENT tiene experiencia en el aprendizaje *en línea* y dispone de una plataforma virtual de aprendizaje propia. Se ofrecen cursos para la adquisición de conocimientos generales en temas de gestión, así como cursos en temas específicos como en resolución de conflictos, prevención del SIDA, calidad educativa y otros. Existe también la posibilidad de desarrollar en cooperación con las universidades que ejecutan programas como parte de la Universidad Indígena Intercultural (UII), cursos específicos diseñados de acuerdo a las necesidades de la población meta o de adaptar cursos ya existentes a las demandas del lugar.

La tecnología educativa a través del Internet debería ser considerada no solamente como una posibilidad desde la perspectiva de los usuarios, sino también desde el punto de las instituciones y organizaciones que ofertan esta forma de aprendizaje. Programas educativos lanzados desde organizaciones indígenas podrían aprovechar igualmente la posibilidad de llegar a estudiantes lejanos o dispersos. INWENT ofrece cursos sobre el diseño de cursos a distancia y su organización, aspectos tecnológicos y tutorías, que pueden permitir a este grupo meta diseñar mejor su propia oferta educativa.

INWENT trabaja también en Alemania informando sobre la situación en los países en desarrollo y en cooperación con organizaciones educativas y de la sociedad civil. De esta manera puede también contribuir a informar sobre la situación de los pueblos indígenas y establecer vínculos entre organizaciones alemanas e indígenas.

J. Daniel Oliva Martínez\*

## Derecho internacional de los derechos humanos y cooperación al desarrollo: un proyecto de formación superior para pueblos indígenas

### 1 El Fondo Indígena como contexto de intervención

El Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe,<sup>1</sup> una organización internacional que surgió con el objetivo de promover el autodesarrollo político, económico, cultural y social de los pueblos indígenas, fortaleciendo sus instituciones y organizaciones propias y con el propósito de conseguir, en un plano nacional, regional e internacional el reconocimiento de sus derechos diferenciados, se creó hace ya casi 15 años. Su creación debemos situarla a partir de la firma del Convenio Constitutivo en el marco de la II Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en julio de 1992 en Madrid.

Desde entonces hasta hoy, la organización, que constitutivamente posibilita la incorporación de los pueblos indígenas en sus órganos de dirección, en una estructura de participación única en el panorama de las organizaciones internacionales, ha venido jugando un importante papel facilitando la identificación y diagnóstico de las demandas en materia de autodesarrollo de muchos pueblos indígenas a partir de lo cual ha preparado un importante número

\* Universidad Carlos III de Madrid y asesor del Programa Indígena de la Agencia Española de Cooperación Internacional.

<sup>1</sup> También conocido como Fondo Indígena.

de proyectos y ha coadyuvado a la financiación de los mismos.<sup>2</sup> El Fondo Indígena ha movilizado fuentes de recursos provenientes de otras organizaciones internacionales o de las agencias de cooperación internacional de los gobiernos europeos, ha asumido un insustituible rol de concertación, especialmente entre los pueblos indígenas, los gobiernos de los países miembros y la cooperación internacional, y ha incidido positivamente en la obtención de óptimos resultados al interior de los procesos de negociación que sobre diferentes ámbitos y asuntos (tierras, derechos indígenas, reformas constitucionales e incorporación de nuevos marcos normativos afianzados en el valor de la diversidad socio-cultural, representación de los indígenas en el Fondo, renovación de las instituciones indigenistas gubernamentales, obtención de recursos externos para la financiación de proyectos autóctonos, etc.) se han venido desarrollando en la región. En ese campo el Fondo Indígena ha acompañado a numerosas organizaciones indígenas en los procesos de negociación política y ha impulsado la instalación de Instancias Consultivas Nacionales y Regionales que han tenido avances en México, Colombia, Panamá, Costa Rica, El Salvador, Argentina, Perú, Chile, Ecuador y Bolivia.

La organización internacional también ha participado activamente, en la medida en que sus posibilidades presupuestarias lo permitían, en ámbitos regionales y mundiales de interés para los destinatarios principales de su quehacer institucional. Igualmente cabría destacar el desempeño del Fi en las acciones vinculadas al desarrollo y fortalecimiento de las capacidades técnicas, administrativas, de liderazgo espiritual y profesional de mujeres y hombres indígenas para asumir tareas de dirección, facilitación, mediación, ejecución y asesoría a iniciativas, programas y proyectos de desarrollo que pudieran beneficiar a sus pueblos. Para ello la organización ha implementado programas concretos en el ámbito educativo y la formación profesional a nivel nacional, subregional o regional, ha realizado un buen número de seminarios y congresos, ha facilitado la creación de bolsas de becas para estudiantes indígenas y ha incorporado nuevas propuestas formativas en el ámbito universitario, destinadas exclusivamente a proporcionar una formación integral que diera respuesta a las necesidades particularizadas de los pueblos indígenas que habitan los países de América Latina y el Caribe, contando siempre con la colaboración de numerosos centros docentes asociados de gran prestigio.

Como resultado de algunas de estas actividades, el Fondo Indígena ha publicado algunos trabajos, ciertamente no muy numerosos, en los que se han

2 Sobre la organización, en general, pueden consultarse mis trabajos: J. Daniel Oliva, *El Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*, La Paz 2003; «Una aproximación a las características jurídico-institucionales del Fondo Indígena», en: F. Mariño / J. Daniel Oliva: *Avances en la protección de los derechos de los pueblos indígenas*, Madrid 2004: Dykinson, Universidad Carlos III.

recogido los puntos de vista de diferentes agentes involucrados en la promoción de autodesarrollo indígena, así como experiencias concretas en comunidades locales.

En definitiva, a lo largo de este tiempo, el Fi ha jugado un destacado papel en la promoción del desarrollo con identidad, el fortalecimiento de las organizaciones indígenas, la resolución de conflictos y el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, y se ha prestigiado como fuerza de cambio y como foro para la discusión, sabiendo incorporar a las comunidades autóctonas en los procesos de toma de decisiones y emprendiendo actividades a petición de los eventuales beneficiarios. A su vez el Fi, tal y como se ha puesto de manifiesto a lo largo de estos años, cuenta con una serie de fortalezas que lo han consolidado como una organización internacional especializada y como un organismo único en su género. Estas fortalezas tendrían que ver con el origen iberoamericano de la organización, el respaldo político obtenido a lo largo de estos años por parte de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno, la participación paritaria de representantes indígenas y gubernamentales en sus órganos de gobierno, el hecho de estar integrado por todos los Estados iberoamericanos, la activa participación de las organizaciones políticas indígenas que han emergido como fuertes grupos de presión en un nuevo marco de relaciones de poder en el contexto internacional-nacional, y la atracción que ha ejercido sobre la oferta financiera internacional.<sup>3</sup>

Ahora bien, pese a los logros obtenidos, el contexto favorable y las fortalezas vinculadas al perfil propio y al principio de especialización del Fi, lo cierto es que tal y como se puso de manifiesto en el proceso de reestructuración, la organización requería de una evaluación que sacara a relucir las nuevas realidades a las que debía de enfrentarse en el desarrollo de su práctica, que pusiera de manifiesto sus debilidades institucionales y que situara cuáles habían de ser los nuevos desafíos que en el futuro (incluso en el más inmediato), el Fi habría de afrontar con el objetivo de garantizar la consecución generalizada de sus fines constitutivos y su consolidación en la esfera internacional como organización internacional autónoma.

En efecto parece que algunas de las tendencias apuntadas en los momentos de creación del Fi se han acabado por implantar, al tiempo que la dirección y magnitud de las modificaciones que ha experimentado el escenario en el que se desenvuelve la organización internacional, generaron nuevas realidades y nuevos contextos en los que el Fi ha de estar capacitado institucionalmente para incidir. Ciertamente en los últimos diez o quince años se ha producido una innegable emergencia de los pueblos indígenas en la Comunidad Internacional como sujetos colectivos de cambio, quienes asumiendo la dialéctica de los derechos humanos, han trasladado sus reivindicaciones a los

3 AECA, *Análisis FODA del Fi*, Madrid 2001.

ámbitos nacionales e internacionales de decisión, con el objetivo de obtener un reconocimiento legal de sus derechos como entidades comunitarias diferenciadas. De esta manera asociadas al discurso del pluralismo cultural, la diversidad, el autodesarrollo y el derecho a la diferencia, se vienen produciendo reformas constitucionales que reconocen los derechos colectivos, la educación bilingüe intercultural, la administración de justicia y las formas organizativas tradicionales y reformas político-institucionales al interior de los Estados, que han permitido incorporar a los indígenas en las instituciones nacionales encargadas tradicionalmente de los asuntos indígenas.

A su vez, se han avanzado las propuestas en torno a una nueva ciudadanía cultural, que habrá de garantizar la integración de los pueblos indígenas en los procesos internos de toma de decisiones a nivel nacional, al tiempo que se favorece la preservación de su identidad socio-cultural diferenciada,<sup>4</sup> en un contexto generalizado de descentralización administrativa en la región que ya se inició en el momento de creación del Fondo Indígena y que hoy en día alcanza altos niveles de implantación en la mayoría de los países.

Paralelamente a estas evoluciones, en un plano internacional, avanza – pese a la resistencia de algunos Estados – un proceso de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, a partir de iniciativas legales e institucionales de ámbito global, algunas ya consolidadas y otras en proceso de discusión en el espacio de las organizaciones internacionales. Como ejemplo de procesos acontecidos en esa dirección a lo largo de estos quince años en los que ha venido operando el FI, cabría citar: el aumento de las ratificaciones del Convenio 169 de la OIT; la aprobación por parte del Consejo de Derechos Humanos de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas; su reflejo en el contexto interamericano; el proyecto de Declaración Americana de la OEA; así como la creación del Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas, organismo subsidiario dependiente del ECOSOC que inició su andadura en la primavera de 2002; y, por supuesto, la implementación de la Relatoría Especial sobre Derechos y Libertades de los Indígenas, que ha recaído en el experto mexicano y primer presidente del Fondo Indígena, Rodolfo Stavenhagen.

Este proceso ha sido reforzado desde la jurisprudencia internacional que claramente empieza a reconocer derechos colectivos de los pueblos indígenas a partir de importantes sentencias que están sentando precedentes al respecto. Parece poco discutible que los derechos indígenas son ahora parte central de la agenda de la Comunidad Internacional.

4 Vid. R. Stavenhagen, «Derechos humanos y ciudadanía multicultural: los pueblos indígenas», en *Derechos Humanos de los pueblos indígenas*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México, México 2000, págs. 85-110.

Todo ello ha venido acompañado de una consolidación generalizada de las organizaciones indígenas que «han alcanzado un mayor grado de madurez y fortalecimiento, paralelo al proceso de afirmación de los derechos indígenas. De esta forma los pueblos indígenas han contribuido con importantes experiencias en el manejo de recursos naturales, metodologías participativas, programas de desarrollo alternativo, nuevas formas de organización social y otros temas que en conjunto constituyen propuestas que alimentan una nueva forma de los Estados nacionales, así como nuevos modelos de desarrollo que habrán de caracterizarse por la equidad y el respeto a la diversidad cultural y natural».<sup>5</sup> Por otro lado, tal y como se ha señalado «numerosos movimientos sociales en América Latina y el Caribe mostraron que los procesos de rearticulación eran dinamizados, como nunca antes, por un fuerte componente indígena que obligaba a reconfigurar los paradigmas teóricos y programáticos de la intervención gubernamental, ante una perspectiva que se alejaba de premisas meramente reivindicatorias y generaba nuevas propuestas para las políticas públicas».<sup>6</sup>

Es indudable que estos cambios a nivel nacional e internacional relacionados con la emergencia de los pueblos indígenas, con el rol protagónico que están asumiendo en los procesos políticos, con el reconocimiento del valor de la diferencia y diversidad cultural, paradójicamente en los tiempos de una globalización que amenaza con homogeneizar el planeta, así como con el proceso de maduración de las propias organizaciones indígenas en el ámbito iberoamericano, han generado una nueva realidad y un nuevo contexto de intervención, que requiere de una readecuación institucional del Fondo Indígena, para que esta organización pueda aprovechar sus ventajas comparativas y adecuar su operatividad a las nuevas situaciones, sobre todo si tenemos en cuenta que también en los últimos años el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y otras organizaciones internacionales, así como la mayoría de las agencias de cooperación de los gobiernos europeos, han situado a los indígenas como sujetos prioritarios de sus políticas y estrategias de ayuda internacional, al considerarlos colectivos y comunidades etnoculturales diferenciadas especialmente vulnerables con necesidades particularizadas en lo relativo a su desarrollo.

Pero más allá de esta nueva realidad relacionada con el cambio de condiciones del entorno, que han colocado al Fondo Indígena en la encrucijada de asumir nuevos desafíos que le permitan reforzar su legitimidad y consolidar su vigencia, lo cierto es que a lo largo de estos años de operatividad de la organización también se detectaron grandes debilidades institucionales que

5 Fondo Indígena, *Plan de Reestructuración y proyecto de puesta en marcha del proceso*, 5ª versión, elaborada el 25 de julio de 2002, La Paz-Bolivia, pág. 12.

6 *Plan de Reestructuración del Fondo Indígena, Informe Ejecutivo*, FI, La Paz 2003, pág. 24.

amenazaron su autonomía e impidieron, en gran medida, la consecución de sus objetivos fundacionales. Algunas de estas debilidades institucionales son estructurales, en el sentido de que están asentadas en deficiencias presentes en el proceso de negociación del Proyecto del Fondo o en el propio Convenio Constitutivo y que no han sido enmendadas o reorientadas hasta la fecha. Otras se corresponden con los momentos coyunturales, las etapas o los contextos situacionales por los que ha ido atravesando el Fondo. Por todo ello los Estados parte entendieron hace ahora ya varios años que la organización requería un proceso de mejora y relanzamiento.

Para tal fin, la organización puso en marcha, como ya hemos adelantado, un proceso de reestructuración. La finalidad de este proceso de reestructuración, que se fundamentaba en el reconocimiento de la pertinencia y vigencia del Fondo Indígena, era, tras una crisis institucional sin precedentes, hacer efectivas las ventajas comparativas de la organización en relación a otras organizaciones internacionales (vinculadas a su composición paritaria y a su principio de especialización el autodesarrollo y los derechos de los pueblos indígenas), mediante el establecimiento de estrategias adecuadas para la sostenibilidad financiera, fortaleciendo su estructura orgánica, logrando con todo ello reforzar la pertinencia, eficacia y eficiencia del organismo para asegurar la viabilidad y el impacto positivo de sus realizaciones.<sup>7</sup>

Tal y como se señala en documentación oficial «El Plan de Reestructuración tenía como objetivo principal consolidar al Fondo Indígena como un organismo experto en las políticas y tareas del desarrollo indígena, ratificando los principios esenciales que orientaron su creación, pero dotándolo de nuevos instrumentos, capacidades y atributos. Se trataba en consecuencia, de vigorizar su naturaleza de instancia internacional especializada, sostenible técnica, financiera e institucionalmente».<sup>8</sup>

En el marco de ese proceso de reestructuración, el Fondo Indígena, a partir de la V Asamblea celebrada en Lima en 2003, reordenó su actividad concentrándola en los denominados Programas Emblemáticos, línea estratégica que ha sido confirmada y reforzada en las Asambleas de Santiago de Chile y de La Antigua (Guatemala).

En la actualidad cinco son los Programas en los que el Fondo Indígena estructura su trabajo: el Programa de Concertación; el Programa de Formación y Capacitación; el Programa de Comunicación e Información; el Programa de Desarrollo con Identidad y el Programa de Derechos Indígenas.

7 Informe del Mandato de la IV Asamblea del Fondo Indígena sobre el proceso de reestructuración / Parte II Contenido del Plan... doc. cit., pág.4.

8 Plan de Reestructuración del FI, Informe Ejecutivo, FI, La Paz 2003, pág. 37.

## 2 El programa de Formación y Capacitación del Fondo Indígena y su componente principal: la Universidad Indígena Intercultural

El Programa de Formación y Capacitación busca fortalecer las capacidades de los pueblos, comunidades y organizaciones indígenas para participar activamente en la gestión del desarrollo indígena, de los gobiernos y de los procesos de integración regional. El Programa consta de dos componentes básicos: la Universidad Indígena Intercultural<sup>9</sup> y la Escuela Indígena de gobierno que tiene sus raíces en el ya concluido Programa de Formación para Líderes Indígenas en la Región Andina (PFLICAN).<sup>10</sup>

La Universidad Indígena Intercultural, está concebida como un sistema de educación superior para América Latina y el Caribe, destinado a proporcionar una formación universitaria de calidad a los indígenas de la región sobre la base de sus propias demandas y necesidades formativas.

El objetivo general es promover en forma permanente el desarrollo y el fortalecimiento de las capacidades técnicas y administrativas, de liderazgo espiritual y profesional de mujeres y hombres indígenas para asumir su propio desarrollo siempre, insisto, en base a las demandas y proyecciones de las organizaciones, comunidades y pueblos indígenas quienes han de constituirse como los grandes beneficiarios.

Las demandas y necesidades de formación de los pueblos indígenas han sido previamente identificadas y a continuación se exponen:

- La naturaleza: manejo de recursos naturales, biodiversidad y ecosistemas, patrimonio cultural y ecológico.
- Los funcionamientos institucionales: el marco institucional de los Estados de la región, mecanismos de relación entre gobiernos, pueblos indígenas, sociedad civil y cooperación internacional, gobierno y municipios indígenas.
- Los derechos indígenas: derechos humanos, derechos específicos de los pueblos indígenas, Derecho Internacional de los derechos humanos, Derecho indígena y jurisdicciones propias.
- Desarrollo: salud, educación indígena, cultura propia, formulación de proyectos, territorios indígenas.

9 También la identificaremos como «UII».

10 Fondo Indígena, *Con las energías renovadas, Informe de Gestión 2004-2006*, La Paz 2006, pág. 9.

A su vez, se ha detectado que los desarrollos universitarios son desiguales, las universidades públicas cuentan con escasos recursos, existe un desigual acceso de los indígenas a las universidades, una limitada formación en postgrado, falta la perspectiva intercultural y no se cuenta apenas con ofertas que, específicamente, se orienten a la formación de universitarios indígenas.

Actualmente la Universidad Indígena Intercultural, sobre la base de la identificación previa, se enfoca en cuatro áreas específicas de formación: derechos indígenas, desarrollo con identidad, salud intercultural y educación intercultural bilingüe, cada una de las cuales tiene previsto ejecutarse a través de sus respectivas subredes temáticas. Además cuenta con una Cátedra de Conocimientos Indígenas<sup>11</sup> y un sistema de información sobre la situación de los pueblos indígenas.

El FI se ha centrado en la sistematización de información estadística por país, sobre demanda de formación de postgrado en cada una de las áreas priorizadas en la UII, así como también en la elaboración de un catastro de instituciones y especialistas que trabajan en cada uno de ellos. También ha desarrollado una labor de documentación y sistematización de las experiencias de formación a nivel de postgrado llevadas a cabo en cada una de las áreas priorizadas, como insumo para el diseño curricular de los cursos de formación. Desde la cooperación española y la Universidad Carlos III se viene apoyando y siguiendo muy de cerca este proceso.

La Universidad Indígena Intercultural se constituye realmente en una red de centros asociados que han firmado una Carta de Entendimiento con el Fondo Indígena y que articulan programas de estudio con mayor pertinencia para los pueblos indígenas. La Universidad Carlos III de Madrid firmó este documento en el verano de 2005, en presencia del representante español en el FI (vicepresidente segundo). Otros centros asociados de prestigio son la Universidad de la Frontera de Chile, la Universidad de URACCAN de Nicaragua, la Universidad Mayor de San Simón, Bolivia y CIESAS, México, entre otros muchos. La UII se propone ofertar cursos especializados, promover la investigación comparada, la producción de materiales educativos y la generación de un sistema virtual de apoyo al aprendizaje y la investigación. Uno de los grandes objetivos es asegurar fondos específicamente orientados a financiar becas para estudiantes indígenas.

La cooperación alemana (a través de la GTZ)<sup>12</sup> ha impulsado la puesta en marcha de un proyecto propio dentro de la UII con una considerable aporta-

11 Esta Cátedra está conformada por un conjunto de sabios y especialistas indígenas que apoyan el desarrollo de los programas de la UII. En gran medida se trata de un espacio destinado a ofrecer información, análisis y aportes conceptuales y metodológicos, así como explicaciones de la hermenéutica sobre el conocimiento, la sabiduría y la manera de ver el mundo de los pueblos indígenas. *Ibidem*, pág. 26.

12 Dependiente del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo.

ción económica de más de un millón de dólares que no contempla un programa de becas y del que han quedado excluidos los Centros asociados no latinoamericanos. Debemos tener muy presente que el proyecto de GTZ supone un importante impulso para el programa general. Ahora bien, indudablemente con su puesta en marcha se corre el riesgo de generar una Universidad Indígena Intercultural de dos velocidades: una beneficiada por el apoyo de GTZ (que ha seleccionado discrecionalmente a 9 centros asociados), con un cronograma y una planificación claramente estructurada, y otra, que incorpora a otros centros asociados, no sólo los seleccionados por la cooperación alemana, que tendrá un ritmo de planificación, financiación e implementación diferente.

Ante la situación descrita, la Universidad Carlos III como Centro Asociado de la Universidad Indígena Intercultural ha sopesado diversas alternativas, entre ellas: incorporarse al proyecto GTZ (lo cual no fue posible por las condiciones de exclusión aludidas), implementar un curso en la Paz (Bolivia) o en otras partes de América, desplazando a gran número de profesores y especialistas, o poner en marcha un Título de Experto en Madrid, con apoyo de la cooperación española, tomando como referencia el Programa general y el diseño curricular de la UII, contando con el asesoramiento de los especialistas de la Cátedra Indígena y teniendo en cuenta las necesidades formativas de los pueblos indígenas en materia de derechos humanos y autodesarrollo. Finalmente ésta fue identificada como la alternativa más viable, menos costosa, con menos inconvenientes logísticos, más controlable y acorde con la propuesta de la UII.

En ese sentido, el Título de Experto en «Pueblos Indígenas, Derechos Indígenas y Cooperación Internacional», justifica su puesta en marcha, a partir del convencimiento de que es necesario recuperar el espíritu inicial de la UII, superando los problemas detectados en la implementación de la iniciativa, y se muestra congruente con las nuevas prioridades sectoriales y geográficas de la cooperación española según se recoge en el nuevo Plan Director (2005-2008) y en la Estrategia Española de Cooperación con Pueblos Indígenas (*vid.* contribución en este mismo tomo).

Con ello, como aportación española al Programa General, el Título perseguiría dar un impulso a la Universidad Indígena Intercultural, a partir de la realización de un curso intensivo y de alta calidad, de unas 250 horas de duración, para especializar a los alumnos en dos ámbitos formativos fundamentales (derechos indígenas y cooperación internacional) requeridos por los representantes indígenas que participaron en las consultas previas y reuniones técnicas realizadas en torno a la UII. La cooperación española contribuiría, así, desde una acción concreta a la formación de excelencia y capacitación técnica de algunos de aquellos que van a asumir la representatividad del mo-

vimiento indígena a nivel local, nacional o internacional y serán los interlocutores entre las organizaciones indígenas representativas y los Estados en el marco de las importantes negociaciones y procesos de concertación que habrán de desarrollarse en el futuro en la región o en el ámbito de las organizaciones internacionales.

### 3 El Título de Experto «Pueblos Indígenas, Derechos Humanos y Cooperación Internacional»

El Título de Experto «Pueblos Indígenas, Derechos Humanos y Cooperación Internacional» se enmarca en la Universidad Indígena Intercultural, tal y como hemos adelantado, dentro de uno de los macroproyectos o componentes integrados en los Programas Emblemáticos del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe del que España es Estado Parte.

Concretamente, la actividad hay que situarla en las subredes «derechos indígenas» y «desarrollo con identidad» que entre otras (subredes) integran la Universidad Indígena Intercultural. El Título de Experto pretende proporcionar una formación integral y de calidad a licenciados indígenas.

Dos son los módulos formativos básicos del Título. Por un lado, el régimen internacional de los derechos de los pueblos indígenas y, por otro, la cooperación internacional que tiene por objetivo promover el autodesarrollo de los pueblos indígenas. Ambos módulos vienen precedidos de un módulo introductorio de carácter general destinado al estudio de las características más importantes de la sociedad internacional contemporánea y su relación con la emergencia de los pueblos indígenas.<sup>13</sup>

El Título se desarrolla en las instalaciones más modernas y mejor equipadas de la Universidad Carlos III de Madrid e incorpora un claustro de profesores de gran prestigio, que incluye investigadores universitarios, juristas especializados en litigios internacionales sobre derechos indígenas, cooperantes con experiencias en el terreno, líderes indígenas de reconocido prestigio, integrantes de la Cátedra Indígena Intercultural y funcionarios de la cooperación española y de organismos internacionales.

#### 3.1 Los objetivos y contenidos del proyecto

El Título de Experto asume una propuesta formativa interdisciplinar y engloba perspectivas teóricas y enseñanzas prácticas. A su vez, parte de un enfo-

13 Tenemos aquí muy presente la propuesta de José Bengoa, profesor del Título de Experto, y muy especialmente su libro *La emergencia de los pueblos indígenas en América Latina*. FCE, Santiago de Chile 2007.

que de género e intercultural. Tiene una proyección iberoamericana e incorpora alumnos y alumnas indígenas con un alto nivel académico que representan a las tres regiones latinoamericanas en las que centra su acción el Fondo Indígena (Centroamérica, Región Andina y Cono Sur).

En gran medida, la propuesta formativa que aquí presentamos supone la aportación española a la UII. Es financiado, casi enteramente, por la Agencia Española de Cooperación Internacional y, en menor medida, por la Oficina de Cooperación Universitaria de la Universidad Carlos III de Madrid. La organización académica corre a cargo del Instituto de Estudios Internacionales y Europeos «Francisco de Vitoria» y cuenta con la asistencia de la Secretaría Técnica del Fondo Indígena.

El objetivo general del Título de Experto está relacionado con la puesta en marcha de un programa de formación para líderes indígenas llamado a que éstos puedan asumir responsabilidades de liderazgo en sus comunidades y organizaciones con la capacitación y conocimientos técnicos necesarios. El Título constituye una de las primeras actividades docentes de la Universidad Indígena Intercultural del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe. Por su parte los objetivos específicos se enfocan en la capacitación técnica con el fin de que una vez finalizado el Título, los expertos puedan intervenir con garantías de éxito en los procesos de negociación sobre derechos indígenas que se desarrollan en diferentes ámbitos nacionales e internacionales, y asumir la dirección de los proyectos de desarrollo a realizar en sus comunidades. Los módulos principales, a los que antes hemos aludido de manera general, incorporan los siguientes contenidos (entre otros):

#### A) El régimen internacional de los derechos de los pueblos indígenas

- Los derechos humanos y su fundamentación en la era de la globalización.
- Concepto y fundamento de los derechos de los pueblos indígenas.
- Relaciones entre los derechos humanos individuales y los derechos colectivos.
- Derecho Internacional de los Derechos Humanos: el sistema universal y los sistemas regionales.
- Contextos de formación de los derechos de los pueblos indígenas.
- Principales Instrumentos normativos en vigor o en negociación.
- Jurisprudencia sobre la materia.
- Ámbitos de litigio internacional en los que pueden participar los pueblos indígenas para defender sus derechos específicos.

- Mecanismos de control de las obligaciones estatales en materia de derechos de los pueblos indígenas y garantías internacionales. Reclamaciones internacionales. Talleres prácticos.
- Estado actual de las negociaciones internacionales.
- Avances institucionales relacionados con la promoción, reconocimiento y protección efectiva de los derechos de los pueblos indígenas.
- Las reformas constitucionales.
- Contenido material y proyección de los derechos a la autonomía, el territorio, la identidad cultural, el autodesarrollo, el Derecho propio y el consentimiento libre, previo e informado como dimensiones específicas de la libre determinación de los pueblos indígenas.
- La relación entre gobernabilidad, democracia y derechos de los pueblos indígenas.

## B) La cooperación internacional con pueblos indígenas

- Las diferentes teorías acerca del desarrollo.
- Las relaciones Norte-Sur.
- El concepto de autodesarrollo de los pueblos indígenas.
- Las prioridades de los pueblos indígenas en materia de desarrollo.
- Los caracteres, actores públicos y actores privados de la cooperación internacional con pueblos indígenas.
- Las estrategias de cooperación con pueblos indígenas.
- Los principales instrumentos de la cooperación al desarrollo.
- Fuentes de financiación.
- La cooperación Sur-Sur.
- Talleres prácticos sobre la Gestión del Ciclo del Proyecto y la metodología del marco lógico.
- Las especificidades de los proyectos de cooperación con pueblos indígenas. Talleres prácticos.
- Nuevas tecnologías y desarrollo indígena.
- Relación entre pluralismo, autodesarrollo indígena y gobernabilidad en América Latina.

A lo largo del curso se desarrollará un permanente diálogo entre las concepciones occidentales sobre los derechos humanos y el desarrollo y las propias de la cosmovisión indígena desde un enfoque intercultural.

Los responsables del Título de Experto,<sup>14</sup> en coordinación con el Programa Indígena de la AECI y la Secretaría Técnica del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, realizará un seguimiento y acompañamiento de los expertos indígenas una vez finalizado el curso, con el fin de facilitar su inserción laboral y de garantizar la aplicación de los conocimientos teórico-prácticos adquiridos.

## 3.2 Las becas y los requisitos de admisión

Los alumnos del Título de Experto se benefician de:

- Matrícula gratuita.
- Viajes, alojamiento y manutención.
- Seguro médico.
- Asignación mensual.
- Transportes locales.
- Materiales de estudio.

Para entrar en el proceso de selección los alumnos han tenido que acreditar:

- Su pertenencia a un pueblo indígena.
- Estar en posesión de un título de licenciado o haber cursado tres años de alguna carrera universitaria (diplomado).
- Estar avalado por alguna organización indígena o autoridad comunal de un pueblo indígena de los países miembros del Fondo Indígena.
- No disfrutar de ninguna otra beca, de entidades públicas o privadas, en el momento de la solicitud.
- Conocimientos informáticos básicos.

## 3.3 El Cronograma

El Título de Experto arrancó en el mes de abril de 2007. Previamente se procedió a su anuncio oficial en la VII Asamblea del Fondo Indígena que tuvo lugar en Guatemala en septiembre de 2006, así como en coordinación con la Secretaría Técnica del Fondo Indígena, a la difusión de la actividad entre las organizaciones indígenas de América Latina y el Caribe y la selección de los candidatos. Está programado un taller de evaluación en el que participará la

<sup>14</sup> El Comité Académico de Dirección está integrado por el Prof. Dr. Fernando Mariño Menéndez, Catedrático de Derecho Internacional Público y miembro del Comité contra la Tortura de Naciones Unidas, por el Prof. Dr. Carlos Fernández Liesa, Catedrático de Derecho Internacional Público y Secretario General de la Universidad Carlos III de Madrid y por quien escribe este artículo.

Universidad Carlos III de Madrid, el Programa Indígena de la AECI, los miembros de la Cátedra Indígena Intercultural, las autoridades académicas de la UII y la Secretaría Técnica del Fondo Indígena.

### 3.4 Conclusiones

Cabe destacar que los beneficiarios directos serán los alumnos que cursarán el Título de Experto, pero indirectamente, también las organizaciones, las comunidades y los pueblos englobados en el movimiento indígena latinoamericano que, en mayor o menor medida, podrá beneficiarse de los conocimientos, capacitación y adquisiciones en el plano del aprendizaje práctico de los expertos.

El Título de Experto integra plenamente la filosofía, las prioridades y las bases de la UII y asegura la puesta en marcha de la misma. A su vez, consolida la colaboración de una Universidad pública perteneciente a uno de los Estados extrarregionales miembros del Fondo Indígena y permite a los estudiantes salir de la región, reforzando de esa manera la dimensión internacional del proyecto de la UII. Por otro lado debemos resaltar que consolida el compromiso de la Universidad Carlos III de Madrid con los pueblos indígenas y el Fondo Indígena y puede servir de ejemplo para otras universidades europeas comprometidas con la calidad y la excelencia del alumnado, el profesorado y los contenidos de los cursos dirigidos a pueblos indígenas.

El Título también asume una visión crítica llamada a transformar la realidad, apuesta que ha estado presente en los principios inspiradores y el diseño del programa y pretende caracterizarse por la rigurosidad, el compromiso y la seriedad de las instituciones y las personas involucradas. Por último cabe destacar que la interformación permanente es otra de sus señas de identidad pues los alumnos están llamados a ser los protagonistas de una experiencia de educación superior novedosa y adecuada a las necesidades de nuestro tiempo, siempre orientada a la utilidad práctica de los estudios.

# VI

---

## Epílogo

Tomás Mañas González\*

## Nuevos escenarios para un «Foro de Diálogo Europa – Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe»: Comunidades Autónomas, migrantes y diálogo intercultural

Agradezco especialmente a los organizadores la invitación a participar en este evento de carácter europeo que ha reunido en este bello lugar a tantas expertas y expertos, de uno y otro lado del Atlántico, interesados por profundizar y concretar el diálogo con los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe. Empezaré diciendo que, si alguien me planteara la pregunta: ¿qué tres cosas harías si tuvieses medios económicos, medios humanos, materiales?, mi respuesta sería: tratar de erradicar el hambre –no luchar contra el hambre, erradicar el hambre, porque sería luchar contra algo que se mueve, y el hambre es una cosa que se debe erradicar, no combatir–; trataría de que la gente tuviese unas mínimas condiciones de salud normal y potenciaría de la manera más efectiva posible la educación de la gente, desde pequeñitos y a todos los niveles.

Como ha dicho correctamente el organizador en la presentación de mi persona, yo soy un político, no un académico, y de estos temas sé menos que todos ustedes que han estado disertando en este congreso, debo de reconocerlo. Yo me dedico a la gestión diaria de presupuestos. Y esto me lleva a que tenga que encontrar rápidamente soluciones a problemas. Y ya me gustaría a

mí que esos tres que acabo de mencionar, que son ni más ni menos, como todos nosotros sabemos, los que más gravemente acosan a buena parte de la humanidad, se pudiesen solucionar sencillamente con la aprobación de un presupuesto. Es difícil.

Yo había preparado unos 30 folios escritos tras diversas reuniones en mi región con asesores del gabinete. Pero después de escucharles a ustedes, créanme, me he quedado sólo con algunos, y he renunciado a la mayoría porque no les voy a hablar yo a ustedes sobre temas de los que saben mucho más que yo. Me refiero evidentemente a la temática de los pueblos indígenas que tan rigurosamente se ha analizado durante estos dos días. He decidido por tanto recortar mi intervención sobre esa temática y hablar de lo que creo que sé. No es que esté muy convencido de que sepa algo que alguien más no sepa, pero, digamos, voy a hablar de lo que hago diariamente.

He de reconocer que es la primera vez que yo estoy en un evento de esta naturaleza, dos días. Yo he inaugurado y clausurado numerosas jornadas, cantidad de congresos y muchos eventos similares. Pero lo que se dice estar en ellos, participar activamente, es la primera vez que lo he hecho. Jamás había estado antes como político, dos días completos, participando en una reunión de estas características. Y les puedo asegurar que me ha encantado: he tomado notas, que me las voy a llevar, y espero que estas notas, pero sobre todo la publicación de las contribuciones en este evento, nos sirvan un poco a los que en las Comunidades Autónomas españolas nos dedicamos a estos temas.

Al agradecer de nuevo la invitación a los organizadores –Rainer Öhlschlager, Rafael Sevilla y Juliana Ströbele– sería injusto si no me refiriera especialmente a mi paisano manchego, Rafael Sevilla, de Casas de Fernando Alonso («Los Teatinos» para los lugareños), un pequeño pueblo en La Mancha, y desde hace mucho tiempo luchando denodadamente al frente del Centro de Comunicación Científica con Iberoamérica en Alemania. Y creo que yo le pondría un nombre. A lo mejor no le va a gustar, pero yo le diría que es uno de estos Quijotes que todavía afortunadamente andan por el mundo. Y sé que durante muchos años, con un esfuerzo que siempre le ha gustado hacer, viene tratando de conseguir que toda esa mucha gente que peor lo pasa y peor vive, pues que vivan un poco más felices. Un poquito más dignamente. Y evidentemente que esto trae como consecuencia que la sonrisa aparezca en sus rostros, que la gente pueda sonreír. Y no estaría mal que también nosotros, los que nos dedicamos a la política, volviéramos a reír un poco más de vez en cuando. Que aprendiéramos de Don Quijote su fino sentido del humor, no la cadavérica seriedad de los tiranos.

Ya les he dicho que tienen delante a un hombre político: entré en la política el año 1973, en el Partido Socialista Popular de Tierno Galván, y de allí pasé al Partido Socialista Obrero Español (PSOE); también saqué entretanto la

\* Consejero de Bienestar Social de la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha (JCCM), Toledo. El texto reproduce la versión oral de la conferencia que clausuró el II Simposio Pluridisciplinario con Pueblos Indígenas en Weingarten (Alemania), del 14 al 16 de julio de 2006.

carrera de medicina, una profesión en la que he ejercido algo, aunque muy poco; mi ocupación principal, repito, fue desde aquel año, con mayor o menor intensidad, la política. Pero con una intensidad más grande desde el año 1986, hace ya más de 20 años. He pasado por distintos departamentos, he hecho distintos trabajos, unos mejor, otros peor, hasta el año 2000, el año que marca en mi vida, les diría, un antes y un después. En ese año entré de Consejero de Bienestar Social en el Gobierno de Pepe Bono y, lo digo con toda sinceridad, sin haberlo querido ni buscado. Fueron diversas circunstancias ajenas a mi voluntad las que me llevaron a esta Consejería, aunque también debo reconocer que estoy inmensamente agradecido de estar en ello.

Porque mi trabajo actual, dicho muy brevemente, consiste en tratar de ayudar a que vivan mejor, un poquito mejor, las personas mayores, los ancianos, que, como dice en una canción Joan Manuel Serrat, cuando ya no nos sirven, los abandonamos, los dejamos solos en muchas ocasiones; personas con distintas discapacidades de índole física, intelectual, sensorial, ciegos y sordos. Colaboramos con ellas, con sus asociaciones, procurando pues que vivan un poco mejor; con familias que viven mal y, muchas veces, sin que sepamos exactamente las razones, sobre todo en las grandes ciudades – «grandes ciudades» que en en nuestra Comunidad de Castilla la Mancha son pequeñas pero que presentan también estas pequeñas bolsas de pobreza: Albacete, Ciudad Real y otras. Hasta 150.000 familias a las que no les llegan los ingresos para cubrir sus necesidades hasta final de mes, que tienen problemas con los hijos, con el trabajo, desestructuradas muchas veces por diversas culpas, de las que no somos ciertamente responsables nosotros pero tampoco, como siempre he dicho, totalmente inocentes. Para ellas llevamos mucho tiempo administrando dineros públicos. Se trata de infancias menores o mayores que tienen problemas, pequeños de estos menores que cometen pequeñas faltas, y hay que corregirlos no con la represión sino con la educación y la cooperación al desarrollo.

Mi experiencia en cooperación data del año 2000, y mis conocimientos del mundo de la discapacidad, sobre todo intelectual, han marcado mi vida. Créanme: cuando en mayo del año 2000 fui con Pepe Bono a Santa Cruz de la Sierra y a Cochabamba, en Bolivia, y vi los ojos, las caras, el porte de los niños, sus pies, descalzos en muchas ocasiones, pero no de uno ni de dos sino de muchos muchos niños que no tenían lo imprescindible para vivir... todo eso me marcó y me cambió. Venía con nosotros un empresario de Albacete, y en el primer sitio que tuvimos ocasión se comprometió a arreglarles las cocinas, porque cocinaban como en nuestro pueblo en los años 1960, en una gran miseria y con falta de lo más elemental. Todo eso me marcó, y después, como contagiado, he seguido yendo a Honduras, a la República Dominicana, a El Salvador, a Guatemala, para ver cómo iban los programas financiados por nosotros. Pero no tanto como técnico, como especialista que dictamina sobre

si algo está bien o mal. No. He ido a cargarme las pilas cuando se descargaban un poquito. He ido sencillamente a ver y seguir el proceso, porque merece la pena trabajar, levantarse por la mañana, luchar, discutir con la Consejera de Economía y con mis compañeros del Consejo de Gobierno para que se aumente el dinero, los fondos que desde mi Comunidad dedicamos a la cooperación. Después les hablaré un poquito más de esto.

Tenía, repito, un papel preparado para hablar de los pueblos indígenas de América Latina, pero después de escuchar muchas de las intervenciones de los ponentes sobre los pueblos indígenas durante estos dos días, poco puedo añadir. Sobre todo si ustedes tienen en cuenta que ésta es la primera vez que asisto a un foro de tan alto nivel sobre pueblos indígenas. Pero sí van a permitirme que, pese a mi falta de experiencia en este ámbito académico, dé algunas pinceladas sobre el asunto. Y desde ya les presento mis disculpas si digo –lo cual es bien probable– alguna que otra obviedad.

*Primero:* yo creo que si los gobiernos de los países más ricos realmente lo quisieran, los cerca de 50 millones de indígenas de América Latina vivirían con la dignidad a que tiene derecho a vivir cualquier ser humano, por el solo hecho de serlo. Y para ello se necesita, a mi entender, voluntad política y fondos financieros.

*Segundo:* creo que son demasiadas las instituciones, tanto públicas, entre las cuales me cuento, como privadas, en las que se dedica mucho tiempo a la teoría y poco a la práctica. Yo diría, como dicen en mi pueblo, que predicamos mucho y damos poco.

*Tercero:* no puedo entender que en todos estos años pasados, y aquí lo han manifestado muchos de los ponentes, no se haya creado un organismo que coordine todas las actuaciones que se hacen desde todos los ámbitos, y que tienen como destinatarios a los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe. No puedo entenderlo. Se habla mucho, pero alguien tiene que decir un día: vamos a juntarnos sin recelos, vamos a poner en la mesa todo lo que sabemos, todo lo que hacemos, para hacerlo mejor; para aprender uno del otro, no para que alguien se gane una medalla y la exhiba luego en su pueblo. La medalla no me la tengo que poner yo ni nadie: lo que estamos haciendo, y lo que debemos de hacer, es de justicia. Y nadie debe decir que ha hecho más que el otro. No. Sobre todo porque los que estamos aquí arriba, en este o en otros foros, no ponemos nuestro dinero sino que se trata del dinero de los ciudadanos que pagan impuestos. Y por ello nadie tiene derecho a ponerse una medalla. Sí lo tendrían en todo caso las comunidades o los pueblos que han decidido colaborar de una manera más clara, mejor y con más medios para erradicar la pobreza, a facilitar más la educación, a encaminar más programas de salud. Y a potenciar esa Universidad Indígena Intercultural que me parece imprescindible, por lo que he escuchado, para formar a los indígenas ateniéndose a sus necesidades reales y no de acuerdo a patrones ajenos. Pero

todo esto se debe de coordinar, y sigo sin entender por qué después de tantos años estamos donde estamos.

Y diría después que todos, o casi todos, estamos de acuerdo. Sobre el modelo de desarrollo que requieren los pueblos indígenas, como se ha explicado estos días, parece que todo el mundo está de acuerdo: es lógico y absolutamente normal que los indígenas quieran ser ellos mismos los protagonistas de su desarrollo. ¿Quién sino ellos? ¿Y cuál es el tipo de trabajo que tenemos que realizar? Yo creo que sobre ello, en líneas generales, también estamos de acuerdo. De ahí que no pueda entender por qué el trabajo, las actuaciones, todo, marcha de manera tan sumamente lenta. Me da la impresión de que a los que vivimos más del océano hacia acá, no nos suele apretar mucho el zapato. Y también me inclinaría a pensar que existe algo así como una obra de manos negras, no sé de qué proveniencia pero en todo caso de gente muy poderosa, que no está interesada en que cambie esta situación de opresión, de pobreza y marginalidad. Pero sea como sea. Una vergüenza con mayúsculas para los dirigentes de los países ricos de nuestro planeta.

Quizás ahora les debería hablar un poco de mi región, que de esto sí creo saber algo: Castilla la Mancha, como se decía ayer, es una región en el centro de España, con aproximadamente dos millones de habitantes, de los cuales 200.000 son inmigrantes. Una región que en el año 1983, cuando se crea como Comunidad Autónoma, cuando nosotros nos vamos a encargar de dirigir nuestros programas, esos programas que afectan directamente a los ciudadanos, tenemos un presupuesto de 3.000 millones de euros. Y el año 2006, ese presupuesto ha subido ya a la suma de 7.300 millones. Hay que añadir que tenemos una densidad de población más baja que en Siberia: viven dos millones de personas en 80.000 km<sup>2</sup> y, si dividimos, salimos aproximadamente a 20, 24 ó 25 personas por km<sup>2</sup>.

¿Y qué se ha hecho con todo ese presupuesto? Pues hemos tenido la suerte de contar con dos presidentes de gobierno, el anterior y el actual, que han priorizado la atención a las necesidades básicas de los seres humanos, como serían la salud, los servicios sociales, como decía anteriormente, y la educación. Y esto ha hecho que hoy día, lo cual puede comprobar cualquiera, Castilla la Mancha esté en muchos de estos aspectos bastante por encima de Comunidades como la de Cataluña o la de Madrid. Pero no se trata de ningún milagro. Es que mi Consejería de Bienestar Social ha pasado de un presupuesto de 200 millones de euros en el año 2000 a más de 551 millones en 2006, incluso a pesar de que esta Consejería tiene ahora menos competencias una vez que la Dirección General de la Mujer, antes dependiente de ella, pasó a convertirse en Instituto.

La voluntad de un político se demuestra cuando pone recursos para aquello que él prioriza, cuando lleva a la práctica aquello de lo que habla. Y por esto tenemos con todo el orgullo del mundo un programa de cooperación

como el que tenemos. Una Comunidad con una ley que se aprueba en el año 2003, la «Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo», según la cual el 0,7% de los ingresos propios de mi Comunidad van destinados a la Cooperación. Ahora ya no tengo necesidad de discutir con la Consejera de Economía cuánto va o cuánto no va: de los ingresos se destina por ley el 0,7% a cooperación. Y si esto supone que se tiene que subir en un 15% pues se sube en un 15%. Como consecuencia de esta Ley, cuando en el año 2000 en la Comunidad no se pasaba de 6 millones de euros destinados a la Cooperación, resulta que este año tenemos más de 33 millones. Eso no ha ocurrido en ninguna otra Comunidad Autónoma de nuestro país. Y si dividimos esta suma entre el número de habitantes que tenemos y el tipo de cooperación que hacemos, no hay ninguna otra que lo haga. Probablemente, para ser justos, estaremos al nivel de Navarra, nada más. Porque en el País Vasco se colabora con las casas regionales, que se encuentran en los distintos países de América Latina, para potenciar lugares de reunión de los vascos en esos países y para promocionar algún que otro tema folclórico. Y a eso también se le llama cooperación.

¿Qué prioridades contempla esta ley? Primero, la población, los grupos de población. Y segundo, los países. Debe ser así. Tenemos que priorizar la situación de las personas antes que al país en el que vamos a actuar. Porque a mí, la verdad, me ha llamado poderosamente la atención lo que nos decía la argentina Natalia Sarapura: las comunidades indígenas de la Argentina tienen las mismas necesidades que las comunidades indígenas de Bolivia. ¿Y por qué unas sí y otras no? ¿qué culpa tienen ellas de que una línea fronteriza puesta por no sé quien sea la razón de no cooperar con ellas? Si a esos grupos de población lo que les importa es que mejore su situación, de salud, de pobreza, de trabajo, que es la misma que la de los que viven a treinta kilómetros al otro lado de la frontera, no podemos privarlos de esos mismos derechos por esa línea fronteriza que alguien trazó allí algún día. ¡No! Deben de tener también derechos pese a pertenecer a otro país. Y los que tenemos la responsabilidad de las leyes, de los programas, de los decretos, de las normas, debemos cuidar de que, cuando excepcionalmente concurren las circunstancias adecuadas, se pueda intervenir, por ejemplo, para grupos especiales en países que no estén en el índice de desarrollo humano bajo establecido por las Naciones Unidas. Y así se podrá cooperar con la comunidad de Natalia Sarapura perfectamente, con uno o más programas, con tantos como necesarios. Nosotros sí podemos hacer esto, porque encaminamos toda nuestra cooperación, esa es otra de las ventajas, a través de ONGs. Nosotros no firmamos convenios de cooperación con ningún gobierno –no podríamos hacerlo aunque quisiéramos–, pero tampoco con ninguna municipalidad, aunque aquí sí que podríamos. Estoy lejos de pensar que todas las ONGs son buenas y que desarrollan un trabajo excelente, pero lo cierto es que hasta ahora he confiado más

en ellas que en gobiernos municipales. En algunos casos, no en todos. ¿Por qué así? Yo soy una persona confiada y optimista. Confiada porque no tengo otra alternativa que confiar en esa gente que trabaja en lugares donde la vida es realmente dura, en condiciones que a veces hasta la pone en peligro. A diferencia de los mecanismos practicados con los grandes empresarios cuando éstos se dirigen a la Consejería de Industria en busca de ayudas importantes para ampliar su empresa, a la hora de ayudar a personas que trabajan dentro de una ONG nosotros anticipamos un dinero, como un préstamo de banco pero sin intereses, para que ellas se encarguen luego de resolver los problemas con esos fondos. Castilla la Mancha ha encauzado así la cooperación siempre a través de ONGs, y anticipando el dinero de los proyectos.

Desde 1993 a 2006 hemos llevado a cabo unos 1300 proyectos de ayuda humanitaria, o de emergencia, con una inversión de unos 170 millones de euros. Aquí hemos dado claramente la prioridad a América Latina. El 63% de los fondos va destinado a proyectos en América Latina: tan sólo desde 1999 hemos apoyado 256 proyectos, 36 de ayuda humanitaria, por un total de 44 millones de euros, en América Central y el Caribe; 257 proyectos, 29 de ayuda humanitaria, en América del Sur, por un total de 42 millones; 44 proyectos, 42 de ayuda humanitaria, han ido destinados a África y Oriente Medio, por un total de 13 millones; a ellos habría que añadir los llevados a cabo en el África Subsahariana y en Asia, sobre todo en la India, aunque también en la Europa del Este. Como he dicho, el 63% va destinado a América Latina, fundamentalmente, como es lógico, por los lazos que nos unen con este continente: lazos afectivos, lazos culturales, lazos de todo tipo.

¿Cuáles son las áreas y sectores en que se desarrollan las actividades dentro del marco de estos proyectos? La infraestructura y los sectores productivos ocupan el primer lugar, con 272 proyectos y 45 millones de euros; sigue educación, con 176 proyectos y 26 millones; luego salud, con 123 proyectos y 19 millones. Y también un tema muy importante al que dedicamos buen número de proyectos es el de la sensibilización: 71 proyectos, la mayoría de ellos en Castilla la Mancha, con una inversión de tres millones de Euros.

Tenemos asimismo proyectos especiales para las poblaciones indígenas: por ejemplo, de formación educativa (Honduras, 300.000 euros); de fortalecimiento de las capacidades locales para la gestión del desarrollo de las comunidades aymaras (Bolivia, 304.000 euros); de protección de la diversidad en las comunidades indígenas en la Amazonia colombiana (187.000 euros); un proyecto de modelo educativo rural escolar para 1165 niños y jóvenes aymaras, quechuas y guaraníes de 217 comunidades, con una red con capacidad de incidir en las políticas de educación pública (442.000 euros); otro de promoción educativa en el altiplano boliviano (133.000 euros). Y una serie de apoyos, que si bien no son directos a la población indígena, sí tienen inci-

dencia en ella. Algunos de ellos: programa educativo para niños y niñas indígenas en Salinas, Ecuador; otro, para niños andinos en el Perú; de desarrollo integral de niñas garífunas entre 0 y 6 años y el fortalecimiento de alfabetización de sus madres, en Honduras; de promoción y defensa de los derechos humanos en Guatemala, etc.

Esto son realidades para nosotros. Y que estamos en condiciones de promover. Y evidentemente, os habéis dado cuenta, potenciando de una manera muy importante aquellos proyectos que tienen como fin la educación. La educación de los más pequeños, de niños y de niñas, porque creemos que es básico, que es fundamental que se les permita desarrollar y asegurar sus derechos. Y es una esperanza, yo creo, para las poblaciones indígenas, el que los niños y las niñas adquieran estos conocimientos ya que a través de la educación tendrán a la mano una eficaz herramienta para poder salir de la situación de marginalidad en que se encuentran.

Aparte de esto, voy terminando, aparte de este programa de cooperación, en Castilla la Mancha hemos hecho una cosa nueva. Novedosa, y que ya funciona este año. Hemos creado una Fundación. Más que una Fundación: porque quien más recursos pone a disposición de esta Fundación es precisamente la Consejería de Bienestar Social, 1.200.000 euros por año. Y con esta respetable suma se intenta además que otros también pongan de su parte, que participen de las ventajas de la correspondiente desgravación. Además, como ya escucharon, en Castilla la Mancha hay 919 municipios, de los cuales aproximadamente 700 tienen menos de mil habitantes. Y cuando un municipio de éstos quiere ser solidario, quiere colaborar, por ejemplo, con 1500 euros, o menos, entonces puede aportarlos a esta Fundación ya que le será difícil encontrar en su entorno alguna ONG dedicada a la cooperación. Al aportar nuestra Consejería ese millón y pico de euros está invitando por tanto a que participen también las Cajas de Ahorros, los Bancos, las Diputaciones, los Ayuntamientos, todos, los particulares, las empresas, con degravación del 15%. En contraste con otras fundaciones que destinan hasta un 30% de su capital para gastos de funcionamiento y mantenimiento, la nuestra no quiere convertirse en una estructura burocrática con más gastos de personal, equipos, etc. que recursos para hacer cosas. Cuidado. De ahí que se destine a ello sólo un 10%. Por eso se trata de una fundación atípica ya que la Consejería está detrás de ella.

Y termino. En la confianza de que este Foro de Diálogo, de intercambio, que a mí personalmente tanto me han enriquecido, contribuya a ayudar a las poblaciones indígenas, a construir una sociedad que no conste solamente de palabras sino también de realidades, a que las personas vivan un poco mejor, un poco más dignamente, un poco más felices, a que, como decía al principio, puedan sonreír un poco más. Y no quisiera despedirme sin agradecer una vez más a los organizadores por la amable invitación a esta reunión que les puedo

asegurar me ha interesado mucho, y me voy feliz. Y quiero también compartir con ustedes mi satisfacción ante la noticia –nunca más oportuna en nuestro contexto– de que, tras más de once años de negociaciones, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha aprobado la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, y espero y deseo que no tarde en ser ratificada el próximo septiembre por la Asamblea General.<sup>1</sup>

Y, ahora sí termino, les quiero pedir un favor. Me gustaría que este «Foro de Diálogo Europa-Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe» tuviese presente a Toledo, la capital de nuestra Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, como próxima sede para su Tercer Simposio. Toledo es una ciudad preciosa, en la que no nació pero en la que vivo. Preciosa, aunque incómoda para vivir; pero dos, tres días, se pueden aguantar bien. Toledo tiene además una particularidad: es la ciudad de las Tres Culturas, en la que convivieron pacíficamente –aunque sin duda que tampoco faltaron conflictos– árabes, judíos y cristianos. Toledo, repito, es una ciudad histórica preciosa, vale la pena visitarla y, además, está muy cerca de Madrid. Y nosotros, de la Consejería de Bienestar Social de Castilla la Mancha, esperamos acoger a todos los presentes con la ilusión y la esperanza, para que un día podamos decir solidariamente con las comunidades y pueblos indígenas, con alegría, que aunque no hemos conseguido todo, sí hemos avanzado en algunos aspectos y que ello ha significado, al fin y al cabo, que muchas personas puedan sonreír, vivir un poco mejor.

<sup>1</sup> *Nota de los editores:* la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas ha sido efectivamente adoptada el 13 de septiembre de 2007 por la Asamblea General de la ONU. 144 Estados han votado a favor, 4 en contra (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos de América) y 11 se han abstenido (Azerbaijón, Bangladesh, Bután, Burundi, Colombia, Georgia, Kenia, Nigeria, La Federación Rusa, Samoa y Ucrania). Para ver el texto aprobado consultar la página web de la oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Ginebra: <http://www.ohchr.org/spanish/issues/indigenous/declaration.htm>

## Autoras y autores

**Barié, Cletus G.:** Licenciado en estudios latinoamericanos (UNAM, México), con especialización en antropología jurídica (ENAH, México) y maestría en derechos humanos (UIA, España). Trabajo en el altiplano boliviano con comunidades indígenas. Actualmente es consultor e investigador internacional. Autor de *Pueblos Indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama (2003-2004)*. <barie@web.de>

**Beckmann, Kathleen:** Nacida en Erfurt/Thuringia (Alemania); estudios regionales sobre América Latina, Universidad de Rostock; sociología y antropología, Universidad Veracruzana, Xalapa/México; postgrado (MA ECON), Universidad de Manchester; Oficial de Proyectos para América Latina, Programa VNU/PNUD, Bonn; desde septiembre de 2005 es responsable del tema de la cooperación con pueblos indígenas en América Latina y el Caribe en el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ), Bonn. <Kathleen.Beckmann@bmz.bund.de>

**Borraz, Patricia:** Nacida en Calanda (Aragón/España). Master en Cooperación Internacional (Universidad Complutense de Madrid). Tesis de master: *Cooperación Española con Pueblos Indígenas*. Consultora para el Programa Indígena de la AECE; Coordinadora de Participación Internacional de ALMÁCIGA Grupo de Trabajo Intercultural; editora y coordinadora de varias publicaciones sobre pueblos indígenas y sobre el Convenio sobre la Diversidad Biológica. <pborraz@interlink.es>

**Cardona Alvarenga, Ricardo:** Economista salvadoreño y Master en Administración; Diplomado en Administración y Transformación Organizacional; Consultor para PNUD y USAID; ex Director General de Cooperación Externa de la Cancillería Salvadoreña; Profesor de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas durante los últimos seis años; experto de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), Madrid. <rcardona@segib.org>

**de la Cruz Inlago, Rodrigo:** Abogado especializado en Derechos de Propiedad Intelectual y Cooperación Internacional para el Desarrollo Socioeconómico de América Latina; de nacionalidad kichwa, pueblo kayambi, provincia de Imbabura/Ecuador; experto indígena en Derechos de Propiedad Intelectual, Biodiversidad y Conocimientos Ancestrales y, en la actualidad, Coordinador del Grupo de Trabajo Indígena Regional sobre Biodiversidad de la Comunidad Andina (CAN). <rdelacruz@punto.net.ec>

**Díaz Ojeda, María de los Ángeles:** Nacida en Sidi Ifni/Marruecos, Consejera Técnica de la Subdirección General de Cooperación con los Países de América del Sur y Responsable de la gestión integral del Programa Indígena de la Agencia Española de Cooperación (AECI). <angeles.diaz@aeci.es>

**Díaz Vieco, Angeles:** Nacida en El Pedernoso (La Mancha/España). Directora de SIMETRÍAS Fundación Internacional, Toledo. Anteriormente Directora General de Acción Social en Castilla la Mancha; Directora General de Cultura; Jefa de Gabinete en la Consejería de Bienestar Social; Senadora por Cuenca por el PSOE en la Legislatura 1989; Diputada Regional en las Cortes de Castilla la Mancha, 1987. <madiaz@simetrias.es>

**Feldt, Heidi:** Consultora con enfoque en la cooperación con organizaciones indígenas; estándares ambientales y sociales y «corporate social responsibility». Desde 1995 trabajos de investigación sobre los impactos de la producción petrolera en los pueblos indígenas y desde 2003 tesis de doctorado sobre los procesos de negociación entre pueblos indígenas y el sector petrolero en Venezuela y Ecuador. <h.feldt@t-online.de>

**Jumanga Jacinto, Jude:** Representante de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana, (AIDSESP); indígena del pueblo ashaninka (Perú); activista en la modificación de los estatutos de la Secretaría de la Mujer Indígena de AIDSESP con miras a la promoción de una mayor participación de la mujer a nivel nacional. Experiencia en capacitación de hombres y mujeres indígenas en temas de organización; liderazgo; derechos indígenas –particularmente el derecho al territorio– y derechos de la mujer.

**Jung, Dr. Ingrid:** Nacida en Berlín; Directora del Área de Desarrollo Social, Departamento de Educación y Cultura en la Sociedad para la Formación Continua Internacional y Desarrollo (INWENT); fue asesora de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica GTZ en el Proyecto de Educación Bilingüe Intercultural en Puno, Perú, y del Ministerio de Educación peruano; consultora para UNICEF, UNESCO, BANCO MUNDIAL, GTZ, KFW. <ingrid.jung@inwent.org>

**Kummels, Dr. Ingrid:** Profesora asociada de antropología cultural en el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Libre de Berlín. Estancias de investigación en varias poblaciones rurales y urbanas ráramuri/mestizas del estado de Chihuahua sobre el comercio étnico en las urbes fronterizas de México, la comercialización transnacional de artesanías y la negociación de poder en el ámbito de la medicina tradicional y la biomedicina. <kummels-schaefer@t-online.de>

**Mañas González, Tomás:** Nacido en Salobre (Albacete/España). Desde 2000 Consejero de Bienestar Social de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (JCCM); estudio de Medicina y Cirugía en la Universidad de Alicante. Anteriormente desempeñó, entre otros, el cargo de asesor de la Presidencia de la JCCM; desde 1993 ha estado al frente de la Secretaría General de la Presidencia hasta marzo de 2000. <tomasm@jccm.es>

**Mansutti, Prof. Dr. Alexander:** Antropólogo y profesor de la Universidad Nacional Experimental de Guayana, Ciudad Bolívar (Venezuela) en el Centro de Investigaciones Antropológicas de Guayana (CIAG). Doctor en antropología. En su reciente conferencia sobre «La Geometría del poder. Pueblos Indígenas y Revolución Bolivariana», organizada por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París (EHESS), ha destacado cómo el proceso político venezolano ha convertido a los indígenas en un símbolo poderoso de su naturaleza inclusiva, aludiendo al mismo tiempo a la parálisis que ha sufrido el Estado a la hora de aplicar el principio de la consulta previa, libre e informada, al desarrollar grandes proyectos en habitat indígenas –tema de su contribución en este tomo. <alexmansutti@cant.ve>

**Müller-Plantenberg, Prof. Dr. Clarita:** Directora del Área de Sociología de Países en Desarrollo, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Kassel. Especialización en repercusiones de la superposición de modos de producción: economías en la pluvielva y proyectos de energía, minería e infraestructura; economía solidaria en América Latina y en Europa. Entre otras contribuciones suyas cabe citar: «Territorios Indígenas e Hidroeléctricas»; «Indigene Territorien Ecuadors, Staatliche Interessen und Ölkonzerne – Was tut die internationale Gemeinschaft». Para un listado completo, *vid.* <http://www.mueller-plantenberg.de> <muellerp@uni-kassel.de>

**Oliva Martínez, Dr. Juan Daniel:** Profesor Ayudante del Departamento de Derecho Internacional Público, Derecho Eclesiástico y Filosofía del Derecho, Universidad Carlos III de Madrid; Doctor en Derecho con una tesis sobre «La protección de los derechos de los pueblos indígenas: fundamento, contextos de creación y reconocimiento normativo en el Derecho Internacional»; asesor

jurídico del Programa Indígena de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). De entre sus publicaciones recientes cabe citar (selección): «El Etnodesarrollo y el Proyecto de Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas»; *El Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe* (ed.); *La cooperación internacional con los pueblos indígenas: Desarrollo y Derechos Humanos*. <daoliva@der-pu.uc3m.es>

**Rathgeber, Dr. Theodor:** Politólogo, doctorado en la Universidad Libre de Berlín. Docente de Ciencias Políticas en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de Kassel. Ha trabajado 12 años con la Asociación para la Defensa de los Pueblos Amenazados (Göttingen) como encargado para pueblos indígenas. Investigaciones en pueblos indígenas y procesos políticos particularmente en América Latina, derechos humanos, derecho internacional, autonomía y autodeterminación. Diversas publicaciones en estos campos. Coordinador de una red de ONGs para que el Convenio 169 de la OIT sea ratificado por Alemania. <trathgeber@t-online.de>

**Rupailaf Maichin, Raúl:** Oriundo de la comunidad de Purrahue, Región de Los Lagos (Chile). Desde muy joven se vinculó al trabajo de las comunidades williche de la provincia de Osorno, participando activamente en el proyecto de Centros Culturales Mapuche y de la Agrupación Cultural Williche. Técnico en Gestión Pública con mención en Planificación Social. Desde 2002 es Subdirector Ejecutivo del Programa Orígenes, Ministerio de Planificación-BID. (vid. [www.origenes.cl](http://www.origenes.cl)); anteriormente Jefe de Gabinete Dirección Nacional de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) (vid. [www.conadi.cl](http://www.conadi.cl)); promotor y asesor de múltiples programas de desarrollo de las organizaciones mapuche williche de la Décima Región de Los Lagos. <pcumming@mideplan.cl>

**Sauerwald, Prof. Dr. phil. Gregor:** Nacido en Münster/Alemania; emérito de la Universidad de Ciencias Aplicadas de Münster y, desde 2004, profesor de la Universidad Católica del Uruguay, Montevideo; graduado en romanística, geografía y filosofía; estudios en Münster, Toulouse, Gießen, París y, de postgrado, en Harvard University/USA; doctor en filosofía por la Universidad de Münster. En el contexto de su contribución remitimos a su próxima publicación *Reconocimiento – Por un diálogo (en filosofía) entre el Sur y el Norte* (México 2008), donde parte de la necesidad de una alianza de las filosofías críticas occidentales en su lucha contra las ideologías dominantes, y presenta luego la Teoría del Reconocimiento de Axel Honneth con su punto de partida en la vida dañada (Adorno) y su status de universalismo contextualista, primero en su diálogo con Avishai Margalit, Jürgen Habermas, Ernst

Tugendhat, Paul Ricoeur y otros, para después confrontarla con posiciones del Pensamiento latinoamericano, especialmente con la Filosofía para la Liberación de Arturo Andrés Roig. <gregor.sauerwald@web.de>

**Schäfer, Christine:** Diplomada en Biología, trabaja desde 1996 en la cooperación al desarrollo. Sus actividades dentro de la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica GTZ (1998-2005) se han centrado en el área de las Convenciones de Rio, en la problemática de los saberes tradicionales de pueblos indígenas y en los enfoques de género en la cooperación al desarrollo. El marco geográfico de su experiencia abarca América Latina, China y África Occidental. Desde 2005 está al frente del Departamento de Coordinación Pueblos Indígenas América Latina y el Caribe de la GTZ. <christine.schaefer@gtz.de>

**Sevilla Paños, Rafael:** Nacido en Casas de Fernando Alonso (La Mancha/España). Director fundador del Centro de Comunicación Científica con Ibero-América (CCC) de Tubinga/Alemania. Fundador y editor de la Revista *Diálogo Científico – Revista Semestral de Investigaciones Alemanas sobre Sociedad, Derecho y Economía* y de la serie editorial *Länderseminare des CCC* (Seminarios pluridisciplinarios), 15 tomos publicados hasta la fecha. Iniciador, junto con la coeditora Juliana Ströbele-Gregor, del «Foro de Diálogo Europa-Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe». <ccc@oe.uni-tuebingen.de>

**Solis Carrera, Germán:** Ingeniero Agrónomo Fitotecnista; indígena náhuatl originario de la Sierra Negra del Estado de Puebla/México; Maestría en Ciencias en Desarrollo Rural Regional por la Universidad Autónoma Chapingo. Tras una larga experiencia profesional es Coordinador Regional del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria de la FAO-SAGARPA en los Estados de Puebla, Guerrero y Veracruz, coordinando y asesorando a siete Agencias de Desarrollo Rural que operan en siete regiones indígenas de alta y muy alta marginación, habitadas por pueblos nahuas, mixtecos, mazatecos, tenek, totonacos y tlapanecos, donde se desarrollan acciones en pro del autodesarrollo. <tehuatl@hotmail.com>

**Ströbele-Gregor, Dr. Juliana:** Antropóloga, doctorado en la Universidad Libre de Berlín. De 1989-1995 profesora e investigadora en antropología en el Instituto Latinoamericano de la Universidad Libre de Berlín; profesora visitante en Costa Rica, Fráncfort del Meno y en el Ecuador. Entre sus temas de investigación se cuentan: pueblos indígenas y política en los países andinos y Guatemala; relaciones de género; ciudadanía, derechos humanos y derechos de la mujer; derecho de los pueblos indígenas y pluralismo jurídico;

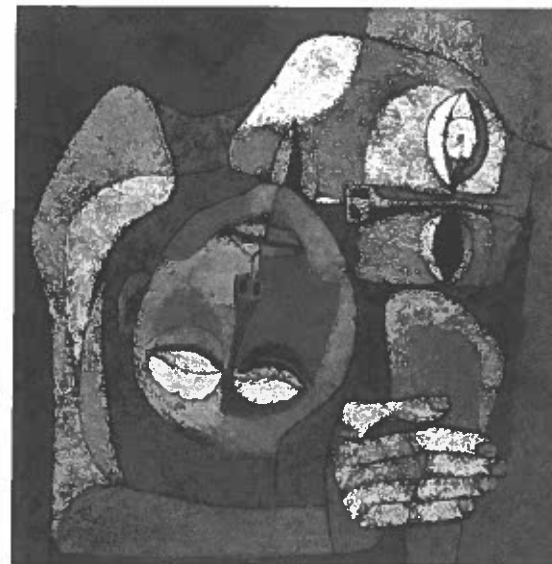
fundamentalismo evangélico en América Latina. Diversas publicaciones en los diferentes campos. Actualmente trabaja sobre «mujeres indígenas y ciudadanía». Consultora y asesora en la cooperación alemana al desarrollo sobre pueblos indígenas y política, y sobre género. Coeditora del Anuario *Lateinamerika-Jahrbuch Analysen und Berichte* (Münster). <jstroebelegregor@gmx.net>

**Vinding, Diana:** Antropóloga danesa; desde 1977 colaboradora del International Working Group for Indigenous Affairs (IWGIA), Copenhague (Dinamarca); en los últimos 10 años ha trabajado dentro de la secretaría de esta organización como responsable de un proyecto con los *san* en Botswana, y las relaciones de IWGIA con el Pacífico y América Central; editora coordinadora durante cuatro años de *El Mundo Indígena*. A partir de 2006 es miembro de la junta directiva de IWGIA. <diana.vinding@mail.tele.dk>

**Wörrle, Dr. Bernhard:** Antropólogo; ha publicado varios libros y ensayos sobre shamanismo y pluralismo médico en el Ecuador y sobre el significado de la sal en América Latina. Actualmente forma parte de un equipo multidisciplinario que busca desarrollar un modelo cooperativo para el uso comercial de plantas medicinales y conocimientos tradicionales en la Amazonía ecuatoriana. El modelo es auspiciado por el Ministerio de Educación e Investigación alemán ([www.probenefit.de](http://www.probenefit.de)). <bernhard\_woerrle@gmx.de>

# *Toma mi corazón y rompe el silencio*

Poesía



Auki Tituaña Males

*Auki Tituaña sueña y recuerda, agradece y exige,  
sufre y celebra, ora y blasfema, ama y convoca...*

*Es una voz nueva y antigua a la vez: una  
renovación y una continuación de la milenaria voz  
indígena latinoamericana, que busca transmitirnos,  
desde su convicción humanista y de paz, la más  
grande y humilde de todas las obligaciones  
humanas: la esperanza.*



ISBN 9976-43-327-5

