

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA**

**Los pueblos Indígenas en el ámbito de la Organización
de los Estados Americanos:
*“El Proyecto de Declaración Americana sobre
Derechos de los Pueblos indígenas”***

ELUVIA HERNÁNDEZ SANIC

GUATEMALA, JUNIO DE 2005

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA**

Los pueblos indígenas en el ámbito de la organización
de los Estados Americanos:

***“El Proyecto de Declaración Americana sobre
Derechos de los pueblos indígenas”***

Tesis

*Presentada al Consejo Directivo
De la escuela de Ciencias políticas de
La universidad de San Carlos de Guatemala*

Por

Eluvia Hernández sanic

**Al Conferírsele el Grado Académico de
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**Y el título profesional de
INTERNACIONALISTA**

Guatemala, junio de 2005.

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

Rector Magnífico

Dr. Luis Alfonso Leal Monterroso

Secretario General

Dr. Carlos Enrique Mazariegos Morales

Consejo Directivo de la Escuela de Ciencia Política

DIRECTOR:	Lic. Juan Fernando Molina Meza
VOCAL I:	Lic. Jorge de Jesús Ponce Reinoso
VOCAL II:	Licda. Blanca Eugenia Castellanos Calderón
VOCAL III:	Licda. Vilma Yolanda Masaya Asencio
VOCAL IV:	P.A. C. Camlin del Rosario Fuentes Mijangos
VOCAL V:	B.C.L. Gabriela Álvarez Castañeda
SECRETARIO:	Licda. Ingrid Nohemy Gill Leiva

Tribunal que Practico el Examen General de Grado

EXAMINADOR:	Lic. José Gilberto Cortez Chacón
EXAMINADOR:	Lic. Alfonso René Ortiz Sobalvarro
EXAMINADOR:	Lic. Rodolfo Azmitia Jiménez
EXAMINADOR:	Dr. Arturo Díaz Córdova
EXAMINADOR:	Dr. César Augusto Ágreda Godínez

Tribunal que Practico el Examen Público de Tesis

DIRECTOR:	Lic. Juan Fernando Molina Meza
SECRETARIO:	Licda. Ingrid Nohemy Gill Leiva
ASESOR:	Lic. José Gilberto Cortez Chacón
REVISOR:	Licda. Mélida Hortensia Cáceres Paz
EXAMINADOR:	Lic. Oscar Rodolfo Gómar López

**Nota: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis"
(Artículo 74 del reglamento de Evaluación y Promoción de Estudios de la Escuela de
Ciencia política).**

Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA: Guatemala, treinta de julio del año dos mil cuatro -----

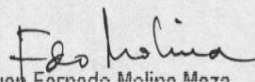
ASUNTO: El estudiante: ELUVIA HERNANDEZ SANIC

Carnet No. 9018060 inicia trámite para la realización de su Examen
de Tesis.

1. Se admite para su trámite el memorial correspondiente y se dan por acompañados los
documentos mencionados. 2. Se traslada al (a) Coordinador (a) de Carrera correspondiente
Licda. Mélida Hortensia Cáceres para que acepte el tema de Tesis planteado. 3. El resto de
lo solicitado téngase presente para su oportunidad.

Atentamente,

"D Y ENSEÑAD A TODOS"


Lic. Juan Fernando Molina Meza
DIRECTOR

Se envía el expediente completo.

myda/

1/



Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política

Guatemala, 5 de agosto del 2004

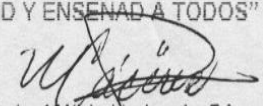
Licenciado:
Juan Fernando Molina Meza
Director
Escuela de Ciencia Política

Estimado Licenciado Molina:

Por medio de la presente me permito informarle que, verificados los registros de Tesis de la Escuela, el tema: **"EL PROYECTO DE DECLARACION AMERICANA SOBRE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDIGENAS"**. Propuesto por el (la) estudiante **ELUVIA HERNANDEZ SANIC. Carnet No. 9018060** puede autorizarse dado que el mismo no tiene antecedentes previos en nuestra Unidad Académica.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAR A TODOS"


Lidia Melida Hortensia Cáceres
Coordinadora.

c.c.: Archivo
myda.
2



Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA: Guatemala, seis de agosto del año dos mil cuatro.-----

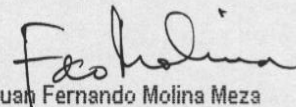
ASUNTO: La estudiante: **ELUVIA HERNANDEZ SANIC.**

Carnet No. 9018060 continúa trámite para realización
de su examen de tesis.

1. Habiéndose aceptado el Tema de Tesis propuesto, por parte de la Coordinadora de Carrera,
Licda. *Mélida Hortensia Cáceres* pase al Coordinador de Metodología, *Dr. César Augusto*
Agreda Godínez para que se sirva emitir dictamen correspondiente sobre el Diseño de Tesis.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Lic. Juan Fernando Molina Meza
DIRECTOR

Se envía el expediente
c.c. Archivos
myda.
3/



Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política

Guatemala, 20 de julio del 2004

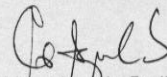
Licenciado:
Juan Fernando Molina Meza
Director, Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Estimado Licenciado Molina:

Por medio de la presente me dirijo a usted con el objeto de informarle que, tuve a la vista el trabajo de Tesis del o (la) estudiante **ELUVIA HERNANDEZ SANIC**, Carnet No. 9018060 Titulado "EL PROYECTO DE DECLARACION AMERICANA SOBRE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDIGENAS". El (la) estudiante en referencia hizo las modificaciones y por lo tanto, mi dictamen es favorable para que se apruebe dicho diseño y se proceda a realizar la investigación.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"



Dr. César Agreda Godínez
Coordinador Área de Metodología

c.c. Archivos
/myda.
4/



Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA:

Guatemala, diez de agosto del año dos mil cuatro-----

ASUNTO: La estudiante: ELUVIA HERNANDEZ SANIC

carnet No. 9018060 continúa trámite para la realización de
examen de Tesis.

1. Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del Coordinador de Metodología, pase
al Asesor de Tesis, Lic. José Gilberto Cortez para que brinde la asesoría correspondiente y
emita su informe.

Atentamente.

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Lic. Juan Fernando Molina Meza
Director



Se regresa expediente completo
c.c. archivos.
myda/
5

Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA:

Guatemala, dieciseis de mayo del año dos mil cinco-----

ASUNTO: La estudiante: **ELUVIA HERNANDEZ SANIC**

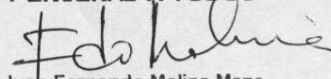
CARNET No. 9018060, continúa trámite

para la realización de su Examen de Tesis.

1. Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del Lic. José Cortez Chacón en su calidad de Asesor de Tesis, pase a la *Licda. Mélida Cáceres*, para que proceda en su calidad de Coordinadora de la Carrera de Relaciones Internacionales, de la Jornada matutina, a emitir su dictamen como Revisora de la misma.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"



Lic. Juan Fernando Molina Meza

DIRECTOR



Se envía el expediente

c.c. Archivos

myda.

6/

Universidad de San Carlos
de Guatemala



Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala Centroamérica

Guatemala, 23 de mayo de 2005.

Licenciado
Juan Fernando Molina
Director de la Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala
Ciudad Universitaria

Estimado Lic. Molina:

Atentamente me dirijo a usted, para hacer de su conocimiento que he procedido a revisar la tesis presentada por la estudiante *Eluvia Hernández Sanic*. Carné número 90-18060, sobre **LOS PUEBLOS INDIGENAS EN EL AMBITO DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS: EL PROYECTO DE DECLARACIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDIGENAS.**

Al respecto me permito manifestarle que emito dictamen de aprobación, dado que dicha investigación, después de haberse realizado todas las correcciones propuestas por esta coordinación, cumple con los requisitos teórico-metodológicos exigidos por la Coordinación de Área y de la misma Escuela.

Sin otro particular me suscribo de usted,

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAR A TODOS"

Licda. Mélida Cáceres Paz
Coordinadora del Área de Relaciones Internacionales
Jornada Matutina.

MC

Telefax 2476-9950 y 2476-9902,
PBX. 2443-9500 ext. 1476 y 1473
E-mail: usaccpol@usac.edu.gt

Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política

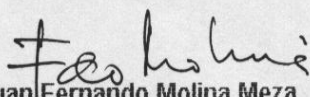
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA:

Guatemala, 23 de mayo del año dos mil cinco-----

Con vista en los dictámenes que anteceden, autorizo la impresión del
trabajo de Tesis de la estudiante: **ELUVIA HERNANDEZ SANIC** Carnet
Nº. 9018060, titulado: **"LOS PUEBLOS INDIGENAS EN EL AMBITO
DE LA ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS: EL
PROYECTO DE DECLARACION AMERICANA SOBRE DERECHOS
DE LOS PUEBLOS INDIGENAS."**

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Juan Fernando Molina Meza
DIRECTOR.

Se envía el expediente
c.c. Archivos
myda.
7/



DEDICATORIA

A NUESTRO CREADOR Y FORMADOR

Fuente de toda sabiduría

A MI PADRE

Mateo Hernández, Que en paz descanse, porque sé que aunque tus sueños fueron truncados dichos sueños están reflejados hoy en tu hija.

A MI MADRE

Aurora Sanic, con profundo amor, su ejemplo de tenacidad e integridad han sido la guía de mi vida, tus esfuerzos de trabajo y sacrificio están recompensados hoy.

A MIS HIJAS

Ixchel e Ixsulim León, desde lo más profundo de mi corazón infinitas gracias por sus expresiones de amor y apoyo durante los momentos difíciles que nos ha tocado vivir juntas. Bendiciones de nuestro creador por darles un corazón lleno de amor y bondad.

A LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL MUNDO

En especial a las mujeres que por muchos siglos han mantenido resistencia ante tantos atropellos a su dignidad.

A: La universidad de San Carlos, con especial cariño, a la Escuela de Ciencia Política.

AGRADECIMIENTO:

A la Misión de Guatemala ante la OEA. Especialmente al Emb. Francisco Villagran y a su Emb. Alterno Juan León.

A los diez estados que cooperaron en dicho trabajo, al conclave de los Pueblos Indígenas y a la dirigencia del grupo de trabajo.

Licda. Mélida Cáceres y Lic. José Cortez.

Agradecimiento muy sincero por todo el apoyo incondicional que me brindaron a lo largo de la elaboración de mi tesis.

Odile Liedgens, Paul Graham

Por el apoyo que me han brindado a lo largo de mi carrera.

INDICE

INTRODUCCIÓN 1

I. PROBLEMA Y OBJETO DE ESTUDIO ¡Error! Marcador no definido.

II. MARCO TEORICO ¡Error! Marcador no definido.

II.1. Antecedentes ¡Error! Marcador no definido.

II.2. Teorías ¡Error! Marcador no definido.

II.3. Leyes ¡Error! Marcador no definido.

III. MARCO METODOLOGICO: ¡Error! Marcador no definido.

a. Planteamiento del problema ¡Error! Marcador no definido.

b. Hipótesis. ¡Error! Marcador no definido.

c. Metodología de la investigación: ¡Error! Marcador no definido.

c.1 Diseño del proyecto de Tesis: ¡Error! Marcador no definido.

c.2 Aprobación del proyecto de Tesis. ¡Error! Marcador no definido.

c.3 Desarrollo de la Investigación..... ¡Error! Marcador no definido.

c.4. Técnicas aplicadas en la investigación: ¡Error! Marcador no definido.

c.5 Muestra y muestreo ¡Error! Marcador no definido.

d. Métodos, técnicas e instrumentos empleados en la recolección de información; ¡Error! Marcador no definido.

Mecanismos participativos ¡Error! Marcador no definido.

e. Materiales utilizados en la investigación: ¡Error! Marcador no definido.

IV. RECOLECCION DE INFORMACION Y ANALISIS DE RESULTADOS ¡Error!
Marcador no definido.

a. Interpretación del tratamiento de los derechos de los Pueblos Indígenas en la
Organización de Estados Americanos. ¡Error! Marcador no definido.

b. Análisis comparativo de los contenidos temáticos de la Declaración. ¡Error! Marcador no definido.

b.1 Primera Etapa del Proceso: Redacción inicial del texto de Declaración por
parte de la CIDH ¡Error! Marcador no definido.

b.2 Segunda etapa del Proceso: Reuniones de expertos: 1997 y 1998; ¡Error! Marcador no definido.

b.3 Tercera etapa del proceso: Las reuniones de negociación para la búsqueda
de consensos: ¡Error! Marcador no definido.

c. Mecanismos de participación Indígena en el proceso de elaboración de la
Declaración Americana..... ¡Error! Marcador no definido.

c.1 Participación en las sesiones especiales del Grupo de Trabajo 1999-2003; ¡Error! Marcador no definido.

c.2 Creación y funcionamiento del Fondo Específico para la participación de los
representantes indígenas en el Grupo de Trabajo (2002-2005); ¡Error! Marcador no definido.

c.3 Reuniones de negociación para la búsqueda de consensos (2003-2005); ¡Error! Marcador no definido.

c.4 El cónclave de los Pueblos Indígenas (1998-2005) ¡Error! Marcador no definido.

d. Oportunidades, riesgos y limitaciones para los Estados y los Pueblos Indígenas, si
se aprueba o no, una Declaración Americana. ¡Error! Marcador no definido.

INTERPRETACION DE RESULTADOS: ¡Error! Marcador no definido.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES..... ¡Error! Marcador no definido.

BIBLIOGRAFÍA ¡Error! Marcador no definido.

INTRODUCCIÓN

En los últimos treinta años, ha irrumpido en el escenario internacional un nuevo sujeto importante en las relaciones entre los Estados actuales, y está contribuyendo a la configuración de nuevas estrategias políticas que contribuye al establecimiento de un nuevo orden jurídico internacional.

Este sujeto es el conjunto de los “Pueblos Indígenas”, que se le ha excluido y marginado de las decisiones, normas, leyes, constituciones y beneficios económicos, políticos, sociales, culturales, educativos, jurídicos de los Estados actuales.

Mediante una evolución lenta pero creciente, organismos Internacionales, Regionales y Mundiales como la Organización de Estados Americanos –OEA-, el Banco Mundial –BM-, las Naciones Unidas –ONU-, entre otros, han visto la necesidad de abrir espacios de reflexión, debate y discusión para identificar acciones y contenidos políticos que puedan contribuir al mejoramiento de las condiciones infrahumanas en que vive la mayoría de los Pueblos Indígenas.

Varias iniciativas circulan en el ámbito internacional, por ejemplo, la discusión del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la OEA, el Proyecto de Declaración Universal sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, son instrumentos importantes a nivel regional y mundial que tienen la intención de regular y establecer principios para respetar los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Los resultados de los procesos de discusión en los espacios internacionales mencionados, han permitido permear y llevar reflexiones internas en cada uno de los Estados, generando algunos cambios al interior de las sociedades, mediante algunas reformas constitucionales, jurídicas, políticas, etc., pero aún resultan ser insuficientes.

En lo que refiere al ámbito de la OEA, y específicamente en la redacción del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la participación sistemática de dichos Pueblos de 1999 al año 2005 ha mejorado progresivamente conforme han pasado los años. La participación indígena en la OEA es única en los escenarios internacionales donde se han discutido convenios y declaraciones.

El proyecto de Declaración Americana y la participación de los Pueblos Indígenas en el ámbito de la OEA ofrece muchas esperanzas para lograr la consolidación de las democracias en América y la consolidación del Estado de Derecho, además de lograr la estabilidad política y la gobernabilidad en dichos Estados.

CAPITULO I:

PROBLEMA Y OBJETO DE ESTUDIO

El problema principal bajo estudio ha sido sobre la situación en que viven los Pueblos Indígenas de las Américas, ubicado específicamente en el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que se discute en el seno de la Organización de Estados Americanos –OEA-, con el objeto de demostrar cómo es la participación y cuál es el grado de aceptación de las aspiraciones y derechos de estos Pueblos por parte de los Estados miembros de dicho organismo.

En ese sentido, los sujetos principales del estudio son los Pueblos Indígenas de las Américas, pueblos originarios y milenarios precolombinos que poseían y siguen poseyendo su propia historia, aunque desconocida aún por la mayoría de ciudadanos en diversas partes del mundo. Previo a la formación de los Estados actuales, éstos poseían sus gobiernos propios, tenían sus sistemas políticos, jurídicos, económicos, sociales, culturales, educativos, artísticos; ocupaban sus tierras, territorios con plenos poderes y decisiones, además de mantener una relación estrecha con la naturaleza basada en su filosofía, creencia y practica ceremonial religiosa-espiritual.

Ante la situación desesperante de violación constante a los derechos de los Pueblos Indígenas, los mismos han generado una serie de mecanismos, estrategias y formas de organización para lograr de nuevo, el respeto irrestricto a sus derechos, tanto al interior de los Estados como en el plano exterior. En ese sentido, cabe señalar que la –OEA- ha sido uno de los escenarios internacionales donde se discute un instrumento que podría ser de grandes alcances y contribuir positivamente al futuro mediano e inmediato de los Pueblos Originarios.

El estudio ha analizado la participación de dichos Pueblos, centrándose en dos elementos, cabe decir, si es activa y efectiva, cuáles son las limitaciones que tienen los Pueblos Indígenas en la –OEA-, por la importancia de resaltar las dificultades que existen para comprender y aceptar los derechos de los Pueblos Indígenas, así como plasmar los avances que se han alcanzado con relación a la redacción del mencionado Proyecto de Declaración.

Con la elaboración de nuevos marcos y principios internacionales como la Declaración sobre Pueblos Indígenas en la OEA, se tiene la percepción de que contribuirá a enriquecer el pluralismo jurídico internacional, a garantizar el reconocimiento de los derechos de Pueblos olvidados y marginados secularmente; contribuir al mejoramiento, entre otros, de la situación económica, social, cultural, política, jurídica de los Pueblos y, podría ser un elemento que

reformulará y re-direccionará el sistema democrático americano para la coherencia con la realidad pluricultural y plurilingüe de la mayoría de los Estados Americanos.

Constituye actualmente un verdadero desafío para los Estados el hecho de promover y desarrollar políticas públicas Pluriculturales, puesto que la mayoría de quienes gobiernan y la de las autoridades administrativas se rige por la visión y práctica de exclusión y racismo sistemático, planificado y permanente hacia los Pueblos Indígenas y sus miembros.

El problema de la exclusión y el racismo es invisible en la mayoría de Estados de América, porque se considera que la Democracia actual, es decir, la que se basa en la única expresión de elección en urnas electorales, en sí misma es incluyente, que genera igualdad ante la ley, que es participativo, etc., sin embargo los indicadores sociales, económicos, políticos y jurídicos demuestran que los Pueblos Indígenas son los más afectados por este sistema democrático.

Es opinión del presente estudio, que los Estados y las sociedades modernas no pueden seguir soslayando el compromiso de construir normas, leyes e instituciones que tengan el principio de justicia y perfeccionar la democracia, porque con las políticas discriminatorias actuales, se afecta a una gran cantidad de población que según el informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD¹, los 200 países que existen en el mundo de hoy, todos constituyen *hogar* para “grupos étnicos”, incluyendo los Pueblos Indígenas.

Es innegable que existe una situación desfavorable para la mayoría de los Pueblos Originarios de América. Tal y como se desprende de la historia pasada y reciente; con la llegada de los europeos a estas tierras descubiertas por Américo Vespucio, pero principalmente con el arribo del almirante Cristóbal Colón y los españoles en 1524, los resultados para dichos Pueblos han sido negativos, ya que mediante la dominación, subyugación y sometimiento total, así como la imposición de un nuevo orden político, económico y social de aquella época, se justificó la expropiación y despojo de las tierras, territorios y recursos naturales, así como otras fuentes de riqueza material y espiritual. Por distintos medios fueron destruidos los Estados y sistemas propios de los Pueblos afectados.

Según informes de diversas instituciones, relatan la situación difícil de los Pueblos Indígenas y reflejan los efectos de las políticas injustas, tal como el informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la *“situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas”*, Sr. Rodolfo Stavenhagen, presentado ante la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas el 10 de febrero del 2003. En el informe sobre Guatemala el Relator afirmó que la condición actual de los pueblos indígenas es el resultado de un

¹ Informe sobre Desarrollo Humano: “La Libertad Cultural en el Mundo diverso de Hoy”, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-, Ediciones Mundi-prensa, Madrid, España, 2004

largo proceso de sometimiento colonial del Pueblo Maya a partir del siglo XVI, que se consolidó bajo el Estado nacional liberal en el siglo XIX, con la constitución de una clase gobernante que basó su poder y sus privilegios en la gran propiedad rural y la explotación de la mano de obra indígena, en el marco de regímenes autoritarios y patrimoniales.²

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH- de la OEA, en su informe del año 1989, afirmó que los Pueblos Indígenas están en una situación vulnerable en lo físico, sociológico, espiritual, económico, institucional y legal, hecho que se viene haciendo efectiva a lo largo de muchos siglos.³

Los Pueblos Indígenas y sus integrantes están marginados de los sistemas políticos vigentes en las Américas, aunque jurídicamente y legalmente se reconoce el derecho de elegir y ser electo. Tienen limitada y vedada participación en las elecciones, y en la mayoría de los casos, son considerados participantes de segunda categoría en las filas de los partidos políticos, porque la función que se les asigna es la de llevar sillas, preparar comida, pegar propaganda y otras actividades periféricas y operativas, pero sus decisiones no cuentan y sus intereses políticos son marginados de las decisiones locales, nacionales e internacionales.

El hecho de que varios países de las Américas han llevado a cabo reformas de carácter Constitucional con el objeto de reconocer, en gran o menor medida, la existencia de los Pueblos Indígenas, es positivo pero no suficiente. Algunos de estos países se han esforzado por realizar cambios en sus legislaciones y están creando mecanismos para una efectiva participación de los pueblos indígenas, para crear condiciones de equidad e igualdad, pero otros países se han quedado solamente en la declaración de principios o teoría política.

Al haber analizado las constituciones de los Estados de las Américas, todas reconocen el principio de igualdad, es decir, que se declaran *constitucionalmente* contra la marginación y exclusión hacia los pueblos indígenas y sus integrantes, pero en la práctica evidenciada con indicadores, se concluye que sí existen formas sistemáticas y, en algunos casos, podría decirse que el racismo y la discriminación, son llevadas a cabo de manera planificada; esto se puede corroborar mediante las estadísticas de participación indígena en la ejecución de funciones en los diversos organismos de los Estados. Por ejemplo en Guatemala, de 158 diputados en el Congreso solamente un 13% es indígena, mientras que la población total es del 70%, aunque en el último censo

² Stavenhagen, Rodolfo, Informe sobre Guatemala, Misión a Guatemala del 1o. al 11 de Septiembre 2002, Relator especial sobre la Situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Informe E/CN.4/2003/90/Add.2, Naciones Unidas: Comisión de Derechos Humanos, 59º período de sesiones, Tema 15 del programa provisional, Cuestiones Indígenas: “Derechos humanos y cuestiones indígenas”, Ginebra, Suiza, 10 de febrero de 2003.

³ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS 1988/89, INFORME ANNUAL, Capítulo IV, OEA/Ser.L/V/II.76, Doc.10, Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH-, Organización de Estados Americanos –OEA-, 18 de Septiembre de 1989.

de Guatemala realizado en el año 2002, oficialmente se indica de un 44%.⁴ De los ministerios del Gabinete Ejecutivo solamente existe un Ministro Indígena. De 13 magistrados de la Corte Suprema de Justicia, hasta el año 2004 se eligió a un abogado maya como miembro para dicho cargo. En pocas palabras, siendo el Pueblo Maya mayoría de Guatemala no tiene participación en las tomas de decisiones públicas y macros del Estado.⁵

Por esta exclusión y marginación secular surge el despertar de muchos indígenas quienes se han organizado para hacer escuchar su voz mediante denuncias, construcción de organizaciones, movilizaciones, cabildeos, negociaciones, acuerdos y otros medios para demandar más participación plena y efectiva, en la construcción de las políticas públicas de los Estados, la transformación de los sistemas democráticos excluyentes a sistemas políticos democráticos horizontales, que permitan mayor equidad e igualdad en las tomas de decisiones micros y macros, así como el construir Estados nuevos que se basen en el arte político de la complementariedad de la diversidad de visiones, filosofías, sistemas políticos en dichos Estados.

Junto a la exclusión política, también está la situación de pobreza extrema, hambre, miseria, desnutrición, muerte por enfermedades comunes que padecen los Pueblos Indígenas; son los más vulnerables en todo sentido en cuanto a la situación de salud, educación, y no son favorecidos o beneficiados de la distribución del gasto público.⁶ Sobre todo, las mujeres indígenas perciben salarios por debajo de los salarios de los hombres, que de hecho, se encuentran en desventaja en cuanto al resto de la población.

El Dr. Rodolfo Stavenhagen, “Relator especial sobre los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas”⁷ en el caso de Guatemala, relacionó directamente el origen étnico e indígena con los índices de mayor pobreza. Constató que los departamentos de mayor densidad indígena son los de mayor existencia de pobreza y extrema pobreza. También manifestó que los Pueblos Indígenas siguen siendo afectados por los diversos mecanismos de dominación, usurpación y despojo de la Tierra, sus Territorios y Recursos Naturales.

⁴ Las estimaciones sobre el monto de la población indígena varían, ya que no hay cifras exactas. En la entrevista con el Relator Especial de Naciones Unidas en visita a Guatemala del 1° al 11 de septiembre del 2002, el Vicepresidente de Guatemala confirmó que la cifra que maneja el Estado guatemalteco es de un 60%.

⁵ LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, capítulo II, numeral 18 del informe E/CN.4/2003/90/Add.2, Relator especial sobre la Situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, Ginebra, Suiza 10 de Febrero del 2003.

⁶ Decreto 35-2004, referente a Gastos Generales de la Nación de Guatemala correspondiente al 2005.

⁷ Stavenhagen, Rodolfo, Informe sobre Guatemala, Misión a Guatemala del 1o. al 11 de Septiembre 2002, Relator especial sobre la Situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Informe E/CN.4/2003/90/Add.2, Naciones Unidas: Comisión de Derechos Humanos, 59° período de sesiones, Tema 15 del programa provisional, Cuestiones Indígenas: “Derechos humanos y cuestiones indígenas”, Ginebra, Suiza, 10 de febrero de 2003.

Los Pueblos Indígenas y sus integrantes padecen de exclusión y discriminación en el empleo, en la seguridad laboral, en el uso de los recursos y fuentes de ingreso, tienen acceso limitado a los servicios públicos y por la situación que produce la violación a los derechos a la Educación por parte de los Estados, la mayoría de los integrantes de dichos pueblos no pueden acceder a puestos públicos o puestos de alto nivel, por lo tanto tiene efectos de exclusión en la participación en las tomas de decisiones.

La situación jurídica de los Pueblos Indígenas se puede analizar brevemente desde dos aspectos, una es la relacionada con su reconocimiento jurídico como sujetos de Derecho, así como lo relacionado con sus bienes tanto espirituales como materiales y, la otra, la vinculada con la contradicción generada entre su sistema jurídico propio y la de los sistemas jurídicos de los Estados, vale decir, el acceso, uso y administración de justicia.

En cuanto a la situación del reconocimiento jurídico en los Estados de los Pueblos Indígenas como sujetos de Derecho Nacional e Internacional aún no se ha logrado, porque existen limitaciones de comprensión o miedos al futuro por las autoridades, ya que la mayoría de Estados se perfilan más hacia la visión negativa que positiva, que puede traer consigo el reconocimiento de la existencia de los Pueblos Indígenas.

Esta situación coloca a los Pueblos Indígenas en una total vulnerabilidad porque en cuanto a los bienes, individuales y colectivos, derechos espirituales y materiales, los pueblos indígenas tienen sus propias normas, filosofías, costumbres, juicios, valores, principios y otros para el uso, manejo y trasmisión de los mismos. Estas formas de apropiación y transmisión de los bienes no han sido contempladas en las constituciones ni en las legislaciones nacionales e internacionales, lo que ha dado lugar a serias contradicciones, abusos de autoridad y subyugación de las tierras, territorios y recursos naturales donde habitan los Pueblos Indígenas.⁸

Con insistencia y en múltiples ocasiones se han denunciado casos por parte de los afectados sobre hechos de usurpación de bienes, expropiación de recursos, despojo de tierras a través de medidas intromisorias, adjudicación jurídica occidental de los mismos, ya que los Pueblos Indígenas, por lo general, no redactan documentos jurídicos para demostrar la legalidad o propiedad de sus recursos.⁹

⁸ Daes, Erika-Irene, Relatora Especial, “Los Derechos Humanos de las poblaciones indígenas: las poblaciones indígenas y su relación con la tierra”, doc. E/CN.4/sub.2/2000/25, Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de promoción y protección de los Derechos Humanos, 52º período de sesiones, Naciones Unidas, Ginebra, Suiza, 30 de junio de 2000.

⁹ Defensoría Maya, *La Tierra del Pueblo: “No negociación de derechos, no remediación de Tierras”*, publicación realizada con el apoyo de Oxfam Inglaterra, Editorial Serviprensa, Guatemala, 2001.

Por otra parte, los Pueblos Indígenas mantienen sus propios sistemas jurídicos para la solución de controversias, acceso y uso del sistema de Justicia Propio, manejo de sus comunidades y territorios a través de la práctica de la armonía y el equilibrio entre sus miembros, así como mediante la aplicación de sus propias normas, principios, valores y cosmovisión.¹⁰

Hombres y mujeres indígenas han sido afectados a lo largo y ancho de las Américas por la aplicación de Justicia occidental que no es compatible con las propias normas indígenas. El juicio en un idioma que no es el propio, la aplicación de códigos jurídicos contradictorios totalmente con los de los indígenas, ejercicio de un principio punitivo, represivo y castigador frente a un principio de reconciliación, armonización y restitución de daños, hace que la dignidad de personas y colectividades enteras se afecte en el sistema de justicia proveniente de Europa.

Frente al surgimiento de organizaciones y autoridades indígenas que exigen el reconocimiento del Sistema Jurídico Indígena, existen personas interesadas y autoridades de gobierno que tergiversan y prejuician el Derecho Indígena calificándolo de violatorio a los derechos humanos, además de transmitir permanentemente el pensamiento de desprecio y desvalorización que coincide con el prejuicio de racismo y discriminación hacia lo que viene de los pueblos indígenas, “no sirve” o “no tiene valor”.

A parte de la situación Política, Económica-social y Jurídica de los Pueblos Indígenas se puede agregar la Educativa, que se visualiza desde dos ópticas: a) el acceso general de los pueblos indígenas a la educación en cuanto a los conocimientos universales y, b) el derecho a la reconstrucción, consolidación y práctica, así como el acceso a sus sistemas educativos propios, por ejemplo, la matemática maya, la filosofía, la agricultura, la economía, el idioma y la astronomía.

En la actualidad, la mayoría de los Pueblos Indígenas se encuentran marginados de la educación general o universal, reflejándose tal situación en los bajos niveles de escolaridad de los indígenas y, como se mencionó con anterioridad, al limitado o vedado acceso a puestos de decisión pública tomando en cuenta que la mayoría de indígenas carecen de oportunidades para estudiar en las universidades, dando como consecuencia el bajo porcentaje de profesionales existentes. La Educación junto con la pobreza extrema recorre el mismo mapa de exclusión que padecen los pueblos indígenas en la mayoría de países de las Américas.

¹⁰ “Seminario de Expertos sobre Pueblos Indígenas y la Administración de Justicia”, realizado en Madrid, del 12 al 14 de noviembre de 2003, Documento E/CN.4/Sub.2/AC.4/2004/6, Comisión de Derechos Humanos, 56º período de sesiones Grupo de Trabajo sobre las “poblaciones” indígenas en Naciones Unidas, 19 al 23 de julio del 2004, Ginebra, Suiza.

En cuanto a la Educación de los Pueblos Indígenas en sistemas propios, ha sido limitada, obstruida y con planes de destruirla a través de la imposición métodos de asimilación y “ladinización”¹¹. Varios factores e instituciones, tanto del Estado así como privadas, religiosas y otras, han desarrollado planes de aculturación a los Pueblos Indígenas. Sólo gracias a la tenacidad y resistencia principalmente de los ancianos y mujeres, el sistema de educación indígena se mantiene aunque de forma oral.

Los pueblos indígenas están haciendo el esfuerzo de recuperar y poner en práctica su sistema de educación pero no tiene el apoyo de las autoridades. En Guatemala por ejemplo, el entendimiento de educación indígena es la “educación intercultural”, “educación multicultural” o educación “bilingüe” pero el Estado no le ha dado mayor importancia, reflejándose esta indiferencia, en la falta de presupuesto y de una estrategia de continuidad de agendas multiculturales en educación y otros derechos.

En varios países como Canadá, Estados Unidos, México, Guatemala, Ecuador, Bolivia, Brasil, Argentina entre otros, los Pueblos Indígenas exigen con mayor fuerza, a través de propuestas, seguir ampliando y profundizando reformas constitucionales y legales, con el objeto de lograr el reconocimiento y ejercicio de sus derechos colectivos.¹²

Es obvio, que las reformas legislativas y normativas que se realizan a nivel nacional de los diversos Estados, van interrelacionados con los cambios internacionales o viceversa, es decir, que muchos cambios se realizan internacionalmente y luego se implementan a nivel interno.

Este es el mérito de la OEA que redacta un proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y coincide con que la participación de representantes, dirigentes o expertos de los Pueblos Indígenas en el ámbito internacional, en órganos de la Organización de Naciones Unidas, así como en la –OEA- ha venido de menos a más, tanto en número de participantes como en calidad de las temáticas que se cubren, y en el contenido de las propuestas que se formulan.

Por otro lado, los representantes de los Pueblos Indígenas en la OEA han acumulado una gran cantidad de experiencias en lobby, negociación, así como un cúmulo de conocimientos de los mecanismos de evasión que presentan algunos delegados de gobiernos al momento de abordar compromisos

¹¹ Ladinización es el término utilizado por los Pueblos Indígenas de Guatemala para reflejar la estrategia del Estado para desvalorizar, menospreciar y marginar los valores culturales y educativos del Pueblo Maya.

¹² “Pueblos Indígenas y Derechos Constitucionales en América Latina: un panorama”, 2a edición, Bolivia, Instituto Indigenista Interamericano (III, México), Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI, México) y Editorial Abya-Yala (Ecuador), 2004.

profundos y principios que conducen a acuerdos y/o decisiones en torno a la vida de los Pueblos Indígenas.

Aunque existe una situación de participación institucionalizada al interior de la OEA para la discusión del Proyecto en mención, los representantes indígenas y de los Estados conocen desde el primer momento en que actuaron en el mismo espacio, las dificultades que presentan para los Estados, las propuestas que vienen de los Pueblos Indígenas, también los gobiernos conocen que hay principios a los que los indígenas no renunciarían jamás, a decir de algunos, como el derecho a la Libre Determinación de los Pueblos, la Soberanía y Autogobierno, el derecho sobre las Tierras, Territorios, Recursos Naturales, así como el concepto de Pueblos como tales, en el sentido colectivo de sus derechos.

Esta situación dificulta el avance en los procesos y aunque se han realizado múltiples reuniones de trabajo, foros y seminarios, la visión de los Estados no cambia, y en su mayoría sigue teniendo criterios reduccionistas, integracionistas, proteccionistas y racistas.

Los Estados actuales presentan explicaciones de que tienen temor a la desintegración de los Estados, el secesionismo, o la independencia que puedan reclamar algunos Pueblos Indígenas al momento de ser reconocidos como Pueblos o bajo el marco del Derecho de Libre Determinación.

En muchos de los casos subyace el pensamiento estatal de que no hay necesidad de crear nuevas normas, cuando las constituciones nacionales reconocen el derecho a la igualdad, a la democracia y a la participación en los procesos, sin embargo en la práctica el derecho a la igualdad solo queda en el papel. Algunos Estados afirman que no pueden tomar acciones específicas o justifican cuando afirman que no pueden tomar medidas especiales dado que los Estados tienen que velar por los intereses de todos los ciudadanos en general y no se deben a grupos particulares. Pero esto es solamente una justificación, ya que es bien conocido que los Grupos de Poder ponen y quitan autoridades o quienes llegan a gobernar han aceptado compromisos anticipados con los grupos de dominio.

Otro de los problemas que se ha presentado en el marco de la discusión sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en la OEA es que algunos representantes de Estados cuestionan la representación y representatividad de los que llegan a las reuniones de trabajo, aduciendo que no pueden entablar negociaciones con dichos representantes, porque los Estados negocian con otros Estados y no con sus conciudadanos.

Por otro lado la mayoría de los representantes indígenas manifiestan posturas de desconfianza y de no relacionamiento con los representantes de Estados, lo que dificulta un intercambio para llegar a acuerdos. Esto ocurre no solamente al

interior del Grupo de Trabajo de la OEA, sino también al interior de cada uno de los Estados miembros.

Algunas de las razones expuestas, evidencia la magnitud del problema que enfrentan los Pueblos Indígenas y los Estados actuales en el marco de discusión del instrumento jurídico y normativo regional que se está configurando a través del Proyecto de Declaración Americana.

La OEA ha buscado mecanismos para avanzar en el proceso, pero aún existen dificultades, por lo que sería oportuno valorar si existe la necesidad de renovar los mecanismos para incrementar y consolidar la confianza entre los actores de la negociación del instrumento normativo. Esto conllevaría también a mejorar las relaciones internas para la formulación de políticas públicas de los Estados, tanto nacional como internacional.

Si no se llega a tomar en serio la palabra y exigencia de los Pueblos Indígenas, es seguro que seguirán los problemas de confrontación social, de inestabilidad política y de ingobernabilidad. Si los Pueblos Indígenas no participan directa y equitativamente en la solución de los problemas y en la toma de decisión sobre los mismos, los procesos democráticos recientemente iniciados en la mayoría de los países de América, pueden derrumbarse.

En resumen se prevé que el problema de racismo, discriminación, explotación, miseria y de pobreza extrema hacia los Pueblos Indígenas obliga a los Estados y Pueblos Indígenas a asumir el reto de adoptar una Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que contribuirá en el futuro con la gobernabilidad y el establecimiento de instituciones democráticas y participativas.

CAPITULO II:

MARCO TEORICO

II.1. Antecedentes

La Organización de Estados Americanos –OEA-, organismo regional que está conformado por 34 Estados de las Américas, fue fundado el 30 de abril de 1948, cuya finalidad es estimular y practicar el diálogo multilateral y la acción concertada entre los Estados, así como el de crear normas internacionales para la protección y el respeto a los derechos políticos, derechos humanos, derechos económicos, sociales culturales, educativos, de desarrollo integral, Derechos de los Pueblos Indígenas, cooperación solidaria entre otros.

En el marco de su mandato de construir normas internacionales de carácter regional y ante la imperiosa necesidad de dar tratamiento a los derechos de los Pueblos Indígenas, aunado a la creciente exigencia de dichos Pueblos, para que los Estados respeten plenamente sus derechos individuales y colectivos, la OEA decidió iniciar la redacción del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Cabe señalar que la OEA no fue ajena al tema de Pueblos Indígenas, porque siendo Unión Panamericana en 1940 realizó el Primer Congreso Indigenista Interamericano en Pátzcuaro, Michoacán, México, que dio origen, en 1942, al Instituto Indigenista Interamericano –III-. En esa ocasión, se señalaba que: *“Los Gobiernos contratantes acuerdan elucidar los problemas que afectan a los núcleos indígenas en sus respectivas jurisdicciones, y cooperar entre sí sobre la base del respeto mutuo de los derechos inherentes a su completa independencia para la resolución del problema indígena en América.”*¹³

No obstante la creación de una instancia con nominación indígena, pasaron varias décadas en que el tema de derechos de los Pueblos Indígenas estuvo ausente de las discusiones de la OEA. Es hasta el año 1989, en que la Asamblea General mediante resolución 1022(XIX-O/89) solicitó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH-, la preparación de una *“declaración relativa a los derechos de las poblaciones indígenas.”*

El 10 de abril de 1997, después de 8 años de trabajo ininterrumpido, la CIDH culminó con su mandato e hizo entrega formal del documento denominado

¹³ Convención de Pátzcuaro, Convención Internacional relativa a los Congresos Indigenistas Interamericanos y al Instituto Indigenista Interamericano, México, 1940, consultado en <http://www.cdi.gob.mx/conadepi/iii/historia.html>, el 15 de febrero del 2005.

"Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas".¹⁴

Para dar seguimiento a la aprobación de una Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, la XXVII Asamblea General de la OEA realizada en Lima, Perú, el 5 de junio de 1997, encomendó al Consejo Permanente la consideración del Proyecto formulado por la CIDH, afirmando la conveniencia de que el texto, refleje las preocupaciones de los Pueblos Indígenas y el trabajo de las Naciones Unidas.¹⁵ Además, se instó a los Estados miembros a presentar sus observaciones y recomendaciones al Consejo Permanente. Se solicitó también al Comité Jurídico Interamericano y al Instituto Indigenista Interamericano a formular sus comentarios al Proyecto en mención.

Al mismo tiempo, la Asamblea General encomendó la realización de una reunión de expertos gubernamentales sobre la materia, con miras a una posible adopción del "Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas" durante la Asamblea General en 1998.¹⁶

Por no haber finalizado con la consideración del Proyecto por parte de los expertos gubernamentales, la Asamblea General realizada en 1998, decidió recomendar al Consejo Permanente a continuar con el análisis del documento, tomando en cuenta las observaciones formuladas por los Estados, así como las opiniones del Instituto Indigenista Interamericano y del Comité Jurídico Interamericano.¹⁷

Al igual que en 1998, la instancia de expertos gubernamentales encargada de revisar el contenido del Proyecto de Declaración no pudo finalizar con su trabajo, por lo que la Asamblea General realizada en Guatemala en 1999, después de haber reconocido la importancia de adoptar una declaración, de haber reconocido los avances de análisis del Proyecto, decidió establecer un Grupo de Trabajo del Consejo Permanente para continuar la consideración del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas.¹⁸

Cabe destacar que desde 1987 hasta 1999, año en que se decidió crear el Grupo de Trabajo para seguir considerando el proyecto de Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, la participación de los representantes de organizaciones y autoridades de los Pueblos Indígenas de las Américas había sido periférica, de manera indirecta y no institucionalizada.

¹⁴ "Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas", Consejo Permanente de la OEA, CP/doc.2878/97 corr.1, 1 abril 1997, Washington D.C., Estados Unidos de América.

¹⁵ Resolución de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos –OEA– AG/RES. 1479 (XXVII-O/97).

¹⁶ La Asamblea General en su XXVIII período de sesiones realizado en 1998, no logró aprobar el Proyecto y de esa cuenta, desde 1997 al 2003, todavía está en proceso la elaboración de dicho instrumento.

¹⁷ Ver resolución de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos –OEA– AG/RES. 1549 (XXVIII-O/98), realizada en 1998, Caracas, Venezuela.

¹⁸ Resolución OEA/Ser.PAG/RES. 1610 (XXIX-O/99) de la Asamblea General de la OEA, en su XXIX período de sesiones, realizado el 7 de junio de 1999, Guatemala, Guatemala.

En 1999, por primera vez en la discusión del Proyecto de Declaración, la Asamblea General invitó al Grupo de Trabajo a contemplar una adecuada participación de representantes de comunidades indígenas en sus labores con el propósito de que sus observaciones y sugerencias puedan ser consideradas.¹⁹

Como parte de la historia y del inicio procesal de participación de los representantes de los Pueblos Indígenas en la OEA, cabe señalar que durante la reunión del Grupo de Trabajo realizada en noviembre de 1999, un gran número de líderes y representantes de Pueblos Indígenas se hicieron presentes y, ante la inexistencia de un mecanismo claro y directo de participación indígena en la redacción del proyecto de Declaración, formularon una serie de inquietudes que se resumen en:

- Participación en los debates.
- Participación en la adopción del consenso para la decisión del Proyecto de Declaración.
- Registro de las intervenciones indígenas sobre los articulados.
- Recurso financiero para una efectiva participación de los Pueblos Indígenas.²⁰

La preocupación de los representantes indígenas se dio frente a la interpretación de la Presidencia y del Grupo de Trabajo con relación a la resolución 1610 (XXIX/O-99) de la Asamblea General. Solicitaron la revisión de la decisión de la Presidencia a fin de permitir una plena participación de los representantes de los Pueblos Indígenas en la toma de decisiones, tomando en cuenta que el Presidente anunció solamente recepción de opinión indígena pero no participación, ni decisión en los debates.²¹

A raíz de esta presencia y exigencia indígena, el Presidente del Grupo de Trabajo enfatizó la importancia de la presencia directa y activa de los

¹⁹ Con este mandato se formalizó oficial e institucionalmente la participación de los Pueblos Indígenas en el seno de la OEA para la discusión y elaboración del Proyecto de Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.

²⁰ Informe del Presidente de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos sobre las actividades del Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas, GT/DADIN/doc.5/99, Washington D.C., 1 de diciembre de 1999.

²¹ “También se refirió a la modalidad de la participación de los representantes de las poblaciones indígenas, de acuerdo con la resolución 1610 (XXIX/O-99) de la Asamblea General, y sobre la base de los acuerdos alcanzados en el seno de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos. En ese sentido, al iniciarse la discusión de cada uno de los temas antes señalados, se ofrecería el uso de la palabra a dichos representantes para que hicieran conocer sus puntos de vista. Teniendo en cuenta el avance de los trabajos, se ofrecería nuevamente el uso de la palabra al final de consideración de cada capítulo. El presidente señaló que dichas intervenciones quedarían debidamente registradas en el informe del grupo de trabajo. Así, invitó tanto a las delegaciones de los Estados miembros como a los representantes de las poblaciones indígenas a que sus intervenciones fueran precisas y, en lo posible, apegadas al tema bajo consideración”, documento GT/DADIN/doc.5/99, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA, 1 de diciembre de 1999.

representantes indígenas en el proceso de elaboración de la Declaración Americana.

Durante el año 2000, la Asamblea General renovó el mandato del Grupo de Trabajo, asignar recursos acorde al programa y presupuesto de la Organización, asimismo, recomendó al Grupo de Trabajo a mantener las modalidades para una adecuada participación de representantes de comunidades indígenas.²²

Ante el estancamiento y poco avance en las discusiones del contenido del Proyecto de Declaración, en el año 2001, varias delegaciones de Estados sugirieron la necesidad de estudiar la posibilidad de crear una instancia específica del Consejo Permanente que constituyera el ámbito adecuado para una discusión de alto nivel del Proyecto²³ y que tendría como finalidad seguir considerando el mencionado proyecto hasta su adopción.²⁴ Además, la resolución continuó recomendando una adecuada participación de representantes de pueblos indígenas en sus deliberaciones.

Para asegurar una adecuada participación de representantes de los Pueblos Indígenas en las decisiones sobre la temática del Proyecto de Declaración, la Asamblea General determinó la creación de un fondo específico de contribuciones voluntarias, misma que fue creada por el Consejo Permanente de la OEA.²⁵

Desde entonces, la OEA a través del Fondo Específico, ha procurado la financiación de los gastos de participación de uno a dos representantes indígenas por Estado en la elaboración del Proyecto.

El Grupo de Trabajo ha puesto en marcha dos formas de participación en el debate del contenido de la Declaración: a) la consulta permanente con los representantes de Estados y Pueblos Indígenas, así como instituciones especializadas, que posibiliten la discusión y redacción del texto del proyecto y, b) reuniones de análisis, estudio y profundización de contenidos de conceptos que presentan dificultades para los Estados y los Pueblos Indígenas. Este

²² Resolución de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, OEA/Ser.PAG/RES. 1708 (XXX-O/00), Canadá, 5 junio del año 2000.

²³ La decisión de solicitar al Consejo Permanente de estudiar la posibilidad de la creación de una instancia específica y de alto nivel que estudiara el Proyecto de Declaración era fundamental para legitimar y elevar de nivel del diálogo y negociaciones entre representantes de Estados y de los Pueblos Indígenas. Por circunstancias no establecidas, el Consejo Permanente hizo caso omiso de este mandato y el Proyecto siguió bajo la estructura de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, en el mismo nivel iniciado desde 1999.

²⁴ Resolución de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos –OEA- Ser.PAG/RES. 1780 (XXXI-O/01) XXXI período de Sesiones Ordinarias, San José de Costa Rica, 5 de junio del 2001.

²⁵ Resolución del Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos –OEA CP/RES. 817 (1319/02), que estableció el Fondo Específico de Contribuciones Voluntarias con el objetivo de apoyar financieramente la participación de los representantes de los Pueblos Indígenas en el proceso de elaboración del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Washington D.C., 8 de mayo del 2002.

espacio es conocido como Sesión Especial del Grupo de Trabajo y durante el año 2001 y 2002 se realizaron dos reuniones anuales.²⁶

En el año 2002, la Asamblea General de la OEA²⁷ reconoció el esfuerzo realizado por diversos Estados de las Américas por haber incorporado conceptos y artículos constitucionales y legislativos en su normatividad interna, cambios e incorporación de términos importantes para la vida de los Pueblos Indígenas, como es el carácter multiétnico, multicultural y multilingüe de sus respectivas sociedades. La entidad reconoció entre otros aspectos, la importancia del fortalecimiento del proceso de diálogo abierto y transparente entre los Estados Miembros de la Organización y los representantes de los pueblos indígenas.²⁸

Aspecto importante de mencionar es la motivación de la Asamblea General a los Estados para que establecieran mecanismos de consultas nacionales con los representantes de los pueblos indígenas para facilitar el proceso de elaboración del Proyecto de Declaración.

En Junio del 2003, la OEA dio otro paso importante en el proceso de redacción del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, tomando en cuenta que la Asamblea General decidió iniciar la etapa final de negociaciones²⁹ del Proyecto de Declaración a partir del texto consolidado del Proyecto de Declaración preparado por la Presidencia del Grupo de Trabajo.³⁰ La Asamblea también aseguró la continuidad de la transparencia y efectiva participación de representantes de los pueblos indígenas, durante las negociaciones que se realizarán exclusivamente entre los Estados Miembros.³¹

Es oportuno recordar que durante los años 2001, 2002 y parte del 2003, el Grupo de Trabajo realizó diversas reuniones de análisis y sesiones especiales, que dieron como producto varios documentos de análisis comparado entre las propuestas de contenido del texto original presentado por la Comisión

²⁶ Ver documento del Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos –OEA–, OEA/Ser.K/XVI, GT/DADIN/doc.14/01, Sesión Especial del Grupo de Trabajo encargado de elaborar “la Declaración Americana sobre los Derechos de las Poblaciones indígenas”, Washington, D.C., del 2 al 6 de Abril del 2001.

²⁷ Resolución de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, resolución AG/RES. 1851 (XXXII-O/02), Bridgetown, Barbados, Junio de 2002.

²⁸ En la resolución AG/RES. 1851 (XXXII-O/02) se pone énfasis al diálogo abierto, transparente entre representantes de los Pueblos Indígenas y de los Estados miembros. Con esta decisión se fortalece el mecanismo de participación indígena, sin embargo, ésta deberá cotejarse con el nivel de aceptación o comprensión de las propuestas indígenas, por parte de los Estados.

²⁹ En este mandato se establece la “negociación” del texto del Proyecto de Declaración. Esto es otro nivel de participación para los representantes de los Pueblos Indígenas.

³⁰ “Texto consolidado del Proyecto de Declaración preparado por la Presidencia del Grupo de Trabajo”, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, OEA/Ser.K/XVI, GT/DADIN/doc.139/03, Washington D.C. 17 junio 2003.

³¹ Asamblea General de la Organización de Estados Americanos –OEA–, AG/RES. 1919 (XXXIII-O/03), Santiago de Chile, junio del 2003.

Interamericana de Derechos Humanos en 1997, con las posturas políticas de los Estados miembros de la OEA, así como con las propuestas de los representantes de los Pueblos Indígenas.

Por tal razón, el texto consolidado mencionado con anterioridad, fue preparado por el Presidente del Grupo de Trabajo con el fin de aglutinar en un solo texto las diversas propuestas producidas durante las sesiones de Trabajo entre Pueblos Indígenas y Estados, también consideró el proyecto original de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El propósito de este texto era facilitar la consecución de consensos y llegar a una pronta adopción de la Declaración. Este texto consolidado es el que ha servido de base para las negociaciones que aún se están llevando a cabo sobre el tema.

Aunque se han buscado diversas formas para llegar a un consenso sobre el contenido de la Declaración, lo cierto es que las posiciones de Estados y Pueblos Indígenas sobre aspectos sustantivos, fundamentales e irrenunciables para ambos, aún están muy opuestos y se tendrá que tener suficiente tiempo para llegar a acuerdos satisfactorios, tomando en cuenta que no sólo se trata de redactar un documento más, sino establecer principios para atender los derechos de los Pueblos Indígenas, que han sido olvidados por muchos siglos.

Por último, en el 2004, la Asamblea General decidió dar continuidad a las negociaciones para la búsqueda de consensos entre representantes indígenas y de Estados a los trabajos del Grupo que elabora la declaración, reafirmando su compromiso de una amplia y efectiva participación de los pueblos indígenas. Así mismo, introdujo en su resolución³² un apartado con relación al tiempo límite para finalizar con la redacción del texto de la Declaración Americana³³.

Por su parte, los Pueblos Indígenas y sus organizaciones celebraron diferentes reuniones para analizar y tomar decisiones, no sólo en el fortalecimiento de la participación en las discusiones en el seno de la OEA, sino principalmente sobre el contenido de la Declaración. Una de las reuniones fue a nivel de Pueblos Indígenas de Centro América la que se realizó en Octubre de 1996 en Guatemala.

En el año 2001, se llevó a cabo el Cónclave Hemisférico de Representantes de Pueblos Indígenas celebrado en la Ciudad de Guatemala del 24 al 26 de enero de 2001 organizado por el Gobierno de la República de Guatemala y el Consejo Indígena de Centro América (CICA). Ese mismo año, se desarrolló la Cumbre de los Pueblos Indígenas de las Américas celebrada en Ottawa, Canadá del 28 al

³² Resolución de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos –OEA-, AG/RES. 2029 (XXXIV-O/04), Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Quito, Ecuador, 8 de Junio del 2004.

³³ La resolución citada anteriormente estableció que los representantes indígenas y de Estados fijaran el tiempo límite para culminar la redacción de la Declaración, quienes discutieron una fecha en las sesiones de negociación realizadas en Noviembre del 2004 y febrero del 2005 respectivamente, sin llegar a acuerdo alguno. Sin embargo estipularon una fecha de referencia que sería del 2006 al 2007.

31 de marzo de 2001 organizado por la Asamblea de las Primeras Naciones de Canadá.

De estos cónclaves se desprendieron conclusiones y recomendaciones que han sido importantes para las discusiones posteriores en el Grupo de Trabajo que elabora el Proyecto de Declaración.

En resumen y con base al análisis que desprende de todas las resoluciones de la OEA desde 1999 hasta el 2004, puede decirse que la participación de los representantes de organizaciones y Pueblos Indígenas en las distintas discusiones del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se ha dado gradual y ascendente, de forma efectiva a partir de 1999, habiéndose establecido mecanismos formales para tal participación por parte de la OEA, entre los que se pueden mencionar:

- a) Sesiones Especiales
- b) Grupo de Trabajo para discutir el texto de la Declaración.
- c) Funcionamiento de un Fondo Específico que apoya financieramente a los representantes indígenas.
- d) Institucionalización de reuniones del Cónclave Indígena previo a las sesiones de negociación.

Es importante destacar que Guatemala ha jugado un papel importante junto con todos los países que integran la OEA para abrir los espacios hacia los Pueblos Indígenas. Ha presidido durante 4 años el Grupo de Trabajo, de manera alternada con el Perú y México, quienes han motivado a las demás delegaciones para avanzar en los mecanismos de participación.

Actualmente la participación indígena está institucionalizada, porque los Estados están convencidos de que una Declaración aprobada sin el consentimiento y decisión de los pueblos indígenas, sería una Declaración con ciertas limitaciones. Y en esto constituye el verdadero reto para la OEA, es decir, no solamente garantizar la presencia física de los Pueblos Indígenas, sino acoger las aspiraciones y propuestas de los Pueblos Indígenas, entendiendo también los intereses de los propios Estados y la realidad actual de dichos Pueblos, que son los sujetos de la Declaración.

II.2. Teorías

Es muy reciente el tiempo en el que se inició cierto acercamiento de diálogo y debate entre algunos Pueblos Indígenas y los Estados, tanto nacional como internacional, ya que con anterioridad, el abismo de incomunicación entre ambos era excesivamente fuerte, sobre todo por la imposición, el racismo y el paternalismo exacerbado de los gobiernos, hacía imposible cualquier diálogo o acercamiento entre ambos actores y ello dio lugar a serios enfrentamientos,

levantamientos y denuncias constantes de violaciones a los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Pero la separación o abismo de relación tiene bases jurídicas, políticas, económicas y por otra parte, es que en la mayoría de los países Americanos se configuraron Estados por encima de los Estados Indígenas³⁴. Desde entonces, la práctica secular de los gobiernos y las actitudes de los políticos han sido de “segregación” ya que los Estados han aplicado políticas segregacionistas por un lado y por otro, integracionistas cuya tendencia fue separar a los Pueblos de las instituciones y los avances de las sociedades, asimismo para destruir la identidad y las culturas ancestrales.³⁵

Lo anterior puede explicar de algún modo, la estrategia de negación de las sociedades no indígenas y los Estados hacia la existencia de dichos Pueblos, así como los hechos de racismo y discriminación haciéndolo invisible o buscando fundamentos legales, como por ejemplo, utilizar el principio de igualdad para decir que todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos³⁶, cuando la realidad es otra, o afirmar que no existe tal discriminación racial ni cultural, pero que en la práctica existen las dos³⁷.

La discriminación racial contra los pueblos indígenas se manifiesta de diferentes maneras, y se han definido como fenómenos complejos que se manifiestan en diversos niveles y ámbitos de la vida nacional, la cual se categorizan, según el Relator de pueblos indígenas doctor Rodolfo Stavenhagen en: a) estructural b) legal; c) Institucional; e c) Interpersonal³⁸, además de la ideología superior que creen tener quienes dominan, económica y políticamente al país, por encima de la forma de ser y pensar de los indígenas, o violando las normas jurídicas que establecen el principio de igualdad ante la ley, por ende, ha dado como resultado el sometimiento, el desprecio hacia la vida y sus manifestaciones negativas contra dichos Pueblos.

³⁴ Lardé y Larín, Jorge, Ministerio de la Defensa Nacional, Departamento de Historia Militar, Tomo I, Historia Militar de El Salvador, El Salvador. C.A. –1994-, consultado en <http://www.fuerzaarmada.gob.sv/heroes-batallas/fa-precolombinas.htm>, el 25 de Febrero de 2005, en un párrafo se lee textualmente: “En los tiempos prehispánicos se erigieron en el “nuevo mundo” muy pocos macro-estados, unos organizados a manera de democracias castrenses como la Confederación Azteca, en la mesa del Anáhuac (México), y otros a manera de monarquías absolutas, como los Quichés y Cakchiqueles en los Cuchumatanes y estribaciones de la Sierra Madre Centroamericana (Guatemala) y los Incas en la abrupta Cordillera de los Andes (Perú).”

³⁵ López y Rivas, Gilberto, “Problemática de los pueblos Indígenas en América Latina”, Seminario sobre la problemática de los Pueblos Indígenas en América Latina, realizado del 22 al 24 de mayo de 1998, ciudad de México, México.

³⁶ Constitución Política de la República de Guatemala, Título II: Derechos Humanos, Capítulo I: Derechos individuales, artículo 4º: Libertad e igualdad, Publicado en el Diario Oficial de fecha 3 de junio de 1985, en Tomo 226, Diario 41, página 897.

³⁷ Mejía, Marco Vinicio: “Guatemala: la herida abierta”, Guatemala, consultado en <http://www.jornada.unam.mx/1998/sep98/980912/oja-herida.html>, el 8 de febrero del 2005.

³⁸ Comisión Presidencial contra el Racismo y Discriminación contra los Pueblos Indígenas de Guatemala, Informe al Presidente de la República, Guatemala, Noviembre 2004.

Lo anterior ha generado incomprensión, exclusión, imposición, paternalismo³⁹, prejuicios desfavorables, hasta repugnancia física; ha motivado el miedo, la desconfianza, el desprecio, la hostilidad, el odio en todos los niveles sociales y estructuras de la mayoría de los Estados; ha propiciado provocaciones, burlas, explotación, violencia, abusos físicos y psicológicos, así como otros hechos condenables por ser graves violaciones a los Derechos Humanos.

En general, existen muchos prejuicios y calificativos despectivos como necios, brutos, tontos, animales, sucios, ignorantes, indigentes, miserables, marginados, haraganes, gentes sin cultura, sin preparación; también son calificados de borrachos, gente que no quiere trabajar, que explota a sus hijos, sumisos y su imagen es de sirvientas.⁴⁰

En la mayoría de los Estados coloniales, por la invasión de territorios indígenas, se ha querido borrar la identidad de los Pueblos Indígenas, por medio de estrategias integracionistas y/o asimilacionistas por medio de políticas ideológicas en la educación, en los medios de comunicación, o en el medio social en particular.

Sin embargo si se investiga qué norma jurídica, ley o Constitución garantiza o reconoce la discriminación y el racismo en los países de América, jamás se encontrará, porque el racismo no constituye un cuerpo doctrinario legitimizado. La ideología racista se expresa más bien como conjunto relativamente contradictorio y cambiante de estereotipos y mitos. En ciertas regiones se difunden opiniones y prejuicios sobre las predisposiciones culturales de los pueblos indígenas. En otras regiones, la fuerte tradición autoritaria del poder político, aunada a la supervivencia de oligarquías blancas o mestizas excluyentes, han provocado racismo sistémico que atraviesa la sociedad y las instituciones.⁴¹

En otros casos, sobre todo desde el punto de vista antropológico, se ha expresado la teoría de que los Pueblos Indígenas “existieron” y se “extinguieron” antes de la llegada de los europeos a América. Esta es una de las formas de negación histórica de la identidad de pueblos enteros, además de sepultar sus raíces y negarles el derecho que tienen de su herencia milenaria. Es el caso del Pueblo Maya de Guatemala, cuando sus organizaciones y representantes se identifican como Pueblo Maya, sus detractores argumentan que ya no existen y que los que se identifican como tales actualmente están errados.

³⁹ El paternalismo se refleja en la práctica y el pensamiento de muchas instituciones, organizaciones, y personas no indígenas quienes al promover proyectos con mayas, piensan por ellos o creen que los mayas no saben nada, que les van enseñar a los indígenas, y están convencidos que son ignorantes, que no pueden hablar, discutir, planificar, etc.

⁴⁰ Oechmichen, Cristina, “La Multiculturalidad de la Ciudad de México y los Derechos Indígenas”, Instituto de Investigaciones Antropológicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., 11 de marzo del 2003.

⁴¹ Parías Pombo, María Dolores, “Estudios sobre el Racismo en América Latina”, Departamento de Relaciones Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México.

Los pueblos indígenas siguen manifestando su vida cultural, política, económica, social, jurídica, educativa y, han mantenido, en la mayoría de países, derecho y el uso de sus territorios. Es lógico y porque todo es dinámica, la existencia y el ser indígena ha tenido variantes, pero aun se mantiene la esencia.

En todos los países de América, los Pueblos Indígenas han vivido bajo amenazas constantes en cuanto a su existencia, su identidad y cultura. La estrategia de dominación y colonización no ha terminado. Otro de los hechos de desaparición colectiva de dichos Pueblos ha sido el genocidio y etnocidio, las masacres y la represión cuando éstos exigen sus derechos;⁴² por otro lado el etnocidio estadístico es una práctica donde no se reconoce la cuantificación numérica real de dichos habitantes, y siempre se tiende a disminuirlos en porcentaje⁴³, ya que en muchos países de América, los indígenas son mayoría y eso supone responsabilidades, compromisos de los Estados para hacer una mejor distribución de los recursos y bienes del país.

Los Pueblos Indígenas por su parte, han desarrollado teorías sobre la esencia y doctrina de los Estados calificándolos de racistas, excluyentes, monoétnicos y discriminadores. Desde esa base, los reprimidos y sometidos han desconfiado del Estado, se le ha enfrentado y los intereses se han vuelto antagónicos.

En las últimas décadas y a raíz de los movimientos sociales y políticos, los Pueblos Indígenas han manifestado el interés de transformar a los Estados actuales, sea en sus instituciones, leyes, normas, pensamientos, etc, y han formulado nuevas teorías en cuanto a la construcción de nuevos Estados y/o Estado reformados hacia naturalezas Pluriculturales, Plurinacionales, Plurilingües o Pluriétnicos como respuesta y propuesta de solución al problema de la marginación y el sometimiento, por ejemplo, en la Constitución Política de la República del Ecuador del 5 de Junio de 1998, en su artículo 1, del título I, “De los Principios Fundamentales” se refiere, entre otros, que el Estado es democrático, pluricultural y pluriétnico.⁴⁴

⁴² Guatemala: Memoria del Silencio, Tz’inil N’atb’al, Conclusiones y Recomendaciones del Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, Guatemala, febrero de 1999; en una de sus partes registró 669 masacres perpetradas por las fuerzas de seguridad, y también estableció que muchas de ellas y otras violaciones a los Derechos Humanos, respondieron a una política superior, estratégicamente planificada, que se tradujo en acciones que siguieron una secuencia lógica. La misma Comisión reportó un total de 42,275 víctimas, incluyendo hombres, mujeres y niños, de los casos que se denunciaron, pero muchos otros continuaron en el secretismo de la guerra civil. De ellas, 23,671 corresponden a víctimas de ejecuciones arbitrarias y 6,159 a víctimas de desaparición forzada. De las víctimas plenamente identificadas, el 83% eran mayas y el 11 % eran ladinos, es decir, no mayas o indígenas.

⁴³ “Según los Censos oficiales, la población indígena bordeaba hasta mediados de siglo, el 55% de la población total. A partir del Censo de 1964 cae al 42%, manteniéndose alrededor de tal cifra posteriormente; así, en 1994, aparece con el 43%. Cifras no oficiales le dan un porcentaje del 61% del total nacional.”, consultado en Memorias del Silencio, <http://shr.aaas.org/guatemala/ceh/mds/spanish/cap1/ap9.html#Note1>, consultado el 12 de diciembre de 2005.

⁴⁴ “Art. 1. El Ecuador es un estado social de derechos, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural, multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable,

Pluriculturales, Plurinacionales, Plurilingües o Pluriétnicos son conceptos que contienen en su raíz la palabra PLURI que proviene del término político PLURALISMO y que según la Real Academia Española significa “sistema por el cual se acepta o se reconoce la pluralidad de doctrinas o posiciones”⁴⁵.

El complemento de los mencionados conceptos, a saber, culturales, nacionales, étnicos, se refiere al autocalificativo de los Pueblos Indígenas que se da en cada país. Por ejemplo en El Ecuador el movimiento indígena se autodenomina en su reivindicación política como PUEBLO = NACIONALIDAD. En Guatemala se aplica el calificativo de PUEBLO = CULTURAL o LINGUE ligado al uso de los idiomas = LINGUA. En otros países se utiliza aún la conceptualización ETNICO que es el término utilizado por los antropólogos.

En esencia el pensamiento evolutivo indígena está en crear Estados que sean Pluralistas, que acepten la diversidad de pensamientos, doctrinas, filosofías, sistemas políticos, económicos, sociales, culturales, educativos, jurídicos, entre otros. La esencia es trabajar por construir la equidad, la justicia, la horizontalidad de las relaciones entre los grupos sociales, los Pueblos, así como la democratización real de las instituciones y las doctrinas de los Estados actuales.

En las discusiones internacionales como en el caso de la OEA, existen otras teorías que se han estado desarrollando sobre todo, lo que es relacionado con los conceptos de Pueblos, Territorios y Libre Determinación, sobre los cuales no se ha logrado consenso aún entre los Estados, pero entre los Pueblos Indígenas sí⁴⁶ y que se presentan más adelante en la sección de propuestas de los Pueblos Indígenas en las discusiones sobre el contenido de la Declaración.

La mayoría de los representantes de Estados han manifestado que el término “Pueblos” como se aplica en el Derecho Internacional al componente de los Estados actuales no corresponde a la exigencia de los Pueblos Indígenas, porque no pueden reivindicar este concepto, tomando en cuenta y que de hecho, ya pertenecen a Estados conformados. Igual sucede con la aplicación del término Territorios, que tampoco se le ha querido dar la dimensión de su alcance conforme al Derecho Internacional vigente. Los Estados, hasta el momento han hecho una parcialización de la interpretación de dichos conceptos.

Por ello, tiene mucho sentido lo que ha sido planteado en su oportunidad y que se resume así:

“Cuando se reúnen líderes indígenas y representantes de los Estados se esperan chispas y confrontaciones. La desposesión y desprecio hacia los

alternativo, participativo y de administración descentralizada.” Constitución Política de la República del Ecuador, 5 de Junio de 1998.

⁴⁵ Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, vigésima segunda edición, España, 2001.

⁴⁶ León, Juan: “entrevista realizada el 28 de noviembre del año 2003, Washington, D.C., USA.

indígenas concitan rencores. Fomentan esas confrontaciones, intereses creados que buscan apropiarse de tierras y forestas indígenas.

Una nueva relación histórica, sin embargo, se está plasmando entre indígenas y Estados. Tal vez por primera vez, las mayores y más importantes organizaciones indígenas de Norte, Sur, Centroamérica y el Caribe se reunieron con los representantes de gobiernos de 34 países americanos. El objetivo es diseñar un nuevo marco de respeto y convivencia que facilite el desenvolvimiento indígena y las estructuras democráticas de los Estados.”⁴⁷

II.3. Leyes

Sobre la participación de los Pueblos Indígenas en la OEA y a nivel de cada Estado miembro de la Organización, ha habido evolución diversa en tiempo, cantidad y calidad de leyes, normas y cambios constitucionales. Con el esfuerzo y lucha constante por diferentes medios de los Pueblos Indígenas, los Estados de las Américas se han estado moviendo con precaución para los cambios jurídicos necesarios, con el fin de reconocer y garantizar la plena realización de los derechos de los Pueblos Indígenas.

Al nivel de la OEA, existen algunas normas establecidas para la participación de los Pueblos Indígenas y que se han abordado con anterioridad en el presente trabajo.

Los pasos que se han dado en la formulación de la construcción o reconstrucción de los Estados actuales para ser más diversos, plurales, democráticos, que tengan el carácter sustancial de Pluriculturales y Plurilingües, para abandonar la política de segregación, racismo y discriminación en que han mantenido a los Pueblos Indígenas, no han sido muy alentadores. Por parte de los Estados y de los mismos Pueblos Indígenas no ha existido aún la conformación de una visión y teoría del tipo de Estado que se quiere cuando se menciona los pluricultural o multinacional.

El pensamiento político indígena en general, por las mismas condiciones impuestas, se ha mantenido aún en las reivindicaciones de sobrevivencia, de reafirmación de identidades y de reconocimiento de su existencia como Pueblos ver sus derechos económicos, políticos, sociales, culturales, educativos, espirituales, recursos naturales, entre otros.

El eje fundamental sobre el cual se ha girado la visión indígenas es la reafirmación de sí mismo, así como la elaboración de estrategias para el planteamiento a soluciones de problemas que les aqueja, entre otros, la represión en su contra, la usurpación de sus bienes y Territorios, la aculturación

⁴⁷ Kreimer, Oswaldo, Experto sobre Derechos Humanos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH-, OEA: noticias, “Indígenas y Estados de las Américas: Una nueva relación”, boletín marzo-abril, 1999.

acelerada por parte de la globalización económica, la pobreza extrema, la muerte por hambre y por desnutrición.⁴⁸

Por tal razón, no se ha podido desarrollar el pensamiento indígena doctrinario para los pasos que suponen llevar a los Pueblos Indígenas a ser parte del poder para las decisiones macros y micros en sus respectivos Estados o, el construir o demandar la construcción de Estados renovados. No se ha podido unificar el criterio político e ideológico, en el sentido de que si los pueblos indígenas solamente desean el reconocimiento de su derechos, o también ejercer el poder, en sus territorios, pero también en los Estados actuales o transformados.

Aunque es evidente que algunos representantes de los Pueblos Indígenas han buscado participación en Partidos Políticos que no son propios como el caso de Guatemala, otros han conformado los suyos como el caso de Ecuador, y países como Bolivia, Colombia donde se han creado nuevos mecanismos de participación política indígena, que alberga mucha esperanza para desarrollar, no sólo la participación sino también la legislación nacional e internacional.

La pregunta que surge y que reafirma la exposición de que falta el pensamiento doctrinario para decidir qué tipo de Estado se estará conformando, es que no se vislumbra si el movimiento indígena adoptará la política del integracionismo, el reformismo o el separatismo de los Estados actuales, o en su caso, la construcción de Estados Confederados.

Es opinión de este estudio y con base a los planteamientos en la OEA así como de las declaraciones de Organizaciones indígenas beligerantes, la tendencia es la creación de espacios fundamentados en el PLURALISMO, dado que los pueblos indígenas han manifestado que evitan y evitarán una discriminación al revés, es decir, no conquistar el poder para dominar. Su filosofía es la búsqueda de la equidad y la relación horizontal.

Sin embargo y aunque no sean suficientes los cambios jurídicos y políticos realizados, es de gran importancia resaltar que se han modificado las Constituciones Nacionales de varios Estados como el caso de Bolivia, Ecuador, Guatemala, México, Estados Unidos, Canadá, Colombia entre otros, con el fin de avanzar internamente en la transformación de sus respectivas normatividades.

Los Estados no se han conformado con realizar cambios constitucionales internos, sino también han adoptado, firmado y ratificado instrumentos internacionales sobre derechos de Pueblos Indígenas. México ha ratificado el Convenio 169.

⁴⁸ Reyes, Román, *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, Publicación Electrónica, Universidad Complutense, Madrid 2004, <http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario>, consultado el 17 de febrero 2005.

En Guatemala se ha ratificado el Convenio 169 y se han introducido algunos elementos de reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas. Existe un instrumento que no tiene carácter oficial o de Estado, pero sirve como pauta para que los gobiernos y los Pueblos Indígenas puedan avanzar en el reconocimiento de los Derechos Colectivos. Este instrumento se llama "Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas"⁴⁹

En Nicaragua existe el reconocimiento de Autonomía de la Costa Atlántica dirigida por los Miskitos.

En Panamá el Pueblo Kuna tiene Autonomía y ejercicio de autogobierno, reconocido en la Constitución Política.

En Ecuador y Bolivia se han reformado las constituciones y se ha caracterizado a los Estados como Plurinacionales y Plurilingües, es decir, reconociendo la existencia de Pueblos Indígenas.

El Pueblo Sami cuenta con un parlamento indígena que hace propuestas y definiciones de sus necesidades y políticas de desarrollo. Esto está reconocido en las constituciones de los países de Noruega, Suecia y Dinamarca.

En lo que respecta al ámbito internacional, tanto en Naciones Unidas como en la OEA se han aprobado convenios para garantizar el respeto a los Derechos de los Pueblos Indígenas, por ejemplo, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; la Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de discriminación racial; y como un avance importantísimo en las relaciones internacionales está la decisión de la OEA de tratar los Derechos de los Pueblos Indígenas en la Carta Democrática, que en su artículo 9 dice literalmente: "La eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana."⁵⁰

En otro orden de cosas, en el informe Anual del Secretario General, 2002-2003, doc. OEA/Ser.D/III.53, en lo relativo a los Pueblos Indígenas, reafirma como una prioridad de la Organización de los Estados Americanos, la adopción de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, subrayando la importancia de la participación de los pueblos indígenas en el proceso de elaboración del Proyecto de Declaración.⁵¹

⁴⁹ Uno de los Acuerdos de Paz alcanzados entre el gobierno de turno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca –URNG- en el marco del Proceso de Paz, México, 31 de marzo de 1995.

⁵⁰ CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA, Organización de Estados Americanos, aprobada en la primera sesión plenaria, celebrada el 11 de septiembre de 2001, Lima, Perú.

⁵¹ Documentos Oficiales de la OEA, OEA/Ser.D/III.53 (español), INFORME ANUAL DEL SECRETARIO GENERAL, 2002-2003.

En la segunda cumbre de las Américas en 1998, en la ciudad de Santiago de Chile, los Pueblos Indígenas llegaron a tener un lugar de gran importancia. Con el objetivo de incrementar la participación de las poblaciones indígenas, tanto como el objetivo de mejorar la calidad de vida con recursos necesarios en educación, salud y formación profesional, los gobiernos acordaron tomar las acciones necesarias en el Plan de Acción de Santiago.

Es importante señalar el recorrido que este tema ha hecho desde Santiago, a través de discusiones entre los gobiernos y organizaciones indígenas. Gracias a ello se reconoció las identidades culturales, históricas y demográficas, lo que llevó a utilizar la terminología de 'pueblos indígenas', abandonando la de 'poblaciones indígenas'. Fue esta nueva y más adecuada terminología que se utilizó en la Cumbre de Québec.

Acompañando los objetivos de la Cumbre de Santiago, el Plan de Acción de la Cumbre de Québec, que se llevó a cabo en el año 2001, señaló la necesidad de crear puentes de diálogo entre gobiernos, organizaciones, comunidades y pueblos indígenas. De esa manera se solicitó a los gobiernos a que apoyaran el proceso para reformar el Instituto Indigenista Interamericano, basado en amplias consultas entre los Estados y los pueblos indígenas a través del Hemisferio, y que se siguieran desarrollando procesos para asegurar la plena participación de los pueblos indígenas en el Sistema Interamericano, incluyendo en las discusiones sobre el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.⁵²

En el Plan de Acción de la Cumbre de las Américas de Québec se reconoció el carácter único de las culturas, historias y circunstancias socioeconómicas, demográficas, y políticas de los pueblos indígenas, y que necesitan medidas especiales para alcanzar su pleno potencial humano, no sólo de los derechos humanos de la comunidad hemisférica, sino también, en un sentido más amplio, de las democracias, economías y civilizaciones.

Los representantes de los Estados Americanos en las diversas cumbres hemisféricas, han hecho un reconocimiento del valor de las cosmovisiones indígenas, los usos, costumbres, tradiciones de los Pueblos Indígenas. Se ha comprometido en desarrollar estrategias y métodos para respetar las expresiones culturales, proteger el conocimiento tradicional.

Al mismo tiempo los Presidentes han asumido el compromiso de promover el desarrollo de los Pueblos Indígenas; el proceso de educación, desarrollo a la capacidad institucional, la conectividad y las vinculaciones entre Pueblos Indígenas del Hemisferio Americano.

⁵² III Cumbre de las Américas, Québec, Canadá, 2001

Algo muy importante es el anuncio realizado de que se desarrollarán estrategias, medidas y mecanismos para asegurar la efectiva participación de los pueblos indígenas en el diseño, la implementación y la evaluación de planes, políticas, sistemas y programas nacionales.

Por otra parte los Presidentes han aceptado el reto de formular políticas públicas integrales y sistemas de salud que fomenten la salud de los pueblos indígenas; diseñando e implementando un marco y modelo intercultural de salud que se concentre especialmente en las necesidades de salud y las prioridades de estos pueblos; y mejorando la información colectiva, el análisis y la distribución de las condiciones sanitarias y sociales de estos pueblos, con un énfasis especial en la niñez.

Que reducirán la brecha digital, de comunicación y de información entre el promedio nacional y los pueblos y las comunidades indígenas, mediante programas y proyectos de conectividad relevantes que proporcionen servicios en los campos del desarrollo político, económico y social, incluyendo el uso de las redes de información de los pueblos indígenas.⁵³

⁵³ Plan de Acción de la Cumbre de las Américas, Québec, Canadá, 2001.

CAPITULO III:

MARCO METODOLOGICO:

a. Planteamiento del problema

La Tesis se denomina: “Los Pueblos Indígenas en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos: *El Proyecto de Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas*”. La misma centra su atención en la situación de los Pueblos Indígenas de las Américas, enfocando principalmente en dos aspectos: a) el tema de redacción del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que se discute en el seno de la Organización de Estados Americanos –OEA-, y b) investigar cómo ha sido la participación de los Pueblos Indígenas y cuál es el grado de aceptación de las aspiraciones y propuestas de dichos Pueblos, por parte de los Estados miembros de dicho organismo.

b. Hipótesis.

La aprobación del Proyecto de Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, con un contenido equitativo que satisfaga las necesidades y aspiraciones de los Pueblos Indígenas y de los Estados, contribuirá a la creación de un nuevo pacto social mediante nuevas normas de relación y convivencia democrática, aportando a la gobernabilidad y estabilidad entre los Estados y los propios Pueblos Indígenas, así mismo, dentro de las distintas sociedades.

b.1. Variables dependientes

b.1.1. La Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas contribuirá a la creación de un nuevo pacto social mediante nuevas normas de relación y convivencia democrática entre los Estados y los Pueblos Indígenas.

b.1.2 La Declaración aportará a la gobernabilidad y estabilidad de los Estados de las Américas.

b.1.3 Contribuirá a la creación de nuevas normas de relación y convivencia entre los Pueblos Indígenas y las sociedades actuales.

b.2 Variables Independientes

b.2.1 La aprobación del Proyecto de Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.

b.2.2 El contenido de la Declaración es equitativo y recoge las aspiraciones así como las necesidades de los Pueblos Indígenas y los Estados de las Américas.

c. Metodología de la investigación:

c.1 Diseño del proyecto de Tesis:

El primer borrador Proyecto de Tesis fue diseñado en diciembre del 2003, después de haber realizado una exploración de los estudios existentes sobre la participación de los Pueblos Indígenas en el ámbito de las Organización de los Estados Americanos –OEA-, en relación directa con contenido del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que se encuentra en plena redacción al interior del Grupo de Trabajo encargado para tal fin.

Al respecto se consultaron las siguientes fuentes:

1. Investigación directa con el Vice-Presidente del Grupo de Trabajo que elabora la declaración Americana.⁵⁴
2. Revisión de lista de documentos existentes en la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos.
3. Revisión documental por Internet
4. Investigación en la biblioteca de la Universidad San Carlos de Guatemala.

Al finalizar la investigación de la posible existencia de estudios sobre la participación indígena en la OEA, se estableció que, por lo menos en el último trimestre del año 2003, no existía ningún trabajo de Tesis con los mismos propósitos que la presente, por lo se decidió continuar adelante con los preparativos en el diseño final del ante proyecto.

c.2 Aprobación del proyecto de Tesis.

Después de revisiones y reformulaciones necesarias, el Proyecto de Tesis: *“Los Pueblos Indígenas en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos: El Proyecto de Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas”* fue decidido con el visto bueno de la Coordinadora del área de Relaciones Internacionales Lic. Mélida Cáceres el 11 de mayo del 2004 y la aprobación final del proyecto por Coordinador del área de Metodología Dr. César Agreda, el 29 de julio del 2004.

c.3 Desarrollo de la Investigación.

La investigación se desarrolló en la ciudad Washington D.C., Estados Unidos, sede de la Organización de Estados Americanos –OEA-, de agosto del 2004 a Febrero del 2005. Es en el marco de la OEA que se está desarrollando la elaboración de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos indígenas. Aunque en un principio se había establecido tres meses para realizar

⁵⁴ Entrevista realizada al Sr. Juan León, Embajador Alterno de la Misión de Guatemala ante la OEA, septiembre del 2003. En el 2003 ejercía la Vicepresidencia del Grupo de Trabajo. En el primer trimestre del 2004 pasó a ocupar la Presidencia del Grupo

la investigación, (agosto-octubre del 2004), esto no fue posible por tres factores objetivos: a) la dimensión y extensión geográfica de 34 Estados que intervino para lograr contactar a 10 dirigentes indígenas, b) la agenda recargada de los representantes de los Estados miembros de la OEA y, c) la inclusión de una nueva técnica en la investigación que fue la observación directa en dos reuniones de negociación para la búsqueda de consensos entre pueblos indígenas y de Estados, que contribuye enormemente al enriquecimiento de los resultados de la investigación.

c.4. Técnicas aplicadas en la investigación:

Para la investigación en su fase de **recolección de información** se utilizaron cuatro tipos de instrumentos: a) encuestas, b) entrevistas, c) observación directa en dos reuniones de negociación del proyecto de Declaración Americana; la realizada del 8 al 12 de noviembre del 2004 donde se trató la sección IV de la Declaración correspondiente a los Derechos Organizativos y Políticos, así como la discusión sobre posible fecha de culminación de la redacción de la Declaración, mismo que no tuvo consenso. Participación en la reunión realizada del 7 al 9 de Febrero del 2005, en la que se trató la sección V referente a los Derechos Sociales, Económicos y de Propiedad, así como el Medio Ambiente y, d) el análisis documental.

- **La aplicación de las encuestas**

Para las encuestas se utilizó el siguiente instrumento:

CUESTIONARIO PARA LOS REPRESENTANTES Y EXPERTOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y DE LOS ESTADOS.

Cuestionario No. _____
Nombre _____
Procedencia _____
Estado al que pertenece: (si aplica) _____
Pueblo Indígena al que pertenece: (si aplica) _____
Ubicación geográfica _____
Nombre de su organización (si tiene) _____

Preguntas sobre la participación indígena en la discusión del Proyecto:

1. ¿Cómo califica la oportunidad de los Estados de la OEA de cara a la presencia de los representantes de los pueblos indígenas en la discusión del Proyecto?

☐ abierta ☐ cerrada
¿Por qué?

2. ¿Cómo analiza el proceso de participación de los representantes indígenas en la discusión del Proyecto de Declaración Americana?

☐ Activa

☐ Pasiva

¿Por qué?

3. ¿Cree que se cumple el mandato de la Asamblea General de la OEA, en el sentido de una transparente y efectiva participación de los pueblos indígenas en la discusión del proyecto?

☐ Si

☐ No

¿Por qué?

4. ¿Existe equidad e igualdad en la participación entre representantes de pueblos indígenas y los delegados de gobiernos al momento de discutir y analizar el proyecto de Declaración Americana?

☐ Si

☐ No

¿Por qué?

5. ¿Le satisface los mecanismos de participación establecidos para la discusión del contenido el Proyecto de Declaración Americana?

☐ Si

☐ No

¿Por qué?

6. ¿Está usted satisfecho con el proceso de participación establecido para la discusión del contenido el Proyecto de Declaración Americana?

☐ Si

☐ No

¿Por qué?

7. ¿En su visión de formas de participación de los representantes indígenas en las discusiones del Proyecto de Declaración Americana, cree que hay necesidad de seguir proponiendo otros mecanismos?

☐ Si

☐ No

En caso afirmativo, por favor, mencione dos o más propuestas:

8. ¿Es aceptado por los Estados el concepto de Libre Determinación para los Pueblos Indígenas?

☐ Mucho

☐ Poco

☐ Nada

¿Por qué?

9. ¿En cuanto al concepto de Territorio, existe alguna oposición planteada por algún gobierno / Estado?

☐ Si ☐ No
¿Cuál?

10. ¿Cuál de los tres términos siguientes es el más aceptado en la discusión del Proyecto de Declaración?

☐ Libre Determinación ☐ Libre Determinación Interna ☐ Autonomía
¿Por qué?

11. ¿Se prevé posibilidades para llegar a un consenso satisfactorio sobre el contenido general del Proyecto de Declaración?

☐ Si ☐ No
¿Por qué?

12. En caso de no aprobarse la Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, ¿habría consecuencias para los Estados donde habitan Pueblos Indígenas?

☐ Si ☐ No
¿Cuáles?

13. La no aprobación del Proyecto de Declaración, ¿afectaría a los Pueblos Indígenas en el futuro inmediato?

☐ Si ☐ No
Especifique

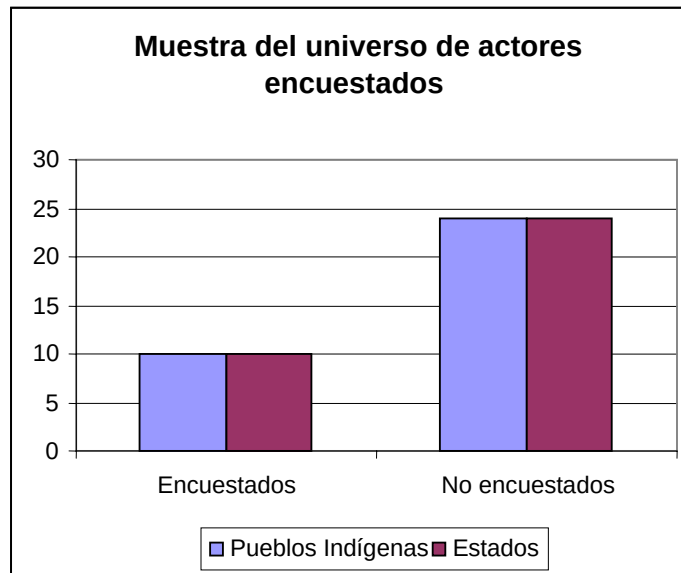
14. De aprobarse e implementarse el proyecto de Declaración Americana, ¿podría contribuir a la gobernabilidad y mejoramiento de la Democracia en las Américas?

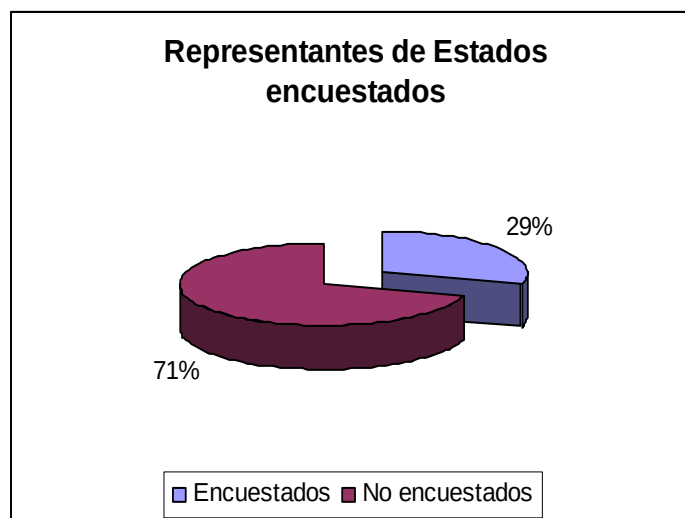
☐ Si ☐ No.
¿En qué aspectos?

15. ¿Considera usted, que el interés de los Estados y los Pueblos Indígenas en la redacción de una Declaración sobre derechos de los Pueblos Indígenas seguirá y se consolidará?

☐ Si ☐ No
¿Por qué?

El instrumento se aplicó en los dos niveles de actores directos y beligerantes en la redacción del Proyecto de Declaración, siendo 10 representantes de Estados y 10 representantes de Pueblos Indígenas, totaliza un 23% del universo de 100%, sobre la base de 34 Estados que conforman la OEA. Este universo se refleja en las siguientes tres gráficas:





La encuesta se aplicó a los siguientes representantes, que son presentados en orden de precedencia alfabética por Estado:

Estados miembros de la OEA:

<i>Representante</i>	<i>Estado</i>	<i>Región</i>
Eduardo Acevedo	Argentina	Sur América
Carlos Middeldorf	Brasil	Sur América
Catherine Vezine	Canadá	Norte América
Efraín Baus	Ecuador	Sur América
Earl Irving y Huge Neighbour	Estados Unidos	Norte América
Juan León	Guatemala	Centro América
Guadalupe Carías	Honduras	Centro América
Ernesto Campos	México	Norte América
Nilsa Lorena Aparicio	Panamá	Centro América
Ana Peña	Perú	Sur América

Representantes de Pueblos Indígenas por Estado:

<i>Representante</i>	<i>Estado</i>	<i>Región</i>
Eduardo Nieva	Argentina	Sur América
Azelene Inacio	Brasil	Sur América
Alejandro Chipana Llaguita	Bolivia	Sur América
José Carlos Morales	Costa Rica	Centro América
Alberto Saldamando	Estados Unidos	Norte América
Elsa Beatriz Son Chonay	Guatemala	Centro América
Celerino Felipe Cruz	México	Norte América
Lottie Cunningham Wren	Nicaragua	Centro América
Alberto Vasquez Ayala	Paraguay	Sur América
Irinea Bardales Díaz	Perú	Sur América

- **Aplicación de las entrevistas**

Tal y como se planificó, se realizaron entrevistas a las siguientes personas:

Lista de Asesores para el Grupo de Trabajo:

1. Dr. Alejandro Aristizábal Sub-comisión de asuntos jurídicos y políticos⁵⁵.
2. Dr. Luis Toro Departamento Jurídico de la OEA
3. Dra. Isabel Madariaga Comisión Interamericana de Derechos Humanos
4. Dra. Ana Peña Vicepresidenta del Grupo de Trabajo
5. Emb. Juan Leon Presidente del Grupo de Trabajo.

- **Observación directa en dos reuniones de negociación para la búsqueda de consensos:**

Se tuvo dos oportunidades históricas de presenciar directamente dos escenarios que son parte determinante para las reuniones de negociación:

Las reuniones del Caucus Indígena:

Tomando en cuenta que los representantes indígenas han creado este espacio propio para la discusión y búsqueda de consensos, así como el establecimiento de decisiones sobre temas importantes relacionados con dichos pueblos, además de planificar estrategias de cara a las negociaciones, fue importante observar y entender la forma en que trabajan los Pueblos Indígenas al interior de escenarios internacionales como el caso de la OEA, asimismo, entender las dificultades que se les presenta y los retos con que siguen impulsando sus metas.

La observación y participación en las reuniones del cónclave indígena tuvo lugar en Washington D.C. del 5 al 7 de noviembre del 2004, y del 2 al 6 de Febrero del 2005, previo a la cuarta y quinta reunión de negociaciones para la búsqueda de consensos.

Las reuniones de negociación entre pueblos indígenas y Estados:

Como se podrá establecer en otras partes del presente trabajo, las reuniones de negociación constituyen el escenario donde los representantes de los Estados y de los Pueblos Indígenas realizan conversaciones, discusiones y posibles acuerdos para avanzar en la redacción del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Las reuniones de negociación para la búsqueda de consensos observadas tuvieron lugar en la sede la OEA, ubicada en Washington D.C. del 8 al 12 de noviembre del 2004 y del 7 al 9 de Febrero del 2005, cuarta y quinta reunión de negociaciones respectivamente.

⁵⁵ El Señor Alejandro Aristizábal, por diversas razones, no fue entrevistado para este trabajo.

A la luz de lo observado, son dos escenarios estratégicos para avanzar con las discusiones del contenido de la Declaración y además, durante estas reuniones se pudo ampliar y profundizar las diversas informaciones obtenidas a través de los documentos, entrevistas, encuestas y otros, pero sobre todo, brindó la oportunidad de cotejar y contraponer los informes del Grupo de Trabajo con el escenario real de las negociaciones y participación de los Pueblos Indígenas en la OEA.

- **Análisis documental**

Para el análisis, fue fundamental la recopilación de información de primera mano, la lectura, la comparación y el análisis cuantitativo y cualitativo de documentos de los órganos principales de la OEA, tales como las resoluciones de la Asamblea General desde 1989 hasta el 2004, informes y estudios realizados en las sesiones especiales, sesiones de expertos gubernamentales, documentos emanados de las Cumbres de los Pueblos Indígenas, declaraciones de líderes indígenas de diversas partes del continente americano, documentos e informes del Consejo Permanente, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos - CAJP- y del propio Grupo de Trabajo encargado de elaborar la Declaración Americana.

Asimismo se analizaron diversos documentos, declaraciones, entrevistas y otros provenientes de diferentes personalidades con relación a la temática bajo estudio.

La técnica de procesamiento de la información que se utilizó fue la manual y la electrónica.

Para las técnicas de Análisis y Exposición de resultados se han aplicado las técnicas a) cualitativas y b) cuantitativas, resultados que se plasman en el capítulo referente a análisis de resultados. Estas técnicas han sido importantes porque el estudio ha requerido de análisis de contenidos de las entrevistas y de los documentos, complementado con la reafirmación de los datos tabulados provenientes de las encuestas, complementados con las sesiones de observación directa.

Fuentes principales de la investigación:

1. Documentos y resoluciones de la OEA y sus diferentes órganos relacionados con la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
2. Expertos y asesores del Grupo de Trabajo que contribuyen en la redacción del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

3. Líderes y representantes de Pueblos Indígenas que participan en la redacción del Proyecto de Declaración Americana.
4. Representantes de Estados que conforman el Grupo de Trabajo que tiene el mandato de elaborar un Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
5. Constituciones de algunos Estados.

La presentación técnica de los resultados y el análisis tiene el siguiente orden:

Capítulo Uno: Problema y objeto de estudio.

Capítulo Dos: Marco Teórico.

Capítulo Tres: Marco Metodológico.

Capítulo Cuatro: Recolección de información y análisis.

Capítulo Cinco: conclusiones y recomendaciones.

c.5 Muestra y muestreo

Universo:

Como se plasmó anteriormente, el universo del estudio estuvo constituido por 34 Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos y 34 representantes de Pueblos Indígenas que participan en las discusiones del Grupo de Trabajo que redacta el Proyecto de Declaración.

Tipo de muestreo

Por conglomerado. Se utilizó la muestra por conglomerado para hacer una comparación entre las visiones y posturas entre los Estados y las de los representantes de los Pueblos Indígenas. Para conocer estas visiones y posturas se entrevistó a 10 representantes de los Pueblos Indígenas y a 10 representantes de los Estados, que totalizó el 23% del universo.

d. Métodos, técnicas e instrumentos empleados en la recolección de información

Se llevó a cabo la recolección de información por medio de entrevista, encuesta, concentración de documentos. El tipo de investigación utilizado es la

Investigación Explorativa y Explicativa.

Mecanismos participativos

- **¿Qué se investigó?**

El proceso de aprobación del Proyecto de Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, con énfasis en el contenido de los articulados del mismo, para establecer su equidad que pudiera satisfacer las necesidades y aspiraciones de los Pueblos Indígenas y de los Estados.

También se investigó la efectividad de la participación de los representantes de organizaciones y Pueblos Indígenas en la búsqueda de consensos sobre el contenido del Proyecto de Declaración Americana.

- **¿Por qué se investigó?**

Porque no existe un estudio conocido sobre el tema. Hay desconocimiento del mismo y, además se pretende con ello, incrementar la solidaridad entre los Pueblos, conocer las aspiraciones y demandas de los Pueblos Indígenas, además de ubicar los aspectos positivos y negativos que podría tener un instrumento de carácter regional como el que se discute en la OEA.

- **¿Para qué se investigó?**

Para motivar a otros estudiantes e investigadores de Guatemala, y que en el futuro haya mayor conocimiento y difusión de los procesos internacionales sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.

- **¿En donde?**

La investigación se realizó en la sede de la OEA ubicada en Washington, D.C, Estados Unidos, porque allí se concentra la documentación necesaria, las propuestas establecidas y es donde se realizan las reuniones del Grupo de Trabajo que redacta el proyecto de Declaración.

- **¿Cuándo se investigó?**

De Agosto 2004 a Marzo del 2005.

- **¿Con quién se investigó?**

Con 10 representantes de los Estados, 10 representantes de Pueblos Indígenas, asesores del Grupo de Trabajo y el Presidente del mismo, conforme a lista formulada con anterioridad en este mismo documento.

- **¿Cómo se investigó?**

A través de visitas a la sede de la OEA en Washington, la aplicación de los cuestionarios, las entrevistas, la observación de dos reuniones de negociación y el análisis documental.

e. Materiales utilizados en la investigación:

- o Libros
- o Cuestionarios
- o Documentos
- o Cámara Fotográfica
- o Grabadora
- o Guía de Análisis
- o Equipo de cómputo

CAPITULO IV:

RECOLECCION DE INFORMACION Y ANALISIS DE RESULTADOS

En este capítulo se plasman los resultados obtenidos del proceso de investigación y de todas sus fases, que conllevó a la recolección de información, análisis documental, de la aplicación de los instrumentos para tal fin, así como la fase de observación en dos reuniones de negociación entre representantes de Pueblos Indígenas y de Estados en la sede principal de la OEA. Estos resultados se han estructurado de la siguiente manera:

- a) Interpretación del tratamiento de los derechos de los Pueblos Indígenas en la Organización de Estados Americanos.
- b) Análisis comparativo de los contenidos temáticos existentes para la redacción de la Declaración.
- c) Mecanismos de participación de los Pueblos Indígenas en el proceso de elaboración de la Declaración.
- d) Análisis de las oportunidades, riesgos y limitaciones para los Estados y Pueblos Indígenas, si se aprueba o no, una Declaración Americana.

a. Interpretación del tratamiento de los derechos de los Pueblos Indígenas en la Organización de Estados Americanos.

La Organización de Estados Americanos -OEA- compuesta por 34 Estados que provienen de Norte, Centro y Sur América, así como del Caribe, es una de las organizaciones regionales de Estados en el mundo. En los últimos años, ha contribuido con un papel importante en la consolidación de la Democracia en la región, respaldando el establecimiento de gobiernos electos democráticamente, evidentemente después del período de varias décadas de dictaduras militares.

En los últimos 10 años de vida de la Organización (1994-2004)⁵⁶, se le puso énfasis a: La construcción y consolidación de la Democracia Representativa y Participativa, Solución Pacífica de Controversias, Comercio, Cooperación Solidaria para el Desarrollo, Seguridad Hemisférica, lucha contra el Terrorismo, Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, Desarrollo Sostenible; la definición de políticas para la defensa de los Derechos de la Mujer, la Promoción de la Democracia, Educación, Cultura y Turismo, Derechos de los Pueblos Indígenas. Para asegurar un compromiso con la Democracia, la OEA elaboró la Carta Democrática; aprobada durante el XXVIII período extraordinario de

⁵⁶ Gaviria, César, “Una década de Transformación”, OEA/SER.P AG/INF.322/04, Documento de la Secretaría General, Asamblea General, Trigésimo cuarto período ordinario de sesiones, Quito, Ecuador, del 6 al 8 de Junio 2004.

sesiones de la Asamblea General, realizada en Lima, Perú en el 2001. En la misma reafirmó su empeño en seguir trabajando por los Derechos de los Pueblos Indígenas como una parte fundamental para el fortalecimiento de la Democracia y la “participación ciudadana”.⁵⁷

Con la renovación de compromisos con los Pueblos Indígenas, la OEA fortalece el proceso de elaboración del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que dio inicio en 1989, a partir de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH-

Génesis del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

La Asamblea General de la OEA en su novena sesión del 18 de noviembre de 1989, consideró importante, que en ocasión de la celebración del Quinto Centenario del descubrimiento de América, denominada en ese entonces “encuentro de dos culturas” en 1992, adoptara un instrumento jurídico relativo a los derechos humanos de las “poblaciones”⁵⁸ indígenas, y por tal razón solicitó a la Comisión Interamericana la preparación de un proyecto de ese instrumento.⁵⁹

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, previo a la redacción del proyecto, realizó un análisis político y jurídico justificantes de la necesidad de construir una nueva normatividad regional en la OEA, sobre los Pueblos o Poblaciones Indígenas⁶⁰, destacando las siguientes razones:

1. El año 1992 ofrecía una oportunidad para analizar las condiciones y problemas históricos que aquejan a los Pueblos Indígenas, ubicándolo en el marco del Quinto Centenario.
2. Los pueblos indígenas han estado en situación vulnerable en lo físico, psicológico, espiritual, económico, institucional y legal.
3. La preservación, el desarrollo y el reconocimiento de los derechos de dichos pueblos es una obligación ética de respeto y reparación por los abusos y de privaciones que les han sido infligidos durante siglos por parte de los Estados.

⁵⁷ Sección II, título: “La Democracia y los derechos humanos”, artículo 9, Carta Democrática Interamericana de la OEA.

⁵⁸ En los años precedentes al 2001, el término “poblaciones” fue utilizado en el lenguaje jurídico y político de la OEA. En la Cumbre de Québec realizada en ese año, los mandatarios de los Estados de las Américas resolvieron aplicar oficialmente el término de “Pueblos”. Poblaciones concepto utilizado a un grupo de personas dispersos en diferentes partes de un territorio, sin ningún valor cultural común, o raíces idiomáticas, costumbres, prácticas colectivas.

⁵⁹ Ver resolución AG/RES. 1022 (XIX-O/89), Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, 18 de noviembre de 1989.

⁶⁰ IDEM

4. Había una amenaza creciente de expropiación, usurpación y apropiación indebida hacia los territorios y tierras de los Pueblos Indígenas por el impulso de proyectos de desarrollo por parte de empresas para explotar sus recursos.
5. La CIDH consideró que se debería avanzar aún más para reflejar la preocupación de la Organización de los Estados Americanos por los problemas especiales y únicos que confrontan los pueblos aborígenes de las Américas en el campo de los derechos humanos.⁶¹

En los documentos históricos analizados se encuentran que el proceso de la Declaración Americana tenía como meta inicial, el finalizar la adopción del Proyecto de Declaración sobre los derechos de los Pueblos Indígenas a más tardar en 1992, pero este período fue rebasado por diversos acontecimientos y a la fecha 2005, continúa en discusión el contenido del mismo, debido a diversas situaciones políticas, técnicas y jurídicas, características propias de un proceso complejo, que intenta introducir nuevos elementos políticos y jurídicos al derecho internacional en las Américas.

De 1989 a 2005 son 16 años de arduo trabajo en torno a dicho instrumento; muchas delegaciones indígenas y de Estados creen que ha sido muchos años, pero para otras, la razón principal es que no se le ha dado el tiempo ni la importancia suficiente para terminar con dicha Declaración. Al conocer otros temas por ejemplo, la redacción de la Carta Democrática Interamericana, o la Convención Interamericana contra el Terrorismo, estos instrumentos fueron discutidos intensamente y en pocos meses se había logrado su redacción. Esto indica que la OEA aún le falta volcar todo su interés para lograr la meta de la Declaración.

Para reflejar en mejor manera el proceso de discusiones en torno a dicho proyecto, principalmente en la descripción del tiempo que lleva el mismo, se presenta el siguiente esquema:

1. Lo más trascendental del proceso operativo: 1989 al 2005.
2. El proceso político de adopción del Proyecto de Declaración.
3. Las perspectivas del Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración.

1. Lo más trascendental del proceso operativo.

Tomando en cuenta que el proceso de 1989 al 2005, ha pasado por diversas etapas, se presenta el siguiente cuadro, para una mayor explicación del período estudiado:

⁶¹ OEA/Ser.L/V/II.76, Doc.10, INFORME ANUAL DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS 1988/89, Capítulo IV, Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH-, Organización de Estados Americanos –OEA-, 18 de Septiembre de 1989.

Resolución	Objetivo	Año/mandato
AG/RES, 1022 (XIX-O89)	La OEA solicitó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la redacción de un texto de propuesta del Proyecto de Declaración Americana sobre los derechos de los Pueblos Indígenas.	1989 Se solicitó el texto para ser aprobado en el año 1992. Este cometido no fue alcanzado y se logró hasta el año 1997, después de 8 años de arduo trabajo.
AG/RES, 1479 (XXVIII-O97)	La Asamblea General de la OEA solicitó al Consejo Permanente darle seguimiento al Texto presentado por la CIDH, que se denomina: Proyecto de Declaración americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.	1997 Se solicitó a los Estados y a otros órganos de la OEA, presentarle sus observaciones, por medio de reuniones de expertos gubernamentales.
AG/RES, 1549 (XXIX-O99)	La Asamblea General decidió crear el Grupo de Trabajo del Consejo Permanente para seguir considerando el proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.	1999 Después de dos años de trabajos de los expertos gubernamentales, se conformó el Grupo de Trabajo para finalizar el compromiso. Los representantes indígenas llegaron a la OEA y desde entonces exigieron participación plena.
AG/RES, 1780 (XXXI-O/O1)	Ante la presión y solicitud de participación efectiva de los representantes indígenas, la Asamblea General decidió crear el Fondo específico de contribuciones voluntarias para apoyar la participación indígena en el proceso.	2001 Se solicitó al Consejo Permanente, crear el fondo específico para la participación efectiva de representantes indígenas en la discusión del texto de declaración.
AG/RES, 1919 (XXXIII-O/03)	La Asamblea General solicitó al Grupo de Trabajo, iniciar la etapa final de las negociaciones para la búsqueda de consensos en torno al proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.	2003 A partir de un texto consolidado que presentó el Presidente del Grupo de Trabajo, se dio inicio a la etapa de negociaciones para la búsqueda de consensos entre representantes indígenas y gobiernos.

Fuente: datos recabados por la Autora.

1989-1997: Ocho años de trabajo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH-

La CIDH inició formalmente la redacción de la Declaración Americana en 1990 cuando estableció la metodología de sus trabajos, entre ellas, la elaboración de un cuestionario que fue remitido hacia las autoridades de gobierno para responder las inquietudes sobre los derechos de los pueblos indígenas.

En 1992, la CIDH dio cuenta de sus actividades realizadas⁶² e informó a la Asamblea General de los avances de las mismas, pero no logró cumplir la meta establecida de finalizar con la declaración ese mismo año.

⁶² Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1991, Capítulo I. "PREPARACION DE UN INSTRUMENTO INTERAMERICANO SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDIGENAS", OEA/Ser.L/V/II.81, Doc. 6 rev. 1, 14 febrero 1992,

La CIDH había tenido avances de sus trabajos orientados a establecer la mejor estrategia para lograr un instrumento sobre los derechos de los pueblos indígenas, pero que no había logrado finalizar su mandato. Entre los trabajos mencionados estaban: a) la organización de una reunión de trabajo con líderes indígenas y expertos legales; b) la realización de dos estudios, uno sobre la situación real de los pueblos indígenas en América Latina y el otro sobre la formulación jurídica de las demandas de dichas poblaciones; y, c) el análisis de los procesos de codificación en este campo por parte de las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo.

Ante la complejidad del proceso, la Comisión se comprometió a finalizar su cometido en 1994, posterior a la realización de consultas en las que gobiernos, organizaciones indígenas y no gubernamentales.

Es importante señalar que en la medida que se acrecentaba el trabajo de preparación del instrumento, también aumentó el interés de los Pueblos Indígenas para participar en dicho proceso, por lo que exigían que fueran consultados y esto demuestra la preocupación de la Comisión al realizar diversas reuniones con dirigentes indígenas y expertos, así como la formulación metodológica de hacer consultas en cada país miembro de la OEA.

En marzo de 1993, la Comisión informó del resultado de consultas realizadas con los gobiernos, órganos del Sistema Interamericano y con representantes de Pueblos Indígenas.⁶³ Desarrolló una lista de los temas consultados y los nombres de los países participantes, así como la opinión expresada por las organizaciones indígenas.

Entre los temas consultados se encuentran:

1. Prohibición de esclavitud, servidumbres o trabajos forzosos
2. Protección a la honra y a la dignidad
3. Libertad de conciencia y de religión Libertad de pensamiento y expresión
4. Derecho de reunión
5. Derechos de protección familiar
6. Derecho al nombre
7. Derechos del niño
8. Derecho a la nacionalidad
9. Derecho a la circulación y residencia
10. Derechos Políticos, Votar y ser Electos, Participar en los Asuntos Públicos
11. Igualdad ante la ley e igual protección de la ley

⁶³ Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1992 - 1993, OEA/Ser.L/V/II.83, Doc. 14, 12 marzo 1993

12. Derecho a un recurso sencillo, efectivo y rápido frente a violaciones de derechos.

En el informe citado, se observa que los países con mayor participación e intervención en los temas de consulta, fueron: México, Canadá, Chile, Colombia, Perú, Costa Rica, y Guatemala.

La Comisión recomendó a los Estados responder la segunda parte del cuestionario para otra consulta sobre el contenido del instrumento interamericano en desarrollo. Solicitó a los mismos, información sobre la protección de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, tomando en cuenta la máxima participación de las diversas organizaciones en dicho proceso. Asimismo, pidió que se diera una amplia difusión al documento "Informe sobre la Primera Ronda de Consultas sobre el Futuro Instrumento Legal Interamericano sobre Derechos Indígenas".

Finalmente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe de 1995⁶⁴, sección Pueblos Indígenas, dio cuenta de la aprobación del texto de un Borrador de Consulta de la Declaración Interamericana de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

La CIDH hizo hincapié de los participantes en las consultas, enfatizando que recibió respuestas de 11 gobiernos, 20 organizaciones indígenas de carácter nacional e internacional, y de 2 organismos intergubernamentales.⁶⁵

Con base a ese borrador la Comisión inició su segunda ronda de consultas, enviándolo a los gobiernos e instituciones. Para lograr la máxima cantidad de respuestas, instó a los mismos a efectuar sus propias consultas con las comunidades y organizaciones indígenas de base, expertos jurídicos y autoridades gubernamentales.

Con el mismo propósito, durante la etapa de consulta, a través de sus comisionados y funcionarios, la Comisión participó y llevó a cabo reuniones técnicas sobre derechos indígenas en distintos Estados miembros. El propósito era analizar todas las respuestas durante los períodos de sesiones de septiembre de 1996 y febrero de 1997 y con base a ellas, revisar el texto borrador, a fin de completar su propuesta de la Declaración Interamericana de los Derechos de los Pueblos Indígenas y elevarla para su tratamiento a la Asamblea General de la OEA de 1997.

⁶⁴ Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1995, capítulo IV, "Estado de la preparación de una futura Declaración Interamericana de los Derechos de los Pueblos Indígenas", OEA/Ser.L/V/II.91, Doc 7 rev., 28 febrero 1996.

⁶⁵ Ver publicación de Informe Anual 1993 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos -CIDH- (OEA/Ser.L/V/II.83 pp. 281-330).

El documento preparado por la Comisión tenía como título: "Borrador de la Declaración Interamericana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas" y presentaba las siguientes secciones y títulos:

Sección Preambular:

1. Las instituciones indígenas y el fortalecimiento nacional.
2. Erradicación de la pobreza.
3. Cultura Indígena y ecología.
4. Convivencia, respeto y no discriminación.
5. Goce de derechos en comunidad.
6. Supervivencia indígena y dominio territorial.
7. Desmilitarización de áreas indígenas.
8. Instrumentos de Derechos Humanos y otros avances en derecho internacional.
9. Avances normativos nacionales.

Sección Primera: Pueblos Indígenas.

Artículo I. Definición

Sección Segunda:

1. Derechos Humanos
Artículo II. Plena Vigencia de los Derechos Humanos.
Artículo III. Derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena.
Artículo IV. Status legal de las comunidades.
Artículo V. Rechazo a la asimilación.
Artículo VI. Garantías especiales contra la discriminación.

Sección Tercera: Desarrollo Cultural.

- Artículo VII. Derecho a la Integridad Cultural.
Artículo VIII. Concepciones lógicas y lenguaje.
Artículo IX. Educación.
Artículo X. Libertad Espiritual y Religiosa.
Artículo XI. Relaciones y vínculos de familia.
Artículo XII. Salud y bienestar.
Artículo XIII. Derecho a la protección del medio ambiente.

Sección Cuarta: Derechos Organizativos y Políticos.

- Artículo XIV. Derechos de Asociación, reunión, libertad de expresión y pensamiento.
Artículo XV. Derecho al autogobierno, administración y control de sus asuntos internos.
Artículo XVI. Derecho Indígena.
Artículo XVII. Incorporación nacional de los sistemas legales y organizativos indígenas.

Sección Quinta: Derechos Sociales, Económicos y de Propiedad.

Artículo XVIII. Formas tradicionales de propiedad y supervivencia étnica.
Derechos a Tierras y Territorios.
Artículo XIX. Derechos laborales.
Artículo XX. Derechos de propiedad intelectual.
Artículo XXI. Derecho al desarrollo.

Sección Sexta: Tratados, acuerdos y arreglos implícitos.
Artículo XXII.

El 14 de marzo de 1997, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos informó⁶⁶ que en su 951 Período de Sesiones, había aprobado una propuesta de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y con ello hacía efectiva la recomendación de la Asamblea General AG/RES. 1022 (XIX-O/89).

La propuesta en mención se elevó al Consejo Permanente de la OEA y posteriormente a la Asamblea General.

Para legitimar el trabajo realizado, la Comisión informó desmenuzadamente de los distintos mecanismos que utilizó en las rondas de consultas, y los resumió de la siguiente manera: a) la consulta directa por correspondencia; b) la presentación y discusión del borrador en reuniones técnicas especializadas; c) consultas nacionales y multinacionales indígenas y d) reuniones regionales.⁶⁷

Rondas de consultas para establecer contenido del documento borrador:

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aplicó diversos mecanismos de consulta con los actores principales de la Declaración. Así aparece en su informe anual de 1996, donde indica que en las reuniones técnicas⁶⁸ participaron diversas organizaciones indígenas y se realizaron en diferentes países⁶⁹ con el objetivo de hacer propicia y de manera efectiva la participación de los Pueblos Indígenas, sus organizaciones y autoridades.

⁶⁶ Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1996, OEA/Ser.L/V/II.95, Doc. 7 rev., 14 marzo 1997.

⁶⁷ Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1996, OEA/Ser.L/V/II.95, Doc. 7 rev., 14 marzo 1997.

⁶⁸ Se le denomina reuniones técnicas a las realizadas por la Comisión para mejorar la redacción de las propuestas de los articulados de la Propuesta en consulta.

⁶⁹ El Borrador de Consulta se presentó y analizó en varias reuniones técnicas: en Arequipa, Perú, en la Primera Reunión Mundial de Pueblos Indígenas, octubre 1995, organizada por el Consejo Mundial de Pueblos Indígenas; en Ottawa, Canadá en la reunión especial "Widening the Circle, febrero 27 de 1996, organizada por la Fundación Canadiense para América Latina y el Caribe (FOCAL), la Universidad de Ottawa y el Consejo Mundial de Pueblos Indígenas, con más de cien delegados de todo el continente; en Guatemala, organizada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos en marzo de 1996; ante el Congreso General Kuna, en Ogubscun, Panamá, 1996; y ante el Sovereignty Symposium, Tulsa, Oklahoma, Estados Unidos, 1996.

El citado informe menciona que se realizaron consultas nacionales en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Canadá y Estados Unidos respectivamente.

Con relación a las reuniones multinacionales⁷⁰ se realizaron dos reuniones, una en Centro América y la otra en Sur América. Según los documentos de la OEA, el Consejo Indígena de Centro América (CICA) se responsabilizó de la convocatoria a la reunión de consulta a nivel centroamericano, realizada el 18 de octubre de 1996, en la ciudad de Guatemala, aunque en documentos de organizaciones no gubernamentales, se conoció que previo a esta consulta el Consejo Internacional de Tratados Indios –CITI– con sede en Guatemala, también realizó consultas y participó en dicha consulta multinacional.

Por otro lado, la Coordinadora de Pueblos Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), realizó una reunión de consulta especial del 1 al 4 de octubre de 1996 en Quito, con representantes de CONFENIAE (Ecuador), OPIAC (Colombia), COIAB (Brasil), APA (Guyana), OIS (Suriname), y COICA (Perú).

En el marco de consultas más amplias, se realizaron dos consultas regionales:

- a) La reunión Regional para Centroamérica y Caribe, cuya sede fue Guatemala. Esta consulta se realizó del 14 al 16 de noviembre de 1996, con el auspicio del Ministerio de Cultura y Deportes. Según la Comisión, "los participantes declararon que apoyaban el proceso, y que el mismo debía extenderse para profundizar las consultas". Participantes: 67 personas, de las cuales 28 eran representantes de organizaciones indígenas de Guatemala, 17 representantes de organizaciones indígenas de El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Belice y Suriname; 6 representaban a los Gobiernos de Belice, Canadá, Guatemala y México, así como 16 representantes de diversas instancias intergubernamentales y gubernamentales.
- b) La reunión Regional de Consulta para Sudamérica tuvo como sede, Quito, Ecuador. Esta fue realizada del 21 al 23 de noviembre de 1996, con el auspicio Gubernamental a través de la Secretaría de Asuntos Étnicos y el Ministerio de Asuntos Indígenas. Participantes: 165 de los cuales 77 eran representantes indígenas y afros del Ecuador; 20 representantes indígenas de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Paraguay y Perú; 19 representantes diplomáticos y técnicos acreditados a la reunión por los Gobiernos de Argentina, Bolivia (el Subsecretario de Asuntos Técnicos), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay; 4 miembros directivos de

⁷⁰ Multinacionales se le denomina a las reuniones donde participaron representantes de Pueblos Indígenas provenientes de diferentes Estados y Naciones miembros de la OEA.

organizaciones regionales (la COICA, el Consejo Mundial de Pueblos Indígenas y el IIDH).

También se recibieron comentarios de los gobiernos, entre los que se encuentran: Argentina, Brasil, Canadá, Estados Unidos, Honduras, El Salvador, México, Venezuela. El Gobierno de Bolivia se adhirió a las observaciones de la consulta nacional mencionada con anterioridad.

Por otro lado se recibieron respuestas de organizaciones intergubernamentales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de la Misión de Naciones Unidas en Guatemala -MINUGUA-. De organizaciones no gubernamentales, en particular del Indian Law Resource Center (EUA); del Inter-American Dialogue; del Child Rights International Research Institute, del International Indian Treaty Council (EUA) y de Hutchins, Soroka, Dionne (Ottawa, Canadá), entre otros.

Como etapa última del proceso de redacción de la propuesta, y teniendo en cuenta las respuestas y conclusiones de las reuniones de consulta, en enero de 1997, se concretó una reunión técnica para estudiar el Borrador y proponer una versión revisada para tratar en el 951 Período Ordinario de Sesiones de dicha Comisión.

En resumen, durante 8 años consecutivos, de 1990 a 1996, los expertos de la Comisión en colaboración de otros órganos de la OEA, organizaciones indígenas, organizaciones intergubernamentales, gubernamentales y representantes de Estados, procedieron a la redacción de un primer documento borrador.

No obstante los esfuerzos de consulta desarrollados por los expertos con los representantes de las organizaciones indígenas, los mismos, rechazaron con firmeza la génesis del proyecto, denunciaron que habían sido excluidos de la redacción y argumentaron, por lo tanto, que no era un proceso político legítimo, además de exigir participación plena en el proceso de redacción del documento desde su origen.

El 10 de abril de 1997, la Comisión entregó formalmente al Consejo Permanente, el documento denominado: *"Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas", documento (CP/doc.2878/97 corr. 1)*.

El curso del Proyecto de Declaración en el Consejo Permanente de la OEA (1997-2005)

A partir de que la Comisión culminó con su encargo, el Proyecto de Declaración sobre Derechos de los Pueblos indígenas pasó a manos del Consejo Permanente y de la Asamblea General. El escenario de discusiones trascendió a otro nivel y se convirtió en un aspecto eminentemente político por lo que se

desprende del contenido de las resoluciones de la Asamblea General, las que han sido analizadas de 1997 al 2004.

La Asamblea General de la OEA, en su vigésima séptima asamblea, realizada en junio de 1997, reconoció la labor de la Comisión Interamericana al preparar una propuesta de declaración relativa a los derechos de los Pueblos Indígenas y recomendó al Consejo Permanente la consideración del "Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas", y exhortó a los Estados miembros a que presentaran sus observaciones y recomendaciones sobre dicho Proyecto, antes del 31 de diciembre de 1997. Por tal razón, el Consejo Permanente convocó a una reunión de expertos gubernamentales, con miras a la posible adopción del Proyecto por la Asamblea General en su vigésimo octavo período ordinario de sesiones en 1998.⁷¹

En 1998, la Asamblea General examinó de nuevo el Proyecto de Declaración⁷², constatando que se habían recibido observaciones y recomendaciones pero no fueron suficientes para su aprobación, por lo que solicitó al Consejo Permanente a que continuara la consideración del Proyecto, además de instar a dicho organismo a convocar a otra reunión de expertos gubernamentales durante el segundo semestre de 1998.

Después de dos años consecutivos de solicitar observaciones y recomendaciones en torno el Proyecto de Declaración (1998-1999), la Asamblea General en su vigésima novena sesión ordinaria de 1999⁷³, decidió *"establecer un Grupo de Trabajo del Consejo Permanente para continuar la consideración del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas"*.

En la misma resolución, la Asamblea instó al Grupo de Trabajo a tomar en cuenta, en el cumplimiento de su mandato, las observaciones y comentarios formulados por los Estados Miembros y de los distintos órganos, organismos y entidades del sistema interamericano. De igual manera, contempló una adecuada participación de representantes de comunidades indígenas en las labores del Grupo, con el propósito de que sus observaciones y sugerencias puedan ser consideradas.

En este apartado es importante destacar que a partir del año 1999, la OEA introdujo, en su resolución OEA/Ser.P,AG/RES.1610(XXIX-O/99), nuevos

⁷¹ Ver resolución de la Asamblea General de la OEA, AG/RES. 1479 (XXVII-O/97), titulado "PROYECTO DE DECLARACIÓN AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS", aprobada en la séptima sesión plenaria, celebrada el 5 de junio de 1997.

⁷² Ver resolución de la Asamblea General de la OEA, AG/RES. 1549 (XXVIII-O/98), titulado "PROYECTO DE DECLARACIÓN AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS DE LAS POBLACIONES INDÍGENAS", aprobada en la tercera sesión plenaria, el 2 de junio de 1998.

⁷³ Ver solución de la OEA/Ser.P, AG/RES. 1610 (XXIX-O/99), denominada: "DECLARACIÓN AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS DE LAS POBLACIONES INDÍGENAS", la que fue aprobada en la primera sesión plenaria, celebrada el 7 de junio de 1999

elementos y decisivos en el proceso de discusión del Proyecto, que se resumen en lo siguiente:

1. La creación de un Grupo de Trabajo del Consejo Permanente para seguir analizando el Proyecto de Declaración y,
2. Garantizar una adecuada participación de representantes indígenas, con el adjetivo de que *"sus observaciones y sugerencias puedan ser consideradas"*.

Aunque se introdujo el concepto de participación indígena, fue algo muy tímido por parte de la Asamblea General, ya que la misma se le relegó a un papel pasivo, porque solo tenían derecho a hacer observaciones y sugerencias. No había derecho a decidir, no obstante que es una declaración para la vida de los Pueblos Indígenas.

Aún con ese condicionamiento de participación, varios representantes indígenas se hicieron presentes en las labores del Grupo de Trabajo en la Reunión de Expertos Gubernamentales realizada del 8 al 12 de noviembre de 1999. Así se constató en el informe⁷⁴ del Presidente de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos al Consejo Permanente, informe GT/DADIN/doc.5/99. El Presidente del Grupo de Trabajo afirmó que en la reunión se procuró recoger adecuadamente y en forma equilibrada la discusión, "registrando" los puntos de vista de los representantes de comunidades indígenas presentes.

Según el Presidente del Grupo de Trabajo, se habían adoptado acuerdos cuyo fin era brindar a los representantes de los pueblos indígenas un espacio suficiente para que pudieran formular sus comentarios. En el mismo informe se reprodujo sus propuestas, indicando a la vez, que constituyó la primera ocasión, desde que la OEA decidió en 1989 ocuparse de este tema de la Declaración, en que los Estados miembros, con la invaluable participación de representantes indígenas, llevaron a cabo un amplio y franco intercambio de opiniones sobre el contenido. Este hecho, por sí mismo, merecía ser resaltado.

El Embajador Claude Heller de México⁷⁵, hizo ver la complejidad de los temas abordados, lo que reflejaba, en buena medida, la diversidad de las circunstancias y experiencias históricas de los países del Hemisferio y de sus "poblaciones" indígenas. Ello incidía, en las prioridades que cada organización o

⁷⁴ Acta de sesiones ordinarias del Consejo Permanente, OEA/Ser.G, CP/ACTA 1217/99, 15 diciembre 1999, bajo el punto de agenda del Consejo Permanente: "Informe del Presidente de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos sobre la reunión del Grupo de Trabajo encargado de elaborar el proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de las 'poblaciones' Indígenas"

⁷⁵ Acta de sesiones ordinarias del Consejo Permanente, OEA/Ser.G, CP/ACTA 1217/99, 15 diciembre 1999, bajo el título "Informe del Presidente de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos sobre la Reunión del Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de las 'poblaciones' Indígenas".

representación indígena asignaba a los distintos ámbitos que podrían quedar cubiertos por una declaración de esta naturaleza.

En el mismo informe se señalaba que no obstante el intercambio de puntos de vista sobre el contenido de las secciones relativas a los derechos humanos, el desarrollo cultural, los derechos políticos y los derechos económicos, sociales y de propiedad, se caracterizó por su amplitud y riqueza, subsistían opiniones divergentes de fondo entre los Estados miembros como también entre las mismas representaciones indígenas. A nadie escapaba la complejidad del proceso de negociación de una declaración, que debía ser clara y concisa; además de consagrar derechos humanos fundamentales, de cara hacia el futuro.

Para dejar constancia de la participación de los representantes indígenas, la OEA registró los nombres y sus representaciones, mismos que se encuentran en el documento GT/DADIN/INF.1/99.

El estudio valora la visión del Embajador Heller al resaltar la importancia de participación de los Pueblos Indígenas, cuando dijo: *"la participación adecuada de los destinatarios finales de la Declaración en las labores del Grupo, según las modalidades que definimos los Estados miembros, es indispensable si se quiere que este instrumento goce de legitimidad y de consenso"*.

Efectivamente es lo que aún se encuentra en juego al hablar de participación indígenas, es decir, si es efectiva o sigue siendo pasiva.

Manifestó asimismo su preocupación por la marcada desigualdad en la representación de las organizaciones que tuvieron la posibilidad de participar en la reunión, refiriéndose a los niveles económicos y la capacidad de pago para asistir a las reuniones por parte de algunos países económicamente poderosos y los que no. Por ello, introdujo la inquietud de que la OEA pudiera sufragar los costos de participación de un grupo más representativo de las comunidades del Hemisferio, situación debía ser atendida adecuadamente en el futuro inmediato.

Lo que parecía como apertura normal de los Estados hacia la participación de los Pueblos Indígenas, no fue más que la respuesta a las presiones políticas y exigencias, así como denuncias formuladas por las organizaciones indígenas, ante la exclusión que se había dado en la discusión del Proyecto.

Aspecto importante para la historia, ha sido el interés de Guatemala en contribuir en la creación de una nueva normatividad internacional con relación a los Derechos de los Pueblos Indígenas, y es precisamente en Guatemala, en que la Asamblea General decidió establecer el Grupo de Trabajo y el inicio de la

institucionalización de la participación adecuada de los representantes indígenas.⁷⁶

En el año 2000, la Asamblea General renovó las funciones del Grupo de Trabajo para continuar con la consideración del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas."⁷⁷ Además insistió a que se mantuvieran las modalidades acordadas para una adecuada participación de representantes de comunidades indígenas. Además solicitó a la Secretaría General darle difusión a las labores del Grupo de Trabajo y considerar las medidas necesarias para promover una participación más representativa de organizaciones de comunidades indígenas del Hemisferio en dicho Grupo de Trabajo.

Durante el año 2001, ocurrieron varios acontecimientos relacionados con los Pueblos Indígenas, entre los que se pueden mencionar tres que reforzaron y legitimaron el proceso de discusión del Proyecto de Declaración:

- a. El desarrollo de la Cumbre Hemisférica realizada en Quebec, Canadá, donde se reunieron los representantes de Estados,
- b. La realización del Cónclave Hemisférico de Representantes de Pueblos Indígenas de las Américas, celebrado en Guatemala, del 24 al 26 de enero del 2001 y
- c. La Cumbre de los Pueblos Indígenas de las Américas, realizada en Ottawa, Canadá, del 28 al 31 de marzo del 2001.

En lo que respecta a la Cumbre Hemisférica, los representantes de los Estados manifestaron en el plan de Acción de Quebec, la importancia de concluir de forma inmediata con la adopción de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, poniendo énfasis en la participación de los mismos en la redacción de dicho instrumento.⁷⁸

En el cónclave Hemisférico de representantes indígenas realizado en Guatemala, los Pueblos Indígenas en su declaración⁷⁹ manifestaron la necesidad de insistir y abrir el espacio de la OEA para una real participación hacia los Pueblos Indígenas. Expresaron que existen declaraciones, convenios y resoluciones internacionales, entre otros, el Convenio 169, la Segunda Conferencia Mundial Contra el Racismo, La Agenda 21 de la Conferencia

⁷⁶ Resolución de la Asamblea General, Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, OEA/Ser.P, AG/RES. 1610 (XXIX-O/99), Guatemala, 7 de junio de 1999.

⁷⁷ Resolución de la Asamblea General, OEA/Ser.P, AG/RES. 1708 (XXX-O/00), titulada "PROYECTO DE DECLARACIÓN AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS DE LAS POBLACIONES INDÍGENAS", aprobada en la primera sesión plenaria, celebrada el 5 de junio de 2000.

⁷⁸ Ver Declaración y Plan de acción de Cumbre Hemisférica realizada en Quebec, febrero 2001.

⁷⁹ Ver "Declaración del Cónclave Hemisférico de Representantes de Pueblos Indígenas celebrado en la ciudad de Guatemala sobre recomendaciones en torno a la participación en el Grupo de Trabajo del Consejo Permanente de la OEA", Guatemala, 26 de Enero del 2001.

Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo en Brasil en 1992, el Convenio de Diversidad Biológica, Artículo 8 donde *"se reconoce el derecho a la plena participación de los Pueblos indígenas en los asuntos que les afecten"*.

Los Pueblos Indígenas enfatizaron "que el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en su Recomendación General XXIII, hace un llamado a los Estados Partes a fin de asegurar que los Pueblos Indígenas tengan el derecho de participación plena y efectiva, y *que ninguna decisión directamente relacionada a sus derechos e intereses sea tomada sin su consentimiento informado*".

Reconocieron y apoyaron las nuevas iniciativas y esfuerzos nacionales y las internacionales de la OEA para la adopción del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como un mejor mecanismo de participación de los Pueblos y Organizaciones Indígenas en el proceso de elaboración y adopción de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Los mismos manifestaron preocupación porque los procesos de consulta impulsados por el Grupo de Trabajo de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la OEA, para la discusión del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, eran insuficientes, no obstante las resoluciones de la Asamblea General, los instrumentos y procesos ya establecidos para asegurar una plena y efectiva participación de los Pueblos Indígenas.

Las recomendaciones emanadas del encuentro se resumen en lo que sigue:

El Grupo de Trabajo, integrado por los Estados miembros, debía seguir adoptando medidas para asegurar la plena y efectiva participación de los pueblos indígenas y sus organizaciones, sin limitación o condicionamiento, propiciando la discusión y el diálogo abierto entre los representantes indígenas y de los Estados, por ello, propusieron la creación de un comité de "amigos del Presidente" que estuviera conformado por representantes indígenas y de los Estados con el fin de acelerar el proceso de discusiones. Exigieron y condicionaron a que el Proyecto se debe adoptar por consenso. Solicitaron a los Estados a que impulsen procesos de consultas nacionales y regionales, para aclarar puntos sobre el tema de derechos de los Pueblos Indígenas.

Para obtener participación efectiva en la redacción de los textos, propusieron establecer un equipo técnico conformado por técnicos Indígenas para formular la propuesta desde su cosmovisión y que ésta sea discutida con los Estados. Solicitaron además la creación de un fondo para el apoyo financiero a los representantes indígenas en la OEA.

Como consecuencia de las preocupaciones de los Pueblos Indígenas, la Asamblea General reunida en San José Costa Rica en el 2001, mediante la resolución AG/RES. 1780 (XXXI-O/01) solicitó al Consejo Permanente a que estudiara la posibilidad de crear una instancia específica del Consejo Permanente que constituya el ámbito adecuado para la “discusión de alto nivel” del Proyecto de Declaración Americana, para hacer efectivas la Declaración Política y el Plan de Acción de Québec, cuya función sería continuar con la consideración del mencionado Proyecto.

También en el 2001, la OEA asumió el compromiso institucional de formalizar una instancia para facilitar la participación efectiva de representantes de Pueblos Indígenas en el proceso de adopción del Proyecto de Declaración. Cabe señalar que un problema grave que han afrontado los Pueblos Indígenas al atender asuntos internacionales, es el problema económico ya que no disponen de los fondos para solventar sus diversos gastos fuera de sus fronteras. Consciente de ello, en la misma resolución⁸⁰, la Asamblea General pidió al Consejo Permanente la creación de un fondo específico de contribuciones voluntarias para apoyar la participación de los representantes indígenas en las sesiones relativas al Proyecto de Declaración.

Decisiones dudosas del Consejo Permanente con relación a la Declaración:

Al analizar la resolución 1780 (XXXI-O/01) y después de haber revisado las memorias de reuniones del Consejo Permanente se encontró que este órgano en pleno desatendió el mandato de la Asamblea General en cuanto a considerar la creación de un mecanismo de alto nivel para la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Siguió con el mecanismo del Grupo de Trabajo dependiendo de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, instancia de menor importancia en cuanto a decisiones de la OEA. De haberse seguido el mandato mencionado, es posible que el nivel político de discusión del Proyecto de Declaración se hubiera elevado y al mismo tiempo, se hubiera previsto mejores perspectivas para una pronta adopción de dicho Proyecto.

Otra de las acciones anómalas por parte del Consejo Permanente de la OEA es en cuanto a la dependencia y ubicación del Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas, ya que la resolución AG/RES. 1610 (XXIX-O/99), establece que dicho Grupo es del Consejo Permanente, es decir relacionado directamente al órgano de mayor decisión de la OEA. Así se puede entender cabalmente en el párrafo resolutivo 1 que literalmente dice: “Decide establecer un Grupo de Trabajo del Consejo Permanente para continuar la consideración del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas.” El mandato es claro, sin embargo, por desconocimiento o con intenciones de minimizar el nivel de decisiones del grupo de Trabajo fue ubicado bajo la

⁸⁰ "DECLARACIÓN AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS", OEA/Ser.P AG/RES. 1780 (XXXI-O/01) aprobada en la tercera sesión plenaria, celebrada el 5 de junio de 2001.

dependencia de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, cometiendo de esta manera un error político y un desacato a la máxima instancia de la OEA.

Es evidente que ninguno de los representantes de los Pueblos Indígenas se percató de esta anomalía, el mismo pasó desapercibido, pero perjudicará en gran medida el proceso de adopción de la Declaración, ya que después de ser aprobado por el Grupo de Trabajo, tendrá que pasar a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, posteriormente al Consejo Permanente y por último a la Asamblea General, en tanto que si se hubiera seguido con la resolución que creó el Grupo de Trabajo, es decir, como un órgano dependiente del Consejo Permanente, solo pasaría a través del Consejo y luego a la Asamblea General.

Mientras tanto, hasta el momento, no se conoce ningún argumento político ni jurídico por parte de la OEA del por qué sucedió tal hecho y ni de quién tergiversó la interpretación de la resolución AG/RES. 1610 (XXIX-O/99).

Aunque se consultaron los documentos importantes del Consejo Permanente como son el Estatuto y Reglamento del Consejo Permanente, los mismos no indican las sanciones o arreglos en caso del incumplimiento o mala interpretación de un mandato de la Asamblea General por parte de algún órgano de la OEA.

Continuación con las reuniones de sesiones especiales:

Durante el año 2001, 2002 y 2003 se realizaron sesiones especiales de trabajo, en los que representantes de Pueblos Indígenas, expertos y representantes de Estados intercambiaron puntos de vista, analizaron y formularon observaciones sobre contenidos y conceptos relacionados con los derechos de los Pueblos Indígenas, anteponiendo los de difícil comprensión y aceptación para los Estados y los derechos que son irrenunciables para los sujetos de la Declaración, tales como Libre Determinación, Tierras y Territorios, el concepto de Pueblos.

Las Sesiones Especiales dieron la oportunidad para generar confianza en el debate, incrementar el conocimiento sobre los conceptos y argumentos por ambos lados.

En el año 2002, la Asamblea General decidió⁸¹ instruir al Consejo Permanente para "adoptar medidas que fortalezcan el *proceso de diálogo permanente con los representantes de los pueblos indígenas* para lograr una pronta y exitosa conclusión de las negociaciones del Proyecto de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas." "Promover otras sesiones del Grupo de Trabajo sobre temas específicos del Proyecto de Declaración con la participación de expertos y representantes de los pueblos indígenas, que

⁸¹ DECLARACION AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, AG/RES. 1851 (XXXII-O/02), aprobada en la cuarta sesión plenaria celebrada el 4 de junio de 2002.

permitan un mayor entendimiento sobre aspectos centrales del Proyecto de Declaración; fomentar el intercambio de información entre los Estados Miembros sobre los procesos de consultas nacionales con pueblos indígenas.

En la misma resolución, la Asamblea General alentó a los gobiernos el establecimiento de mecanismos de consultas nacionales con los representantes de los pueblos indígenas para facilitar el proceso de elaboración del Proyecto de Declaración.

Al momento de redactar la presente tesis, no se tiene ninguna documentación oficial de algún Estado que haya realizado consulta nacional con los Pueblos Indígenas. En Guatemala se realizó una consulta mínima con organizaciones de los Pueblos Indígenas el 14 y 15 de octubre del 2003, aunque fue motivada por la Misión de Guatemala ante la OEA con sede en Washington, ésta consulta no alcanzó el compromiso de Estado y por lo mismo, queda pendiente en la agenda del mismo, realizar esta Consulta.⁸²

Como última etapa del proceso de elaboración del Proyecto, el 10 de Junio del 2003, en Asamblea General de la OEA realizada en Santiago de Chile, se emitió la resolución AG/RES. 1919 (XXXIII-O/03) que renovó el mandato del Grupo de Trabajo e introdujo un nuevo elemento para el proceso de *"iniciar la etapa final de negociaciones del Proyecto de Declaración"*, donde se tome base el texto consolidado del Proyecto de Declaración preparado por la Presidencia del Grupo de Trabajo. Al mismo tiempo consideró importante que junto al texto consolidado de la presidencia se analizaran el borrador del Proyecto de Declaración presentado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos así como las propuestas de los Estados Miembros, los representantes de los pueblos indígenas, organismos especializados y otras entidades.

En la misma resolución se aseguró seguir implementando las medidas convenientes para asegurar la continuidad en la transparencia y la participación efectiva de representantes de los pueblos indígenas, durante las negociaciones que se realizarán exclusivamente entre los Estados Miembros.

Cuando la Asamblea General en el 2003 solicitó al Consejo Permanente a que instruyera al Grupo de Trabajo iniciar "la etapa final de negociaciones", se podía considerar como la recta final de la consideración y de la búsqueda de consensos entre representantes de los Pueblos Indígenas y de los Estados en torno al Proyecto de Declaración.

Para dar cumplimiento a la resolución AG/RES. 1919 (XXXIII-O/03), el Grupo de Trabajo se reunió en Noviembre del 2003 para dar inicio con la negociación para la búsqueda de consensos entre los Pueblos Indígenas y los Estados. Durante los meses de enero y abril del 2004, se llevaron a cabo otras dos sesiones con la misma naturaleza y con los mismos objetivos. Para la discusión de los

⁸² "Recomendaciones de la Consulta de las Organizaciones de los Pueblos Indígenas de Guatemala sobre el Proyecto de Declaración Americana de los Derechos de Pueblos Indígenas", encuentro nacional realizado los días 14 y 15 de octubre de 2003, Guatemala.

contenidos en las tres sesiones, se tomó como base de discusión, el texto consolidado de la Presidencia del Grupo de Trabajo⁸³, la propuesta presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y las Propuestas provenientes de las representaciones de los Pueblos Indígenas que asistieron en dichas sesiones. También se incorporaron a la discusión las propuestas de los diversos Estados.

En la resolución AG/RES. 2029 (XXXIV-O/04) de la Asamblea General realizada en Quito, Ecuador, en junio del 2004, se renovó el mandato del Grupo de Trabajo y se amplió el tiempo para las reuniones de negociación para la búsqueda de consensos.

2. Evaluación del Proceso Político de discusión del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Se parte de la visión y del fundamento de que, adoptar una Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, es un reto enorme para los Estados y los Pueblos Indígenas que integran el Hemisferio de las Américas. No es simplemente la redacción de un documento como cualquier otro; es nada menos que la configuración de una nueva rama del Derecho Internacional y principalmente del Derecho Internacional Americano, tomando en cuenta, que esta Declaración, aunque no está culminada, contribuye a evolucionar la visión y el esquema jurídico de los Estados, porque introduce el nuevo concepto de Derechos Colectivos, no solamente en la OEA sino también al interior de los Estados miembros.

Bolivia, Ecuador, Colombia, Venezuela, México, Canadá, Nicaragua, Panamá entre otros países han introducido importantes articulados en sus Constituciones en los que reconocen a los Pueblos Indígenas y algunos de sus derechos. En la Constitución Política de Guatemala, en 1985 los artículos del 66 al 70 reconocen la existencia de "Grupos de ascendencia maya". Aunque no está definido el reconocimiento a la diversidad de Pueblos Indígenas en el país, ha sido un avance importante el que se mencionara por primera vez la existencia de comunidades indígenas.

Por tal razón, una Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas en las Américas, aunque no tenga carácter vinculante, con certeza seguirá produciendo cambios constitucionales, jurídicos, políticos, legislativos, económicos, sociales, culturales, educativos, y otros.

Configurar una Declaración de tal magnitud se vuelve complicada sobre todo porque los actores del proceso, Pueblos Indígenas y Estados, cada uno por su lado e interés legítimo e inalienable, está tomando muy en serio de cómo será su

⁸³ COMISIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS Y POLITICOS, documento denominado "TEXTO CONSOLIDADO DEL PROYECTO DE DECLARACIÓN PREPARADO POR LA PRESIDENCIA DEL GRUPO DE TRABAJO", OEA/Ser.K/XVI, GT/DADIN/doc.139/03, 17 junio 2003.

futuro con dicho documento y por tal razón visualizan lo que podría ocurrir como consecuencia, positiva y negativa, resultante del contenido de cada párrafo que se redacta. Por ello, no se trata solamente de elaboración metodológica para la negociación, sino también construcción de confianza en el proceso y generación de comprensión, e introspección para conocimiento mutuo de cada uno de los actores para entender las limitaciones y ventajas con que se cuenta para la redacción de los contenidos del texto.

Analizar y plasmar los logros y limitaciones no es tarea fácil, por ello, se consideran solamente algunos elementos fundamentales del proceso:

- a) La presencia de los representantes de los Pueblos Indígenas en el Proceso.
- b) La participación efectiva indígena en la formulación de los contenidos.
- c) Las propuestas de los Pueblos Indígenas y de los Estados en la nueva formulación de contenidos.

a) La presencia de los representantes de los Pueblos Indígenas en el Proceso.

La presencia de representantes de Pueblos Indígenas en la OEA y principalmente para la discusión del Proyecto de Declaración Americana, fue por muchos años de manera periférica y eminentemente consultiva. La OEA en 1989 pudo haber tenido buena voluntad para aprobar una Declaración sobre los Pueblos Indígenas, pero incurrió a una limitación en el inicio del proceso al no *tomar en cuenta la participación directa de los Pueblos Indígenas en la formulación del primer borrador del Proyecto*, esto deslegitimó el proceso por la ausencia de representantes de organizaciones y de Pueblos Indígenas⁸⁴ (1989-1998). Se presenta como elemento positivo el que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos realizara consultas en diferentes países con los representantes de los Pueblos Interesados, pero no era el mecanismo idóneo de una equidad de participación.

Esta etapa de exclusión, de presencia física de los representantes Indígenas en la OEA en la elaboración del Proyecto ha sido superada en gran medida en los años posteriores (1999-2005) y se puede constatar a través de las resoluciones de la Asamblea General, así como de los informes del Presidente del Grupo de Trabajo, por medio de la lista de participantes en las sesiones y a través de las propuestas presentadas por los diversos representantes indígenas y de Estados.

La participación indígena a partir del año 1999 al 2005 ha sido en crecimiento cualitativo y cuantitativo, por ejemplo en una de las reuniones de expertos gubernamentales solamente 12 representantes indígenas y en la última sesión,

⁸⁴ Véase la declaración de las organizaciones Mayas de Guatemala en 1996, 1997 y la memoria de trabajo del cónclave de Pueblos Indígenas del Hemisferio en el año 2001.

abril 2004, participaron 120 representantes provenientes de diversas partes de las regiones de las Américas.

Sin entrar a considerar si la participación indígena es efectiva y si tal participación se refleja en las discusiones del contenido, puede comprobarse que la OEA ha establecido mecanismos de participación directa de los representantes indígenas, por ejemplo, el establecimiento del fondo voluntario específico que apoya económicamente a dichos representantes para participar en los debates sobre el Proyecto; además, se ha creado una Junta de Selección de los representantes indígenas según resolución del Consejo Permanente OEA/Ser.G CP/RES. 817 (1319/02) del 8 de mayo 2002 y donde se estableció en el resolutivo No. 4, lo siguiente:

“Instruir al Secretario General para que administre el Fondo, de conformidad con las Normas Generales para el Funcionamiento de la Secretaría General y demás disposiciones y reglamentos de la Organización, con el apoyo de una Junta de Selección compuesta por 5 miembros; que serán: el Presidente del Grupo de Trabajo en ejercicio, el Presidente anterior del Grupo de Trabajo o, en su reemplazo, el Vicepresidente anterior, y, en su capacidad personal, tres representantes indígenas: uno de Sudamérica, uno de Centroamérica-Caribe y uno de Norteamérica. Los miembros indígenas de la Junta de Selección serán elegidos por los representantes de los pueblos indígenas presentes en la última Sesión Especial del Grupo de Trabajo, previa al período ordinario de sesiones de la Asamblea General. Los miembros de la Junta de Selección ejercerán su mandato por un año y llevarán a cabo su trabajo ad-honorem. La Junta de Selección establecerá, por consenso, los criterios específicos para la selección de los beneficiarios, de acuerdo a los criterios generales establecidos en el párrafo resolutivo 2”.

Estos dos mecanismos institucionalizados de participación en la OEA han garantizado una sistemática presencia indígena durante las sesiones de los últimos años. El Fondo ha apoyado a un representante indígena por país que ha sido seleccionado por las respectivas organizaciones o por la Junta de Selección.

Algunas organizaciones indígenas han planteado que la participación de un representante por país no es suficiente y que el apoyo del Fondo debería extenderse a un representante por cada Pueblo Indígena de las Américas, lo que significa que si en las Américas, como afirma la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, existen más de 400 pueblos indígenas, deberían participar 400 representantes. Ante tal planteamiento surgió un factor que hace imposible atender el mismo: el Fondo y la misma OEA no cuentan con suficiente recurso económico para financiar a más de 400 representantes indígenas que es aproximadamente lo que suman los pueblos indígenas en las Américas.

El Grupo de Trabajo no limita la participación de representantes indígenas que pueden conseguir sus propios recursos económicos para llegar a las sesiones. La participación es abierta y para ello se ha establecido un sistema de acreditación de los mismos, siguiendo los pasos establecidos, siendo los siguientes:

1. El Grupo de Trabajo decide los calendarios de actividades relacionados con el Proyecto de Declaración.
2. La Secretaría de Cumbres, con conocimiento del Presidente del Grupo de Trabajo convoca públicamente a los representantes de Pueblos Indígenas, conforme a un directorio en su poder.
3. Los propios gobiernos, por medio de sus canales respectivos contribuyen a la difusión de tal convocatoria.
4. En algunos países, a iniciativa de las propias organizaciones indígenas proponen a su representante por su país para ser aceptado por el Fondo Específico.
5. Las organizaciones indígenas, a través de una carta de interés manifiestan su deseo de participar en la reunión del Grupo de Trabajo sobre el Proyecto y con ello se inician los trámites para facilitar la participación, por ejemplo, el apoyo para la gestión de visa del país sede de la OEA.
6. Las organizaciones que no logran ponerse de acuerdo para presentar un solo candidato por su país, participan como candidatos para ser seleccionados por la Junta de Selección y que se mencionó con anterioridad.
7. Las organizaciones que no logran financiamiento del Fondo Específico, son apoyadas en todos los trámites para su ingreso, al país sede.
8. Los representantes indígenas, sin discriminación alguna, son acreditados para participar en la reunión. Esto significa que se apoya por igual a los representantes que son apoyados por el Fondo y los que llegan por sus propios medios.

Se puede concluir que la presencia y participación de los representantes de organizaciones y autoridades de los Pueblos Indígenas ha sido en ascenso, de menos a más; al principio del proceso hubo exclusión hacia los pueblos indígenas en cuanto a participación directa en las deliberaciones sobre el contenido, pero en los últimos años ha mejorado mediante la construcción de mecanismos para asegurar la plena y efectiva participación de los Pueblos Indígenas en la discusión del Proyecto de Declaración. Sin embargo, existen aún algunas organizaciones indígenas que no se sienten satisfechas con tal grado de participación.

b) La participación indígena en la formulación de los contenidos.

Se parte del criterio que la participación en cualquier discusión y escenario puede ser por presencia física pasiva y presencia física activa. Para que una participación sea efectiva también depende de los actores en la discusión, es decir cuál es su poder y su fuerza, su ubicación en la discusión, su control de la agenda, así como los factores como transparencia, tolerancia, confianza, equilibrio, sentido de escucharse y de comprenderse mutuamente. La participación efectiva también depende de los intereses, demandas y aspiraciones de los actores en la discusión.

La explicación anterior es una breve introducción para entender la complejidad de la discusión de contenido del Proyecto y para valorar la efectiva participación de los Pueblos Indígenas, entenderlo como un proceso y colocarlo en su justa dimensión con relación al punto en que se encuentra el Proyecto.

Se puede afirmar que los representantes de las organizaciones y representantes de los Pueblos Indígenas han experimentado dos tipos de participación:

- a) Participación indirecta: 1989-1998
- b) Participación directa: 1999-2005

Se considera como participación indirecta de los representantes indígenas, el período de consultas que realizó la CIDH y otros órganos de la OEA para la formulación del primer borrador del Proyecto de Declaración, principalmente los años 1995 al 1997. La CIDH cumplió con su cometido de escuchar las opiniones y sugerencias de varios representantes de organizaciones indígenas, al realizar consultas en diversos países y en los que los representantes pudieron emitir sus criterios.

En las consultas realizadas con los Pueblos Indígenas por los años 1996 y 1997, principalmente en Guatemala, México, Ecuador y Bolivia, entre otros, se manifestó la preocupación profunda de que los Pueblos Indígenas no habían participado en la elaboración inicial, por lo tanto exigían una participación abierta, amplia y plena en la discusión del proyecto de Declaración, argumentando además, que la OEA no podría adoptar una Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas sino participan con decisión los Pueblos interesados.

En 1997 y 1998 la Asamblea General resolvió considerar la propuesta presentada por la CIDH documento CP/doc.2878/97 corr.1, mediante resoluciones AG/RES. 1479 (XXVII-O/97) y AG/RES. 1549 (XXVIII-O/98) decidió convocar a reuniones de expertos gubernamentales para las observaciones de los Estados, tomando en cuenta observaciones del Instituto Indigenista Interamericano y otras instituciones, pero en ninguna parte de las dos resoluciones se hacía énfasis de la participación de los representantes

indígenas, por lo tanto dos años consecutivos, hubo exclusión hacia los propios sujetos del Proyecto.

Como resultado de la presión política y de movilización de los Pueblos Indígenas, así mismo, gracias a las exigencias de varios representantes de Pueblos Indígenas, finalmente en 1999, en la reunión de expertos gubernamentales realizado en Febrero, se logró que varios representantes pudieran emitir opiniones sobre algunos puntos de la Declaración, sin embargo, la visión de los representantes de Estados continuaba cerrada y se veía a los representantes indígenas como ajenos al proceso.

La participación directa, de los representantes indígenas inició formalmente en 1999 mediante la resolución AG/RES 1610 (XXIX-O/99) cuando la AG invitó "al Grupo de Trabajo a contemplar una adecuada participación de representantes de comunidades indígenas en sus labores con el propósito de que sus observaciones y sugerencias puedan ser consideradas".

En la resolución 1610-99 se introduce la terminología "adecuada participación de los representantes de comunidades indígenas" y se inició con ello, la discusión metodológica de su participación. En la misma, se mencionó el propósito de que "sus observaciones y sugerencias puedan ser consideradas", y el estudio resaltó la frase "puedan ser consideradas", porque es una forma de limitar la participación propositiva de los Pueblos Indígenas. No es lo mismo afirmar que los Pueblos Indígenas participen para redactar el documento en consenso con los representantes de los Estados, que "considerar" sus observaciones y sugerencias. Aunque hay presencia física de los indígenas su participación es la de observadores y no actores, aspecto delicado, pues son los sujetos de la Declaración.

Lo positivo de la declaración es que abrió las puertas para una sistemática participación de algunos representantes y autoridades de los Pueblos Indígenas que ha venido mejorando durante los últimos años.

Del año 1999 al 2003, según consta en informes del Grupo de Trabajo, diversos representantes indígenas participaron en sesiones especiales sobre temas como: Libre Determinación, Tierras y Territorios, Recursos Naturales, Derechos Humanos, Autonomía, Autogobierno, Espiritualidad de los Pueblos Indígenas, Derecho Indígena y otros. Este proceso de análisis, discusión e intercambio de puntos de vista entre representantes de Gobierno, expertos gubernamentales y dirigentes de organizaciones indígenas, ha servido para enriquecer la visión, el conocimiento y fundamentar aún más los aspectos de contradicción entre los representantes presentes.

Como resultado del proceso descrito, se lograron obtener diversos documentos entre los que se señalan, la propuesta de la CIDH, las observaciones formuladas por los Estados y las presentadas por los Pueblos Indígenas. De

este conjunto de documentos, el Presidente del Grupo de Trabajo formuló para el año 2003 el documento denominado "Texto consolidado del proyecto de declaración preparado por la presidencia del grupo de trabajo, doc. OEA/Ser.K/XVI GT/DADIN/doc.139/03, del 17 junio del 2003. Este documento resume varias propuestas incluyendo las de los Pueblos Indígenas, como un intento de avanzar concretamente en la obtención de consensos sobre el contenido.

En la resolución de la Asamblea General AG/RES 1919 (XXXIII-O/03), se estableció "iniciar la etapa final de negociaciones del Proyecto a partir del texto consolidado preparado por la Presidencia del Grupo de Trabajo, asimismo considerar el presentado por la CIDH, las propuestas de los Estados miembros y las de los representantes de los Pueblos Indígenas.

Con esta resolución se logró un salto de calidad en la participación efectiva de los Pueblos Indígenas, puesto que obligó a iniciar negociaciones sobre el texto, además se instruyó asegurar la continuidad en la transparencia y la participación activa de representantes de los Pueblos Indígenas durante las negociaciones que se realizarán exclusivamente entre los Estados miembros.

Aunque se agregó que la negociación será expresamente entre Estados, la misma OEA y el Grupo de Trabajo no pueden aislar o excluir del proceso a los Pueblos Indígenas, además se valora que, en la medida que avanza el proceso, los representantes de Estados se han dado cuenta que no pueden aprobar un texto de declaración sobre derechos de los Pueblos Indígenas, sin la presencia y el consentimiento o consenso de los mismos.

En las tres reuniones de negociación para la búsqueda de consensos llevadas a cabo en noviembre del 2003, así como Enero, Abril y noviembre del 2004, y de febrero del 2005, los Pueblos Indígenas han jugado un papel activo en la formulación de propuestas y las mismas fueron consideradas de manera equitativa y del mismo valor que las de los Estados.⁸⁵ A través del cónclave indígena, los diversos representantes desarrollaron sus propias reuniones para determinar el contenido y las estrategias de negociación para las mismas.

En las reuniones de discusión, las propuestas de redacción provenientes de los Pueblos Indígenas se presentan en primer lugar y posterior los representantes de los Estados hacen sus comentarios. Es de esta forma concreta que se han incorporado las propuestas indígenas a los articulados que se han discutido, siendo los capítulos siguientes: Preámbulo, Sección Primera "Ámbito de aplicación y alcances", Sección Segunda: "Derechos Humanos", Sección tercera: "Identidad Cultural". Falta por analizar la Sección Cuarta: "Derechos Organizativos y Políticos", Sección Quinta: "Derechos Sociales, Económicos y de Propiedad"; Sección Sexta: "Provisiones generales".

⁸⁵ Consultar documento OEA/Ser.K/XVI GT/DADIN/doc.180/04, "Informe de la Presidencia sobre las actividades del Grupo de Trabajo en el período 2003-2004", 14 mayo 2004.

En futuras negociaciones para la búsqueda de consensos se tratarán las secciones pendientes.

c) Las propuestas de los Pueblos Indígenas y de los Estados en la nueva formulación de contenidos.

Después de varios años de actuar en el mismo escenario, la discusión del contenido del Proyecto de Declaración ha conllevado a tener un ambiente de confianza y cierta flexibilidad por parte de los delegados, tanto indígenas como de los Estados. Aunque en las reuniones de negociación para la búsqueda de consensos no se alcanzó consenso sobre ningún artículo, ha quedado incorporado entre los corchetes que significa consenso, las propuestas de los Pueblos Indígenas y la de los Estados. Se está desarrollando contenido con los puntos de vista, argumentos y propuestas de Estados y de Pueblos Indígenas. Este proceso es lo que diferencia de los anteriores en que se había realizado exclusivamente consultas.

Resultante de las reuniones de negociación, existe la versión de un nuevo documento sobre el Proyecto de Declaración que intenta recoger los puntos de vista y las decisiones de los actores principales del Proyecto.⁸⁶ En el mismo se refleja fielmente los disensos en cada artículo.⁸⁷

Es verdad que existe un proceso seguro de que se culminará pronto con la adopción de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, no sin antes mencionar que existen limitaciones reales a superar, por ejemplo alcanzar la aceptación satisfactoria de una redacción sobre el derecho de Libre Determinación, Tierras y Territorios, así como otros derechos que aún son difíciles para alcanzar un consenso.

En el contenido del Proyecto de Declaración los términos que presentan mayor conflicto para arribar al consenso son: Libre Determinación, porque los Pueblos Indígenas lo plantean desde la visión de un derecho irrenunciable a decidir y determinar sus propios asuntos en materia económica, política, cultural, educativa, jurídica, etc. Los Pueblos Indígenas lo toman como tal del Derecho Internacional. Los representantes de Estados han manifestado una y otra vez que no aceptarían el término de Libre Determinación tal cual su significado en el Derecho Internacional, porque consideran que daría pie a posibles escisiones de Estado más adelante.

⁸⁶ Consultar documento OEA/Ser.K/XVI GT/DADIN/doc.180/04, "Informe de la Presidencia sobre las actividades del Grupo de Trabajo en el período 2003-2004", 14 mayo 2004.

⁸⁷ Ver documento OEA/Ser. K/XVI GT/DADIN/doc.175/04 rev. 1 corr. 1, "Resultados de la reunión inicial, de la segunda y tercera reuniones de negociaciones para la búsqueda de consensos", 12 de mayo 2004.

La mayoría de Estados han afirmado que aceptarían el término de Libre Determinación pero con el calificativo de Libre Determinación Interna, es decir, Libre Determinación al interior de los Estados. Los Pueblos Indígenas han rechazado este ofrecimiento porque consideran que se les quiere imponer un concepto discriminatorio frente al Derecho Internacional. El argumento principal de los Pueblos Indígenas es que la libre determinación interna perjudica y limita el sentido del Derecho Internacional.

Después de 22 años de discusión en Naciones Unidas sobre estos términos, y después de varios años en la OEA, se prevé difícil que alguna de las partes ceda en sus planteamientos, lo que obstaculizaría la posibilidad de la adopción de una Declaración con pleno contenido que reconozca y respalde los Derechos inalienables de los Pueblos Indígenas. Si los Estados insisten y toman una decisión de adoptar Libre Determinación Interna es seguro que los Pueblos Indígenas se retiran del proceso y puede que los Estados adopten su Declaración, pero sería deslegitimado y rechazado por los propios Pueblos.

Si los Pueblos Indígenas insisten en que se reconozca la Libre Determinación tal y como se presenta en el Derecho Internacional, es casi seguro que los Estados perderán interés en aprobar una Declaración y pueden llegar a congelar el proceso.

La percepción de este estudio, es que será imposible llegar a acuerdos, en tanto las dos partes persisten en sus posiciones cerradas e inflexibles sobre el tema de la Libre Determinación. Lo que podría ocurrir, es que mediante el establecimiento de un diálogo profundo, amplio y de mutua confianza entre Estados y Pueblos Indígenas sobre este concepto así como de otros conceptos difíciles, será pensar en una nueva redacción, es decir, un término intermedio entre Libre Determinación y Libre Determinación Interna. Otra opción podría ser buscar el mecanismo para introducir un párrafo en las disposiciones generales o en el párrafo preambular de dicha declaración.

Otro elemento que genera contradicción y polarización es Tierras y Territorios; los Pueblos Indígenas no quieren que se categorice de otra manera las tierras, más que como relación directa con su vida, identidad, cultura, sistemas, gobierno y otros elementos vitales en sus derechos colectivos. La mayoría de Estados han calificado que los Estados soberanos son los que pueden reclamar derecho sobre Territorio y no los indígenas puesto que son parte de la población.

Este concepto ha generado bastante polémica particularmente en los últimos años porque existen diversas visiones de lo que significa territorio. Para unos es la explotación económica y comercial del Territorio y para los otros, es su hábitat y de manera colectiva.

Como conclusión se puede decir, que la participación directa y decisiva de los Pueblos Indígenas en la redacción del Proyecto de Declaración está en una

buena fase y se ha consolidado en gran medida. Lo que no está seguro, es cómo hacer para garantizar el contenido de la Declaración para que sea útil y satisfactorio para los Estados y los Pueblos Indígenas, que logre realmente la promoción, defensa y la realización plena de los derechos de estos Pueblos marginados.

3. Las perspectivas del Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración.

La perspectiva de la Presidencia del Grupo de Trabajo y de la mayoría de los Estados que redactan el Proyecto de Declaración es culminar la tarea lo más pronto posible y en un plazo que no sobrepase el año 2006, sin embargo, esto será decisión de los representantes de los Estados y los Pueblos Indígenas en un futuro cercano, conforme a lo dictaminado por la resolución AG/RES. 2029 (XXXIV-O/04), donde establece que el GT en el marco de la próxima reunión de negociaciones, recomiende una fecha para la conclusión de la etapa final de negociaciones, además asegurando la plena y efectiva participación de los representantes de los Pueblos Indígenas.

Existe el interés de la Presidencia del Grupo de trabajar arduamente en elevar el nivel de discusión del tema, incluso realizar actividades al interior del Consejo Permanente, por ejemplo, una conferencia o un seminario entre los Estados para visualizar de cómo alcanzar de manera breve la declaración. Además se sugerirá con más fuerza a los Estados y los Pueblos Indígenas para que lleven a cabo las consultas nacionales, de manera que haya acuerdos nacionales sobre el tema de la declaración.

En la Asamblea General de junio del 2004 realizada en Quito, Ecuador, la resolución AG/RES. 2029 (XXXIV-O/04) reafirmó, como prioridad de la Organización de los Estados Americanos, la adopción de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, subrayando la importancia de la participación efectiva de los pueblos indígenas en el proceso de elaboración del Proyecto de Declaración. Encomia la etapa final de negociaciones iniciada por el Grupo de Trabajo encargado de Elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, mediante la cual se establecieron las reuniones de negociación para la búsqueda de consensos con el objeto de alcanzar una pronta y exitosa conclusión del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Lo que para la mayoría de Estados y representantes de Pueblos Indígenas parece ser positivo al fijar una fecha final de aprobación del Proyecto, para algunos Estados como Canadá es una preocupación, porque creen que podría haber desequilibrio entre la rapidez de aprobar la Declaración y el contenido del mismo, es decir, que puede correrse el riesgo de minimizar o reducir el contenido en aras de alcanzar un rápido consenso.

b. Análisis comparativo de los contenidos temáticos de la Declaración.

Para el análisis comparativo de los contenidos temáticos de las diferentes propuestas presentadas para la elaboración de la Declaración, se ha centrado específicamente sobre los siguientes documentos y propuestas:

- ✓ El texto producido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos -CIDH-, documento (CP/doc.2878/97 corr. 1)
- ✓ Diversas propuestas presentadas por los representantes indígenas.
- ✓ Diversas propuestas de los Estados miembros.
- ✓ El texto consolidado de la Presidencia del Grupo de Trabajo que elabora el Proyecto de Declaración, documento OEA/Ser.K/XVI, GT/DADIN/doc.139/03.
- ✓ El texto resultante de las reuniones de negociación para la búsqueda de consensos.
- ✓ Entrevistas hechas a las delegaciones indígenas y gubernamentales entre el período de octubre del 2004 a febrero del 2005.

Con base a los documentos analizados se ha logrado establecer que el proceso de discusión y redacción del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, ha pasado por tres etapas importantes que se resumen de la siguiente manera:

1. La Primera Etapa de redacción de la primera propuesta sobre la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, (de 1989 a 1997) elaborada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la que fue sometida a consulta a los Pueblos Indígenas, aprobada por la CIDH⁸⁸ y entregada al Consejo Permanente para el conocimiento de la Asamblea General en 1997.
2. La Segunda Etapa de consultas entre expertos de los Estados Americanos, con la incorporación posterior de los representantes de los Pueblos Indígenas. La misma comprende dos períodos: a) de 1997 a 1999 (sesión de expertos gubernamentales) y, b) 2000 al 2003 (sesiones especiales).
3. La Tercera Etapa llamada de negociaciones para la búsqueda de consensos entre los representantes indígenas y los Estados (Junio 2003 a Febrero 2005), etapa que aún no culmina por no haber finalizado la redacción de la Declaración Americana.

⁸⁸ Texto aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 27 de febrero de 1997, en su sesión 1333a. durante su 95 Período Ordinario de Sesiones

b.1 Primera Etapa del Proceso: Redacción inicial del texto de Declaración por parte de la CIDH

Durante esta etapa, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH– llevó a cabo diversas actividades, entre ellas, consultas con los Estados y con representantes de Pueblos Indígenas, mediante cuestionarios y consultas directas en algunos países, y por el mandato establecido, los mismos, es decir, Pueblos Indígenas y representantes de Estados no participaron en la redacción directa de la propuesta que dio como resultado la siguiente :

Propuesta de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas preparada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos – CIDH-:

El documento en mención presenta una *sección preambular* compuesta por 10 numerales, 6 secciones y 27 articulados, distribuidos así: una *primera* sección que contiene 1 artículo y 3 numerales; *segunda* con cinco artículos y 7 numerales; un sección *tercera* con 7 artículos y 29 numerales; *cuarta* sección compuesta de 4 artículos y 9 artículos; sección *quinta* con 4 artículos y 10 numeras con varios incisos; la sección sexta compuesta por 6 artículos.

En el *preámbulo* se dice que, los Pueblos Indígenas son un “segmento organizado”, distintivo e integral y que tienen derecho a ser parte de la identidad nacional de los países. Reconoce al mismo tiempo que las Constituciones de los Estados americanos tienen origen en instituciones de los Pueblos Indígenas.

Afirma el nivel de pobreza a que son sometidos dichos Pueblos y su derecho al desarrollo, que sufren privación dentro y fuera de sus comunidades, además del despojo de sus tierras, territorios y recursos; reconoce a los Pueblos Indígenas en cuanto a su respeto al medio ambiente.

Reafirma la responsabilidad de los Estados para terminar con el racismo y la discriminación racial. Recuerda a los Estados y a los Pueblos de las Américas la implementación de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos y derechos indígenas, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, entre otros. Exige a las fuerzas armadas a no ser causa de abusos de violaciones a los derechos de los Pueblos Indígenas.

Describe que muchas culturas indígenas tienen formas colectivas de control y uso de tierras, territorios, recursos, aguas y zonas costeras que son condiciones necesarias para su supervivencia, organización social, desarrollo, bienestar individual y colectivo.

La *sección primera* se refiere a los sujetos de la Declaración, es decir, que ésta se aplica a los Pueblos Indígenas, y para ello establece como condición necesaria la auto identificación del ser como indígena. Presumiblemente, la

CIDH previó las dificultades que podría enfrentar la propuesta y por tal razón introdujo una interpretación propia de la utilización del término “pueblos” haciendo la salvedad que el uso del mismo en el instrumento en discusión, no debe interpretarse que tenga implicación alguna en lo que atañe a otros derechos conforme el derecho internacional.⁸⁹

La propuesta se redactó así: SECCIÓN PRIMERA: PUEBLOS INDÍGENAS, Artículo I. Ámbito de aplicación y definiciones. Art. 1, numeral 3. “La utilización del término *pueblos* en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.”⁹⁰

El Convenio 169 de la OIT, en el artículo 1, numeral 3, también delimita la aplicación del término “Pueblos” la que literalmente dice: “La utilización del término “pueblos” en esta Declaración no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a otros derechos que puedan atribuirse a dicho término en el derecho internacional”⁹¹

La interpretación de la aplicabilidad del término “Pueblos” en el texto bajo análisis, así como su extensión o alcance jurídico, han sido uno de los aspectos más cuestionados y debatidos por los representantes indígenas, que como veremos más adelante, no aceptan la reducción, limitación o discriminación hacia los Pueblos Indígenas al utilizar e interpretar el concepto de Pueblos.

En la *sección segunda*, se refiere a los derechos de goce pleno y efectivo de los derechos humanos y libertades fundamentales que se han reconocido en los instrumentos propios de la OEA. Un elemento fundamental por parte de la CIDH ha sido el reconocimiento a los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas. Por otro lado se reconoció el derecho a la pertenencia, al reconocimiento jurídico de los Pueblos Indígenas en los sistemas estatales, el derecho a preservar, expresar y desarrollar libremente su identidad cultural; son sujetos de derecho a garantías especiales contra la discriminación, entre otros enumerados.

En la *sección tercera* se refiere al derecho del desarrollo cultural, al patrimonio histórico y arqueológico, así como la restitución de dicho patrimonio; en este apartado se reconoce el derecho a los idiomas, filosofías, concepciones, así como el derecho a usar los nombres indígenas para el uso común; por otra parte, se reconoce el derecho a la educación propia, el acceso a la educación nacional, la libertad religiosa y espiritual, el mantenimiento de la unidad familiar indígena, el derecho a la salud, al uso y práctica de su medicina tradicional. Se

⁸⁹ Sección Primera: Pueblos Indígenas, Art. I, Ámbito de aplicación y definiciones, doc. OEA/Ser/L/V/II.95, “Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”, Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, 26 de Febrero de 1997.

⁹⁰ SUPRA

⁹¹ Convenio Internacional Número 169, “Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”, adoptada por la 76ª Conferencia Internacional del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo –OIT–, Ginebra, Suiza, junio de 1989.

incluye el derecho al medio ambiente seguro y sano, así como el derecho a participar plenamente en la conservación de dicho medio.

El título de la *sección cuarta* es Derechos organizativos y políticos, refiriéndose a los derechos de libre asociación, reunión y expresión de acuerdo a los valores, usos, costumbres, creencias de los Pueblos Indígenas. Elemento esencial e irrenunciable para los Pueblos Indígenas es el derecho a determinar libremente su status político y promover libremente su desarrollo económico, social, espiritual y cultural, consecuentemente, tienen derecho a la autonomía o autogobierno.⁹² También se menciona el derecho de los pueblos indígenas a participar sin discriminación a todos los niveles, en los asuntos que pueden afectar sus derechos, vidas y destino, así como el derecho a mantener y a desarrollar sus propias instituciones de decisión. Asimismo reconoce el derecho indígena y que debe ser parte del orden jurídico de los Estados.

Sección quinta trata de los Derechos Sociales, Económicos y de Propiedad, principalmente el derecho al reconocimiento legal de las modalidades y formas diversas de posesión, dominio y disfrute de territorios y de propiedad, así como otras formas tradicionales de propiedad y supervivencia cultural. Reconoce el derecho a la restitución de las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído. También se hace mención del derecho al goce pleno de los derechos y garantías reconocidos por la legislación laboral nacional e internacional. Por otra parte se menciona el derecho a la propiedad y protección del patrimonio cultural, artístico, espiritual y tecnológico y científico, a la protección legal de su propiedad intelectual, a controlar y desarrollar sus ciencias y tecnologías. Por último se reconoce el derecho al desarrollo, sin discriminación alguna y a obtener los medios adecuados para alcanzar dicho desarrollo.

La *Sección sexta* trata de las provisiones generales de la Declaración, en especial de tratados, actos, acuerdos y arreglos constructivos entre los Estados y los Pueblos Indígenas. Asimismo, en dicha sección se afirma de que la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas no puede ser interpretada de excluir o limitar derechos presentes o futuros que los Pueblos Indígenas puedan tener o adquirir; el contenido del mismo es el mínimo standard para la supervivencia y bienestar de dichos Pueblos además que no implica derecho alguno a ignorar fronteras de los Estados.

⁹² Se resalta este importante Derecho en el resumen del texto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH- porque este es un derecho que se cataloga como la columna vertebral de la Declaración y en torno al cual se han desarrollado grandes discusiones, teorías, prejuicios y otros.

b.2 Segunda etapa del Proceso: Reuniones de expertos: 1997 y 1998⁹³

Una vez que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos culminó con la redacción de la Propuesta, la Asamblea General de la OEA, a través del Consejo Permanente, solicitó la consideración de la Propuesta por parte de los Estados, a través de reuniones de expertos, realizados los años 1997, 1998 y el primer semestre de 1999.

Después de haber analizado las memorias e informes de trabajo de los Presidentes de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente encargados de dirigir las reuniones de los expertos gubernamentales se encontró que la mayoría de delegaciones de los Estados prefirieron cambiar la palabra “Pueblos” por “Poblaciones, y en la muchos solicitaron definir las palabras como Tierras, Libre Determinación, Pueblos.

Por ello, el presidente propuso iniciar los trabajos con la identificación y discusión de conceptos de cuya definición dependía el resto del proyecto, con el objetivo de fijar una base común de discusión. En ese sentido, propuso definir el alcance y contenido de términos tales como “pueblo” y “población”, de “libre determinación”, de “autonomía” y “auto-gobierno” y de “territorio” e incluirlos en un capítulo referido a “definiciones”.

Sobre esta base, la presidencia circuló una propuesta escrita que contenía tres artículos referidos a la sección primera “definiciones” (artículo 1: pueblos y poblaciones; artículo 2: libre determinación; artículo 3: territorio). El presidente aclaró que dichos artículos se inspiraban en diversas fuentes disponibles, incluyendo los comentarios de los Estados miembros, del Comité Jurídico Interamericano y del Instituto Indigenista Interamericano.

Respecto de los términos “pueblo” y “población”, algunas delegaciones indicaron su preferencia por el uso del término “población” apoyándose en el derecho internacional y en diversas resoluciones adoptadas en el seno de la Asamblea General. Expresaron que la expresión de “pueblo” estaba relacionada con el concepto de libre determinación y que el derecho internacional no concedía ese derecho a las comunidades indígenas. Sobre el particular, algunas delegaciones expresaron que la inclusión de una salvaguarda como la que contiene el Convenio 169 adoptado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el Convenio 169, podría resultar conveniente pues permitía usar el término “pueblo” sin las implicancias que confiere este término en el derecho internacional.⁹⁴

⁹³ La Asamblea General de la OEA realizada en Lima, Perú en 1997 y la celebrada en Caracas, Venezuela en 1998, mediante resoluciones AG/RES. 1479 (XXVII-O/97) y AG/RES. 1549 (XXVIII-O/98) respectivamente, establecieron el Grupo de Expertos gubernamentales para considerar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

⁹⁴ OEA/Ser.K/XVI, GT/DADIN/doc.5/99, “Informe del Presidente”, Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración sobre los Derechos de las “Poblaciones” Indígenas, Comisión de

Cabe señalar que en las reuniones de expertos, no se había contemplado la participación efectiva, sistemática y decisiva de los Pueblos Indígenas, pero algunos representantes indígena lograron en 1999 hacerse presentes y plantearon que no aceptaban conceptualizar los términos de Pueblos porque estos términos ya estaban definidos en el Derecho Internacional y cualquier otra que pudiera hacerse a los Pueblos Indígenas podría tener limitaciones.

Además de estos planteamientos, los representantes indígenas formularon dos niveles de propuestas: Una circunscrita especialmente al establecimiento de, reglas claras y mecanismos de participación indígena,⁹⁵ en el proceso de discusión y aprobación de la Declaración, tomando en cuenta que en años anteriores al 99, la participación era periférica y “consultiva”.⁹⁶ La otra propuesta se refirió al contenido de algunos artículos del Proyecto que fueron presentados en el pleno de expertos.

El acceso de los representantes indígenas a la OEA no fue fácil, tomando en cuenta que no había antecedente alguno de la participación directa de los mismos, por ello, para cambiar ciertas reglas fue trabajo difícil, por ejemplo, ¿cómo lograr la intervención en el seno de la reunión de los expertos gubernamentales?, ¿cómo cambiar la visión de la OEA sobre la participación directa de los representantes indígenas? ¿qué hacer para lograr la inclusión de los líderes y expertos indígenas en las tomas de decisiones sobre el contenido de la Declaración?. Sin embargo, los representantes indígenas lograron aproximarse a varias delegaciones estatales quienes comprendieron a cabalidad la necesidad de abrir las puertas de la OEA a la plena y efectiva participación de los Pueblos Indígenas.⁹⁷

Los representantes de los pueblos indígenas enfatizaron sus preocupaciones sobre la metodología sobre el particular consideraron que el procedimiento era inadecuado y no recogía el espíritu de la resolución 1610 (XXIX/O-99) de la Asamblea General. Solicitaron la revisión de la decisión respectiva a fin de permitir una plena participación de los representantes de los pueblos indígenas en la toma de decisiones.

Los puntos enfatizados en el planteamiento son:

Asuntos Jurídicos y Políticos, Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos –OEA-, 1 diciembre de 1999.

⁹⁵ OEA/Ser.K/XVI, GT/DADIN/doc.5/99 Op. cit

⁹⁶ Consultiva se refiere a que tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como el Grupo de Expertos gubernamentales para trabajar el proyecto de Declaración Americana solamente escuchaban la opinión de los representantes indígenas, pero no eran parte de las decisiones sobre el texto de los diversos articulados de la Declaración.

⁹⁷ Según consta en el acta del Consejo Permanente OEA/Ser.G CP/ACTA 1186/99, del 31 marzo 1999, delegaciones de México, Brasil y Canadá expresaron su satisfacción por la participación de representantes indígenas en la reunión de expertos y sugirieron establecer mecanismos para ampliar dicha participación.

1. Participación en el debate: solicitaron un derecho de voz amplio y sin restricciones, así como la posibilidad de opinar sobre las intervenciones de las delegaciones gubernamentales.
2. Adopción del consenso: que las delegaciones gubernamentales tomaran en cuenta las realidades de las pueblos indígenas antes de adoptar una decisión.
3. Registro de las intervenciones: que se registraran sus intervenciones y que las mismas, así como los resultados de la reuniones de trabajo se transmitan a los respectivos gobiernos.⁹⁸

Acorde a la evolución de la visión política de la OEA en torno a la participación indígena en la discusión del proyecto de Declaración, en 1999 se creó el Grupo de Trabajo⁹⁹ con participación de representantes indígenas, dando paso a las reuniones denominadas Sesiones Especiales que se llevaron a cabo en los años 2001, 2002 y 2003 respectivamente. Por consiguiente la dinámica fue abordar el contenido de la declaración y evolucionar en los mecanismos de participación indígena.

b) Sesiones Especiales (2000 al 2003)

A las reuniones del Grupo de Trabajo establecidas a partir de 1999 se les dio el nombre de sesiones especiales y se caracterizaron por haber establecido un diálogo abierto y franco entre los representantes de Estados y de los Pueblos Indígenas, con el objeto de alcanzar cierta comprensión sobre los contenidos de la Declaración.

Para lograr el objetivo se invitaron a diversos expertos, especialistas, así como dirigentes de organizaciones indígenas para participar en debate conforme a las agendas previstas para dichas reuniones.

De noviembre de 1999 a febrero del 2005 se realizaron cuatro sesiones especiales con la participación de los Pueblos Indígenas, habiendo dado resultados positivos que se encuentran sistematizados en los diferentes informes y documentos que registran las exposiciones de los expertos, así como las propuestas que han hecho los diversos actores al Proyecto.

Es de comprender que aunque todos los enunciados en el texto de la declaración son importantes, el estudio se centra sobre, al menos tres conceptos, que son los pilares y bases trascendentales a los que los Pueblos

⁹⁸ Informe del Presidente de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Organización de Estados Americanos, “Grupo de Trabajo Encargado de elaborar el Proyecto de Declaración sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas”, OEA/Ser.K/XVI, GT/DADIN/doc.5/99, 1 diciembre 1999.

⁹⁹ Resolución AG/RES. 1610 (XXIX-O/99) de la Asamblea General de la OEA realizada en la Guatemala en 1999.

Indígenas no podrían renunciar jamás, según lo que han argumentado en sus diversas propuestas; son artículos fundamentales e irrenunciables porque son considerados como la garantía del bienestar y el futuro de los Pueblos Indígenas, entre otros, el derecho a la Libre Determinación, Autonomía y Autogobierno; el derecho a autocalificación de Pueblo en correlación con el derecho colectivo, y el tercer elemento es el derecho al Territorio, Tierras y Recursos Naturales, que son los conceptos y derechos mayormente discutidos, cuestionados y puntos de divergencia por ambas partes -Estados y Pueblos Indígenas-; artículos que de no resolverse favorablemente, pueden poner en riesgo todo el contenido de la Declaración y con ello, abortar sin frutos, un proceso político único que se ha realizado en la OEA.

Por las razones anteriores el estudio se concentrará en analizar, específicamente los artículos y conceptos mencionados que se concretan en las diversas propuestas presentadas por los pueblos indígenas y por los Estados de 1999 hasta febrero del 2005.

Durante las sesiones de expertos de gobiernos como durante las sesiones especiales del Grupo de Trabajo que elabora la Declaración Americana sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, el documento base de discusión fue el texto preparado por la CIDH. Con base a este texto se formularon las discusiones y las propuestas entre representantes indígenas y de Estados.

A continuación se detallan las propuestas indígenas y de los Estados sobre los importantes derechos y conceptos mencionados con anterioridad, que se han formulado en las diversas sesiones especiales:

Libre Determinación:

Texto de la CIDH:

Artículo XV. Derecho al autogobierno

“1. 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.”¹⁰⁰

¹⁰⁰ doc. OEA/Ser/L/V/II.95, “Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”, Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, 26 de Febrero de 1997.

Propuestas de los Estados:

La Presidencia del Grupo de Trabajo propuso: “Por libre determinación se entiende la capacidad de los [pueblos/poblaciones] indígenas de ejercer sus formas de organización política, económica, social y cultural en un marco de autonomía o de autogobierno compatible con la unidad nacional del Estado¹⁰¹.”

Brasil propuso, “Por libre determinación, se entiende la capacidad de los [pueblos/poblaciones] indígenas de desarrollar y ejercer libremente sus formas de organización política, económica, social y cultural en un marco de autonomía o de autogobierno compatible con la estructura organizativa de cada Estado¹⁰²”.

La Propuesta de Argentina decía, “por libre determinación se entiende la capacidad de los pueblos indígenas de desarrollar libremente y ejercer sus formas de organización política, económica, social y cultural, y de garantizar el acceso a la jurisdicción del Estado, en un marco de autonomía y autogobierno, compatible con la unidad nacional, la integridad territorial y la estructura organizativa de cada Estado.”¹⁰³

Por su parte Colombia propuso, “Libre Determinación es la facultad para que los pueblos indígenas en el interior de sus comunidades ejerzan sus formas de organización política, social, económica y cultural a partir de una cosmovisión propia, en un marco de autonomía o autogobierno compatible con la unidad nacional del Estado que integran. Para efectos de esta Declaración, el término “Libre Determinación” no deberá interpretarse en el sentido que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho termino en el Derecho Internacional.”¹⁰⁴

México presentó la siguiente propuesta: “Por libre determinación, se entiende el derecho de los [pueblos/poblaciones] indígenas de desarrollar libremente y ejercer sus formas de organización política, económica, social y cultural, y de garantizar el acceso a la jurisdicción del Estado, en un marco de autonomía y autogobierno compatible con la unidad nacional y con la organización jurídica de los Estados.”¹⁰⁵

¹⁰¹ OEA/Ser.K/XVI, GT/DADIN/doc.9/01, “DOCUMENTO COMPARATIVO DE TRABAJO ENTRE LA PROPUESTA DE DECLARACIÓN AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS (APROBADA POR LA CIDH EN MARZO DE 1997) Y LAS PROPUESTAS DE LOS ESTADOS Y DE LOS REPRESENTANTES INDÍGENAS REALIZADAS EN LAS REUNIONES EN LA OEA EN 1999”, Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, 12 de Enero del 2001

¹⁰² IDEM

¹⁰³ IDEM

¹⁰⁴ IDEM

¹⁰⁵ IDEM

Guatemala presentó la propuesta que sigue: “Los pueblos indígenas tienen, como todos los pueblos, derecho de libre determinación, y en virtud del mismo, a establecer libremente su condición política y a proveer a su desarrollo económico, social y cultural. Este derecho se realiza al interior de los Estados, y para ello debe concertarse los niveles de descentralización y autonomía que aseguren su desarrollo político, económico, social y cultural como pueblos. Para hacer posible la realización del derecho de libre determinación de los pueblos, los Estados deben contar con un ordenamiento político-jurídico que permita el establecimiento concertado de los niveles adecuados de descentralización y autonomía. Cuando sea necesario, se deberán promover las reformas constitucionales, legales y administrativas que aseguren, al interior de los Estados, la efectiva realización del derecho de la libre determinación de los pueblos”.¹⁰⁶

Propuesta de Estados Unidos: “Los pueblos indígenas tienen el derecho de libre determinación interna. En virtud de ese derecho, pueden negociar su condición política en el marco del Estado-nación existente y tienen la libertad de procurar su desarrollo económico, social y cultural. Los pueblos indígenas, en el ejercicio de su derecho de libre determinación interna, tienen el derecho interno a la autonomía o autogobierno en asuntos relativos a cuestiones locales, incluida la determinación de membresía, cultura, idioma, religión, educación, información, medios de comunicación, salud, vivienda, empleo, bienestar social, mantenimiento de la seguridad de la comunidad, relaciones familiares, actividades económicas, gestión de tierras y recursos, medio ambiente e ingreso por no miembros, así como medios y arbitrios para financiar estas funciones autónomas”.¹⁰⁷

Autogobierno:

Relacionado de manera directa con la Libre Determinación se halla, el derecho al autogobierno, diversas delegaciones expresaron sus dudas en cuanto al uso de términos tales como “status político”, “autogobierno” y “autonomía”, no sólo por sus implicaciones a nivel interno, sino también en el ámbito internacional. Algunas delegaciones afirmaron reconocer a los pueblos indígenas el derecho a la *auto determinación*, nótese que no se habla de Libre Determinación, siempre y cuando el contenido de dicho derecho sea negociado con el Estado de que se trata.

Propuesta de los Pueblos Indígenas sobre Libre Determinación:

Los representantes de los Pueblos Indígenas afirmaron que los términos Pueblo y Libre o Auto determinación no podían estar separados y que éste último otorgaba un status político, así como derechos económicos, sociales y culturales a los que dichos Pueblos, no podrían renunciar.

¹⁰⁶ OEA/Ser.K/XVI, GT/DADIN/doc.9/01, Op.cit

¹⁰⁷ OEA/Ser.K/XVI, GT/DADIN/doc.9/01, Op.cit

Sobre el particular expresaron que la Libre determinación es un derecho de los pueblos indígenas, y la soberanía correspondía al Estado. La reivindicación de Libre Determinación, en ningún caso buscaba amenazar la integridad territorial del Estado, sino más bien, coadyuvaba a fortalecer la unidad nacional. Lo que se intentaba plantear era un reconocimiento por parte de los Estados, de la existencia de dichas colectividades, poseedoras de una cosmovisión propia y distinta, en el marco de los Estados ya constituidos. No se pretendía pues un derecho de secesión.

Los representantes indígenas formularon propuestas como las siguientes:

Mirna Cunningham, representante indígena de Nicaragua y Victoria Wright, National Congress of American Indian indicaron lo siguiente: “Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo e individual a mantener y desarrollar sus identidades y características particulares, así como el derecho a identificarse a sí mismos como indígenas y a ser reconocidos como tales. Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social, espiritual y cultural”.¹⁰⁸

El representante de la organización “National Congress of American Indians” formuló una nueva redacción para el derecho a la Libre Determinación tomado del proyecto de declaración que está siendo negociado en el seno de las Naciones Unidas, y que reza de la siguiente manera:

“Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.”¹⁰⁹

Pueblos y Derechos Colectivos:

Propuesta de la CIDH

Artículo I. Ámbito de aplicación y definiciones

“1. Esta Declaración se aplica a los pueblos indígenas, así como a los pueblos cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distinguen de otras secciones de la comunidad nacional, y cuyo status jurídico es regulado en todo o en parte por sus propias costumbres o tradiciones o por regulaciones o leyes especiales.

3. La utilización del término "pueblos" en esta Declaración no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a

¹⁰⁸ OEA/Ser.K/XVI, GT/DADIN/doc.9/01, Op.cit

¹⁰⁹ OEA/Ser.K/XVI, GT/DADIN/doc.9/01, Op.cit

otros derechos que puedan atribuirse a dicho término en el derecho internacional.”¹¹⁰

Propuestas de los Estados:

A la luz de los documentos analizados, los representantes de Estados manifestaron su preocupación ante la utilización del término “Pueblos” y le colocaron un concepto alternativo que es el de “poblaciones”. Además, prefirieron describir el término Pueblos y se manifiesta en las siguientes propuestas¹¹¹:

“Para efectos de esta Declaración: Por “[pueblos/poblaciones] indígenas”, se entiende el conjunto de personas que, dentro del Estado nacional, conservan rasgos fundamentales distintivos de una cultura anterior a la colonización europea como el idioma; sistemas normativos; usos y costumbres; instituciones sociales, económicas, culturales y políticas; y cuyos miembros se consideran a sí mismos como integrantes de dicha cultura indígena. (Presidencia del Grupo de Trabajo).

Por “[pueblos/poblaciones] indígenas”, se entienden las colectividades sociales y culturales que, dentro del Estado nacional, conservan rasgos fundamentales distintivos de una cultura anterior a la formación y constitución de los Estados-nación como el idioma; sistemas normativos; instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas; y cuyos miembros se autoadscriben y son reconocidos como integrantes de dicha cultura indígena. (México)

La utilización del término “[pueblos/poblaciones]” en esta Declaración no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a otros derechos que puedan atribuirse a dicho término en el derecho internacional. (Brasil)”

En los párrafos presentados anteriormente, es evidente que no sólo se le limitaba el término Pueblos sino también se le ubicaba a lo interno de los Estados.

¹¹⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sesión 1333a, 95o. período ordinario de sesiones, Organización de los Estados Americanos, 26 de febrero de 1997.

¹¹¹ OEA/Ser.K/XVI, GT/DADIN/doc.9/01, “DOCUMENTO COMPARATIVO DE TRABAJO ENTRE LA PROPUESTA DE DECLARACIÓN AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS (APROBADA POR LA CIDH EN MARZO DE 1997) Y LAS PROPUESTAS DE LOS ESTADOS Y DE LOS REPRESENTANTES INDÍGENAS REALIZADAS EN LAS REUNIONES EN LA OEA EN 1999”, Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, 12 de Enero del 2001.

Propuestas de los Pueblos Indígenas:

Los representantes de los Pueblos Indígenas manifestaron sus argumentos de que los gobiernos no debían calificar o definir el concepto de “Pueblo”, porque esto compete a la autoidentificación por pertenencia, identidad, cultura, colectividad, lenguaje milenario, organización y sistemas propios. Adujeron que la identificación corresponde exclusivamente a dichos Pueblos.

Indicaron que ningún término podía englobar las múltiples y variadas características que presentan dichas comunidades a lo largo de todo el hemisferio. En ese sentido, reafirmaron que no eran minorías étnicas, ni minorías raciales, ni poblaciones, esta última referida a una comunidad que no necesariamente tiene una continuidad histórica.

Los representantes indígenas manifestaron que se habían alcanzado progresos a nivel de legislaciones nacionales como en trabajos que han tenido lugar en organismos multilaterales donde demuestran que la discusión se ha centrado en el contenido de los derechos de dichas colectividades, más que en el ensayo de algún tipo de definición¹¹².

Ante el interés profundo de los Estados de eliminar la palabra “Pueblo” por “poblaciones”, los representantes indígenas concluyeron que el término Pueblo debía mantenerse en el proyecto de declaración, sin lo cual el estudio de los siguientes artículos carecería de sentido.¹¹³

Decisión sobre el uso oficial de PUEBLOS Indígenas en la Declaración Americana:

Finalmente, en la segunda sesión especial que se desarrolló del 2 al 6 de abril del 2001 en la sede de la OEA, el Presidente del Grupo, Embajador de Guatemala Ronalht Ochaeta propuso alterar el orden de la sesión de trabajo, para abordar en un comienzo la modificación del título del Proyecto de Declaración, en cuanto al reemplazo del uso del término “poblaciones” por el de “pueblos” y consecuentemente continuar refiriéndose a “pueblos” y no “poblaciones” en el Proyecto de Declaración.

Ninguna delegación gubernamental se opuso y se dio por aprobado el uso de Pueblos como lenguaje oficial de la OEA en relación con los Pueblos Indígenas.

Esta modificación se hizo necesaria considerando los antecedentes existentes que promovían el uso de tal término, tales como la Conferencia Regional de las Américas, relativa a los Preparativos de la Conferencia Mundial Contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de

¹¹² OEA/Ser.K/XVI, GT/DADIN/doc.9/01, Op.cit

¹¹³ Informe del Presidente de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Organización de Estados Americanos, “Grupo de Trabajo Encargado de elaborar el Proyecto de Declaración sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas”, OEA/Ser.K/XVI, GT/DADIN/doc.5/99, 1 diciembre 1999.

Intolerancia realizada por las Naciones Unidas y las reuniones preparatorias para la Cumbre de las Américas, celebrada en Québec.

La Presidencia estableció que había consenso en cuanto al cambio del título y se adoptó la reforma del mismo. A partir de entonces se uniformizó la utilización del término “Pueblos”, consecuentemente, el título del Proyecto debió y deberá leerse “Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”.

Territorios:

Este concepto ha presentado mucha dificultad en la discusión y en el entendimiento amplio para las delegaciones gubernamentales, puesto que el término Territorio está relacionado con diversos elementos sustantivos que se traducen en derechos de los Pueblos Indígenas, tales como, la propiedad colectiva, el dominio sobre el territorio, el uso, administración, la relación espiritual, el control del medio ambiente, el reconocimiento legal del territorio conforme a los procedimientos jurídicos de los pueblos indígenas y en el marco de la normatividad de los Estados, la posesión del mismo, que implica discusión en torno a la propiedad histórica de las tierras y territorios, que a la vez se complica al definir qué fecha es el referente para reclamar dichos derechos históricos. Por otro lado, existe la dificultad de encontrar un equilibrio entre ejercer el control total sobre los territorios, por ejemplo, el ingreso o no de personas ajenas a dichos territorios.

Lo anterior refleja la complejidad del tema y por último, presenta también dificultad porque los representantes gubernamentales comprenden de manera literal el significado de territorio como uno de los componentes de los Estados actuales.

No se ha logrado unificar criterios u armonizar la visión en cuanto a Tierra y Territorios, porque varias delegaciones, tanto indígenas como de Estados mencionan Tierras como sinónimo de Territorios o a la inversa. Sin embargo, las sesiones especiales han contribuido a clarificar ciertas dificultades pero sigue siendo insuficiente frente al grado de contradicciones que se han presentado con anterioridad.

A continuación se presentan las diversas visiones que se han formulado al respecto de Territorio:

Propuesta de la CIDH:

La CIDH presentó en su oportunidad varios párrafos referente al Territorio de los Pueblos Indígenas; a continuación se presentan los considerados más importantes por este estudio:

5. El territorio y la supervivencia indígena

Reconociendo que para muchas culturas indígenas sus formas tradicionales colectivas de control y uso de tierras, territorios, recursos, aguas y zonas costeras son condición necesaria para su supervivencia, organización social, desarrollo, bienestar individual y colectivo; y que dichas formas de control y dominio son variadas, idiosincráticas y no necesariamente coincidentes con los sistemas protegidos por las legislaciones comunes de los Estados en que ellos habitan.

Propuesta de los Estados:

La presidencia del Grupo presentó su propuesta que dice: por “territorio” se entiende la totalidad del habitat, incluyendo las tierras, en el que están asentados los [pueblos/poblaciones] indígenas o del que gozan de algún modo, con las modalidades que establezcan las legislaciones nacionales.¹¹⁴

Perú y Argentina propusieron: por “tierras”, se entiende la totalidad del habitat, en el que están asentados los [pueblos/poblaciones] indígenas o del que gozan de algún modo, con las modalidades que establezcan las legislaciones nacionales.¹¹⁵

Canadá por su parte, presentó la siguiente propuesta: “Lands” are understood to mean those areas of land which indigenous peoples may own or have exclusive use of. Traducido de forma libre dice: *“Las tierras son entendidas por aquellas áreas de tierra en la que los Pueblos Indígenas pueden poseer o tener el uso exclusivo de las mismas.”*

“Territories” are understood to be those areas which indigenous peoples do not own and do not have exclusive use of, but where they may conduct their traditional lifestyles, in accordance with domestic law or agreement.¹¹⁶ En traducción libre es: *“Los territorios son entendidos aquellas áreas que los pueblos indígenas no poseen y no tienen el uso exclusivo de ellos, pero donde pueden conducir sus modos tradicionales de vida, en concordancia con la ley interna o acuerdos.”*

La propuesta de Venezuela se plasmó así: “Tierras Indígenas: Aquellos espacios físicos y geográficos determinados ocupados tradicional y ancestralmente de manera compartida por una o más comunidades indígenas.” Habitat Indígena:

¹¹⁴ OEA/Ser.K/XVI, GT/DADIN/doc.9/01, “DOCUMENTO COMPARATIVO DE TRABAJO ENTRE LA PROPUESTA DE DECLARACIÓN AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS (APROBADA POR LA CIDH EN MARZO DE 1997) Y LAS PROPUESTAS DE LOS ESTADOS Y DE LOS REPRESENTANTES INDÍGENAS REALIZADAS EN LAS REUNIONES EN LA OEA EN 1999”, Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, 12 de Enero del 2001.

¹¹⁵ OEA/Ser.K/XVI, GT/DADIN/doc.9/01, Op.cit

¹¹⁶ OEA/Ser.K/XVI, GT/DADIN/doc.9/01, Op.cit

Es el espacio ocupado y utilizado por los pueblos y comunidades indígenas, en el cual se desarrolla su vida física, cultural, espiritual, social, económica y política; que comprende las áreas de cultivo, caza, pesca fluvial y marítima, recolección, pastoreo, asentamiento, caminos tradicionales, caños y vías fluviales, lugares sagrados e históricos y otras formas necesarias para garantizar y desarrollar sus formas específicas de vida.”¹¹⁷

Propuesta de los Pueblos Indígenas:

Respecto al concepto “territorio”, los representantes indígenas han señalado que éste estaba íntimamente ligado a su espiritualidad, cultura, idioma, a su manera de vivir, y a su manera de relacionarse con el medio ambiente y que por lo tanto era importante mantener dicho término en el proyecto de declaración. Otro elemento importante para aplicar el término Territorio es por lo esencial para definir los derechos en su conjunto de los pueblos indígenas, mientras que el término “tierras” era en todo caso, limitativo de dicha realidad. Ante la dificultad presentada por algunos Estados, en cuanto a la aceptación del término Territorio, los representantes indígenas indicaron que lo que se estaba discutiendo era un proyecto de declaración y no un proyecto de convención. En ese sentido, se subrayó que una declaración era una “aspiración” respecto de los derechos de dichas poblaciones y por lo tanto no podía estar sujeta a las constituciones o normas internas de los Estados, pues ello significaría un claro retroceso respecto de dicha aspiración.

La Assembly of First Nations indicó que el derecho a la tierra y territorio debía incluir todo, el territorio, el suelo, recursos naturales y las aguas. Subrayó que era precisamente esos derechos a la tierra y territorio, la característica fundamental que definía a los pueblos indígenas.

b.3 Tercera etapa del proceso: Las reuniones de negociación para la búsqueda de consensos:

Se denominan reuniones de negociación para la búsqueda de consensos las desarrolladas entre representantes de Estados y representantes o expertos de Pueblos Indígenas con el fin de lograr un acuerdo de consenso sobre la redacción de los párrafos de los diversos articulados del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Después de haber agotado una etapa de análisis de los contenidos propuestos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH-, el Grupo de Trabajo encargado de redactar el Proyecto de Declaración consideró importante iniciar una etapa final de negociaciones entre los representantes de los Pueblos Indígenas y los de los Estados, por tal razón, la Asamblea General en su XXXIII

¹¹⁷ OEA/Ser.K/XVI, GT/DADIN/doc.9/01, Op.cit

período de sesiones aprobó la resolución¹¹⁸ que estableció el mandato para iniciar con dichas negociaciones.

De noviembre del 2003 a Febrero del 2005 se realizaron cinco reuniones de negociación para la búsqueda de consensos¹¹⁹.

Previo al inicio de dichas negociaciones, el Grupo de Trabajo estableció los criterios para la negociación y la metodología¹²⁰ para la discusión de los contenidos de las diversas propuestas con el fin de asegurar el éxito de las mismas. La construcción de los criterios y metodología de trabajo, fueron resultado de discusiones intensas entre las propias delegaciones de Estados y motivo de consultas con los representantes de los Pueblos Indígenas.

Estas reuniones de negociación han sido decisivas puesto que forman parte de la etapa que podría calificarse de “superior” en el proceso, dado que es el momento final para tomar decisiones en cuanto al contenido de los diversos párrafos. El procedimiento ha sido muy importante puesto que ha permitido que los representantes de Estados y de Pueblos Indígenas discutan de manera activa, participativa y propositiva, las propuestas de las partes interesadas en la Declaración, y en opinión de este estudio, se percibe que es la primera vez en que las propuestas indígenas reciben un tratamiento serio, profundo y analítico por parte de todos los representantes en las diversas sesiones.

Cabe recordar que como resultado de las Sesiones Especiales previas a las reuniones de negociación, se presentaron diversas propuestas que fueron consolidadas por la Presidencia de Grupo de Trabajo¹²¹, presidido por el Embajador Eduardo Ferrero Costa del Perú. El objetivo de dicho documento fue aproximar posiciones para establecer un posible consenso entre los representantes, lo que no fue posible y por ello se dio paso a lo señalado con anterioridad.

¹¹⁸ Resolución AG/RES. 1919 (XXXIII-O/03), “DECLARACIÓN AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS”, Asamblea General de la OEA, Santiago de Chile, 10 de junio del 2003.

¹¹⁹ OEA/Ser.K/XVI, GT/DADIN/doc.214/05, “Antecedentes de la cuarta Sesión Especial”, Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos –OEA-, 10 de Febrero del 2005.

¹²⁰ OEA/Ser.K/XVI, GT/DADIN/doc.140 rev. 1, “Participación de los representantes de los Pueblos Indígenas para la reunión inicial de negociaciones para la búsqueda de consensos”, Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos –OEA-, 2 de septiembre 2003.

¹²¹ OEA/Ser.K/XVI, GT/DADIN/doc.139/03, “TEXTO CONSOLIDADO DEL PROYECTO DE DECLARACIÓN, PREPARADO POR LA PRESIDENCIA DEL GRUPO DE TRABAJO”, Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Organización de Estados Americanos –OEA-, 17 de Junio del 2003.

Es importante resaltar que los resultados de las negociaciones para la búsqueda de consensos, se han plasmado en un nuevo documento¹²² donde se integran las diversas propuestas de los Estados y las de los Pueblos Indígenas, mismo que intenta reflejar la situación de las negociaciones de los párrafos, los que se encuentran entre corchetes [...] para establecer exactamente los elementos o puntos donde aún persisten desacuerdos.

A continuación se presenta lo más sustancial sobre los términos y conceptos que se han catalogado como controversiales desde el inicio de las discusiones de redacción de la Declaración:

Libre Determinación:

Este artículo fue parte del debate durante la Primera Reunión de Negociaciones realizada del 10 al 12 de noviembre del año 2003 en la sede de la OEA en Washington, D.C. Estados Unidos.

Propuesta de la Presidencia:

El texto consolidado de la Presidencia presentó una propuesta sobre el artículo referente a Libre Determinación dándole énfasis al calificativo “Libre Determinación al interior de los Estados” que lee textualmente:

Artículo III.

“Al interior de los Estados se reconoce el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, en virtud del cual pueden definir sus formas de organización y promover su desarrollo económico, social y cultural.”

Por su parte, los representantes de los Pueblos Indígenas, desde 1999 presentaron su propuesta, la misma fue introducida en la sesión de noviembre del 2003, la que sigue así:

Artículo III:

“Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.”

¹²² OEA/Ser.K/XVI, GT/DADIN/doc.211/05 rev. 2, “RESULTADOS DE LA REUNION INICIAL, DE LA SEGUNDA, TERCERA, CUARTA Y QUINTA REUNIONES DE NEGOCIACION PARA LA BUSQUEDA DE CONSENSOS”, Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos –OEA-, 9 de febrero del 2005.

La discusión en torno al artículo III

Entre los representantes de Estados aún no existe consenso en torno a aceptar o no el término de Libre Determinación. De hecho y según la revisión de los documentos históricos y recientes del Grupo de Trabajo se encontró que un gran número de países que participan activamente en el Grupo de Trabajo, han manifestado que pueden aceptar la propuesta indígena y que no representa ningún problema para ellos. Sin embargo existen algunos que dicen que el ejercicio y reconocimiento de este derecho deberá estar supeditado a la legislación interna de cada país, o practicado por medio de acuerdos entre los representantes indígenas y de Estados, o en otros casos, reconocer el derecho a la libre determinación pero internamente, es decir, a nivel de cada Estado.

Algunos representantes de Estados han manifestado en más de una ocasión, que su temor es que una vez reconocido el derecho de Libre Determinación, los Pueblos Indígenas plateen en el futuro inmediato, la separación o división del Estado, que en la práctica podría perjudicar la “soberanía” de los propios Estados.

Los representantes de los Pueblos Indígenas argumentan que su propuesta se basa jurídica y políticamente en el contenido del artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹²³ y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹²⁴, ambos instrumentos de Naciones Unidas. Este artículo textualmente dice: *“Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”*.

Los Pueblos Indígenas reafirman el principio de que son Pueblos y por ende no debe haber discriminación en la interpretación y aplicación del derecho de Libre Determinación, por ello, los Estados deberían aceptar la utilización de este artículo sin enmiendas y sin calificativos, hacerlo, se estaría cayendo en la categorización de Pueblos, es decir, calificar a unos como Pueblos de primera y a otros como pueblos de segunda categoría.

En múltiples ocasiones, los pueblos indígenas que han participado en las reuniones de sesión especial, así como las de negociación han manifestado que en ningún momento están planteando su separación, o formar otro Estado como consecuencia de su propuesta. Lo que han insistido es el derecho a decidir sobre sus asuntos económicos, políticos, sociales, culturales, educativos, jurídicos, territoriales, tierras, entre otros, y que la utilización del artículo 3 de los

¹²³ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. *Entrada en vigor*: 23 de marzo de 1976.

¹²⁴ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, *Entrada en vigor*: 3 de enero de 1976.

Pactos descritos con anterioridad, se debe a que se ajusta en la dimensión exacta de los Derechos Colectivos que es la columna vertebral de los Derechos que se están plasmando en la Declaración Americana, tomando en cuenta que los derechos individuales ya están legislados y reconocidos en diversos instrumentos.

Al final del debate sobre este artículo, al no lograrse consenso sobre ninguna parte del párrafo, el texto de la propuesto por la Presidencia quedó entre corchetes en su totalidad:

Artículo III.

*[Al interior de los Estados se reconoce el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, en virtud del cual pueden definir sus formas de organización y promover su desarrollo económico, social y cultural.]*¹²⁵

El Grupo de Trabajo tratará este tema en su momento, derecho que es crucial para la Declaración y para los Pueblos Indígenas.

Para asegurar la transparencia del proceso de negociación, todas las propuestas incluyendo las de los Pueblos Indígenas, fueron registradas por escrito y aparecen en el documento¹²⁶ de propuestas de enmienda.

Autonomía o Autogobierno:

El artículo relacionado a este derecho fue tratado durante la cuarta sesión de negociaciones para la búsqueda de consensos, realizado en Washington D.C. del 8 al 12 de noviembre del 2004.

Propuesta de la Presidencia:

Artículo XX. Derecho al autogobierno

Los pueblos indígenas, en el ejercicio del derecho a la libre determinación al interior de los Estados, tienen derecho a la autonomía o autogobierno en lo relativo a, entre otros, cultura, lenguaje, espiritualidad, educación, información,

¹²⁵ OEA/Ser.K/XVI, GT/DADIN/doc.211/05 rev. 2, “RESULTADOS DE LA REUNION INICIAL, DE LA SEGUNDA, TERCERA, CUARTA Y QUINTA REUNIONES DE NEGOCIACION PARA LA BUSQUEDA DE CONSENSOS”, Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos –OEA-, 9 de febrero del 2005.

¹²⁶ OEA/Ser.K/XVI, GT/DADIN/doc.150/03 rev.2, “PROPUESTAS DE ENMIENDA A LOS ARTÍCULOS DE LAS SECCIONES PRIMERA, SEGUNDA Y TERCERA DEL PROYECTO DE DECLARACIÓN AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS”, Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Consejo Permanente de la OEA, 13 de noviembre 2003.

medios de comunicación, salud, vivienda, empleo, bienestar social, mantenimiento de la seguridad comunitaria, relaciones de familia, actividades económicas, administración de tierras y recursos, medio ambiente e ingreso de no-miembros; así como a determinar los medios y formas para financiar estas funciones autónomas.

Los pueblos indígenas tienen el derecho de participar sin discriminación en la toma de decisiones a todos los niveles, con relación a asuntos que puedan afectar directamente sus derechos, vidas y destino. Pueden hacerlo directamente o a través de representantes elegidos por ellos de acuerdo a sus propios procedimientos. Tienen también el derecho a mantener y desarrollar sus propias instituciones indígenas de decisión; y a igualdad de oportunidades para acceder y participar en todas las instituciones y foros nacionales.

Propuesta de los Pueblos Indígenas¹²⁷ en este artículo:

ARTÍCULO XX. Derecho al autogobierno:

1. Los pueblos indígenas ~~en el ejercicio del~~ **como una de las formas de ejercer su** derecho a la libre determinación ~~al interior de los Estados~~ tienen el derecho a la autonomía ~~e y~~ autogobierno en lo relativo a, ~~entre otros~~ **inter alia**, cultura, lenguaje, espiritualidad, educación, información, medios de comunicación, salud, vivienda, empleo, bienestar social, mantenimiento de la seguridad, relaciones de familia, actividades económicas, administración de tierras y recursos, medio ambiente e ingreso de no-miembros; así como a determinar los medios y formas para financiar **el ejercicio de estos derechos.** ~~estas funciones autónomas.~~
2. Los Pueblos Indígenas tienen el derecho a mantener y desarrollar sus propias instituciones indígenas de decisión. También tienen el derecho de participar **plena y efectivamente** sin discriminación en la toma de decisiones a todos los niveles, con relación a asuntos que pueden afectar ~~directamente~~ sus derechos, vidas y destino. Pueden hacerlo directamente o a través de sus representantes ~~elegidos por ellos~~ de acuerdo a sus propias **normas, procedimientos y tradiciones.** Asimismo tienen el derecho ~~a y igualdad de oportunidades para~~ a acceder y participar **plena y efectivamente como pueblos** en todas las instituciones y foros nacionales.

Los representantes indígenas participantes en dicha reunión expresaron la necesidad de recordar que el derecho a la Autonomía y Autogobierno deberá ser parte integral de análisis y definición de esta propuesta conjuntamente con el

¹²⁷ Propuesta de los representantes de los Pueblos Indígenas para el 1er. Párrafo del Artículo XX, cuyo título es Derecho a la Autonomía y al Autogobierno, doc. GT/DADIN/doc.192/04 rev.1, 11 November 2004

derecho a la Libre Determinación¹²⁸ conforme al principio del derecho internacional, misma que debe ser incluida como propuesta de discusión en el artículo III del documento resultante de las negociaciones.

Propuestas de los Estados:

Podría decirse que la totalidad de los Estados han aceptado el derecho de los Pueblos Indígenas a la Autonomía y al Autogobierno como una de las formas a la Libre Determinación, pero algunos, de nuevo han tenido la intención de supeditar la misma a una situación “Interna” o “al interior de los Estados”, o a los aspectos locales¹²⁹, entendido esto como los asuntos nacionales, en una palabra, al interior de los Estados. Otros han planteado que la Autonomía no sólo debe supeditarse a lo interno sino también condicionarlo a la “Unidad Nacional y al Estado de Derecho”¹³⁰. Por su parte, la propuesta contenida en el texto consolidado de la Presidencia del Grupo de Trabajo, preparado por el Embajador Eduardo Ferrero Costa del Perú, también supedita la autonomía de manera directa a lo interno de los Estados.

Como es sabido, el Estado de Derecho vigente en la mayoría de los países de las Américas no fue construido sobre la base de la existencia de los Pueblos Indígenas, tampoco tomó en cuenta los derechos colectivos de los mismos, por ello, calificar la autonomía o autogobierno conforme al Estado de Derecho, es una contradicción profunda, porque anularía de facto las conquistas de los Pueblos Indígenas en cuanto al reconocimiento de los derechos colectivos que es el principio básico y sustancial de la Declaración Americana en esta materia.

Se ha podido observar que en la propuesta de los Pueblos Indígenas, el planteamiento de la Autonomía y autogobierno no ha presentado ningún calificativo, porque podría sobre entenderse sin mayor problema, además así está planteado que la autonomía y el autogobierno es aplicable solo y únicamente a los Pueblos Indígenas en sus propias circunscripciones territoriales o, en otros casos, a sus asuntos políticos y organizativos relacionados con éste.

Posterior a los intensos debates, los resultados se reflejan en el texto¹³¹ siguiente:

¹²⁸ Artículo III: “Los pueblos indígenas tienen el derecho de libre determinación. En virtud de ese derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.”

¹²⁹ Propuesta de Canadá para el 1er. Párrafo del Artículo XX, cuyo título es Derecho a la Autonomía y al Autogobierno, doc. GT/DADIN/doc.192/04 rev.1, 11 November 2004.

¹³⁰ Propuesta de Nicaragua para el 1er. Párrafo del Artículo XX, cuyo título es Derecho a la Autonomía y al Autogobierno, doc. GT/DADIN/doc.192/04 rev.1, 11 November 2004.

¹³¹ OEA/Ser.K/XVI, GT/DADIN/doc.194/04 rev. 1, “Cuarta Reunión de negociaciones para la búsqueda de consensos”, Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Consejo Permanente, 11 de noviembre 2004.

Artículo XX. Derecho [a la autonomía o] [y] al autogobierno

1. Los pueblos indígenas, [como una de las formas de ejercer su] [en el ejercicio del] derecho a la libre determinación [al interior de los Estados], tienen derecho a la autonomía o [y] autogobierno en lo relativo a, *inter alia*, cultura, lenguaje, espiritualidad, educación, [información, medios de comunicación], salud, vivienda, empleo, bienestar social, mantenimiento [de la seguridad comunitaria], [de las funciones jurisdiccionales en su ámbito territorial], relaciones de familia, actividades económicas, administración de tierras y recursos, medio ambiente e [ingreso de no-miembros]; [así como a determinar con los Estados los medios y formas para financiar {el ejercicio de estos derechos} estas funciones autónomas].^{132/}

2. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus propias instituciones indígenas de decisión. También tienen el derecho de participar plena y efectivamente sin discriminación en la toma de decisiones a todos los niveles con relación a asuntos que puedan afectar [directamente] sus derechos, [vidas y destinos]. Pueden hacerlo directamente o a través de sus representantes, de acuerdo a sus propias normas, procedimientos y tradiciones. Asimismo tienen el derecho [a igualdad de oportunidades] para acceder y participar [plena y efectivamente como pueblos] en todas las instituciones y foros nacionales, [incluyendo los cuerpos deliberantes].

Tal y como aconteció en las anteriores reuniones de negociación, las propuestas fueron registradas debidamente, mismas que se encuentran en el documento¹³³ "Propuestas de enmienda"

Tierras y Territorios:

El artículo referente a Tierras y Territorios se encuentra en la Sección V del texto consolidado que fue presentado en su oportunidad por la Presidencia del Grupo de Trabajo y se presenta así:

"Derechos Sociales, Económicos y de Propiedad

Artículo XXIV. Formas tradicionales de propiedad y supervivencia cultural. Derecho a tierras, territorios y recursos."

Para su discusión, el tema había sido programado para la quinta reunión de negociaciones para la búsqueda de consensos, pero no fue posible su tratamiento debido a que varios representantes de Estados opinaron que no

¹³² Este inciso será considerado conjuntamente con los artículos III y IV del Proyecto de la Declaración.

¹³³ OEA/Ser.K/XVI, GT/DADIN/doc. 192/04 rev.1, Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Consejo Permanente de la OEA, 11 de noviembre del 2004.

podían seguir discutiendo el texto porque había llegado el momento de tener una definición clara de aquellos conceptos que tienen implicación transversal en el contenido de la Declaración, por ejemplo, en esta sección está el concepto de Territorios, Derechos de Propiedad, Propiedad Individual y Colectiva, Recursos naturales del Suelo y del Sub-suelo, etc.

De esa cuenta, el Presidente del Grupo de Trabajo solicitó a las distintas delegaciones, tanto indígenas como gubernamentales, a hacer un esfuerzo de desarrollar el contenido de los conceptos pendientes de decisión, por ejemplo, qué significado tenía el Territorio o cuál era la visión de los Pueblos Indígenas al plantear dicho término; lo mismo sucedía con el tema de Libre Determinación, recursos naturales, así como otros conceptos.

Por ello se realizó un diálogo abierto entre las delegaciones y al final se logró una lista de conceptos¹³⁴ que deberán desarrollarse en el futuro inmediato. Entre los conceptos previstos están:

- Tierras o territorios, según sea el caso.
- (Alusión a la definición del Convenio 169, a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y a algunos instrumentos jurídicos de Naciones Unidas);
- Propiedad, dominio, posesión;
- Propiedad colectiva o comunitaria;
- Recursos del subsuelo;
- Lista de elementos que sean fuentes de reconocimientos: Aguas, mares costeros, flora, fauna, habitat;
- Diferencias entre los sistemas de derechos de nuestro hemisferio: derecho civil – derecho consuetudinario (common law)
- Formas tradicionales de propiedad;
- Derechos indígenas frente a las legislaciones nacionales;
- Conflictos de intereses;
- Consentimiento previo, libre e informado.
- La necesidad de considerar los diferentes enfoques culturales en la evaluación de las nociones jurídicas tratadas.
- Que la Propiedad colectiva es reconocida en varias constituciones.
- Que algunos Estados plantearon no poder negociar conceptos tales como: los Recursos del subsuelo; el derecho sobre el aire, las aguas y mares costeros.

¹³⁴ OEA/Ser.K/XVI, GT/DADIN/doc.216/05, “LISTA DE CONCEPTOS TRATADOS EN RELACIÓN AL ARTÍCULO XXIV DEL PROYECTO DE DECLARACIÓN”, Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Organización de Estados Americanos –OEA-, 11 de febrero del 2005.

Al parecer, las reuniones de “negociación para la búsqueda de consensos” han propiciado un clima de confianza entre las delegaciones indígenas y de Estados para llegar a establecer textos que sean satisfactorios para ambas delegaciones, sin embargo, para que haya una conclusión feliz, las mismas tendrán que seguir profundizando la visualización de evolucionar el marco jurídico nacional e internacional para que recoja las aspiraciones de los Pueblos Indígenas, en cuanto a los derechos colectivos, tierras, territorios y Libre Determinación.

c. Mecanismos de participación Indígena en el proceso de elaboración de la Declaración Americana.

c.1 Participación en las sesiones especiales del Grupo de Trabajo 1999-2003

El Grupo de Trabajo encargado de elaborar la declaración Americana está compuesta por los representantes de los 34 Estados miembros de la OEA. Este Grupo está bajo la jurisdicción de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, y éste a su vez, es un órgano supeditado al Consejo Permanente, máxima autoridad de la Organización. Los representantes indígenas han participado y participan en las reuniones en los que se discuten contenidos y textos de la Declaración.

Este Grupo de Trabajo elige por consenso a un Presidente para la conducción de sus trabajos, que generalmente inicia en julio o agosto de cada año, posterior a la Asamblea General Ordinaria de la OEA y finaliza en Mayo poco antes de la Asamblea.

En los últimos años, pero principalmente a partir de 1999¹³⁵ la OEA desarrolló esfuerzos para implementar la participación institucional de los representantes, expertos y autoridades de los Pueblos Indígenas en el proceso de discusión y tratamiento de la Declaración Americana, al momento de crear el Grupo de Trabajo en el resolutivo número 3 de la resolución 1610 (XXIX-O/99), la Asamblea General Invitó al Grupo de Trabajo a contemplar una adecuada participación de representantes de comunidades indígenas en sus labores con el propósito de que sus observaciones y sugerencias puedan ser consideradas.

Como consecuencia de este mandato, el Grupo de Trabajo conformado por los representantes de Estados discutieron a profundidad cómo debía ser el mecanismo de participación de los representantes indígenas¹³⁶ en las reuniones,

¹³⁵ Resolución OEA/Ser.P, AG/RES. 1610 (XXIX-O/99), DECLARACIÓN AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS DE LAS POBLACIONES INDÍGENAS, XXIX Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, Guatemala, 7 de junio de 1999.

¹³⁶ OEA/Ser. K/XVI, GT/DADIN/doc.6/00 rev. 6, GUIA DE TRABAJO, 2000/2001, Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Consejo Permanente, 27 de Abril del 2001.

primero, en las sesiones especiales y posteriormente en las reuniones de negociación para la búsqueda de consensos.

En el documento “Guía de Trabajo 2000/2001” aprobado el 6 de febrero del 2001, en él se reflejan varios elementos que fueron considerados en su oportunidad y se relacionan con actividades para motivar la participación indígena, establecer la metodología de discusión en las reuniones o en los debates, trabajar por una representación indígena lo más representativa posible, estableciendo, la selección de un delegado indígena por país.

Las resoluciones emanadas de la Asamblea General del 2000, 2001, 2002 y 2003 garantizaron la permanencia y participación sistemática, así como institucional de los representantes, expertos y autoridades de los Pueblos Indígenas en todas las actividades relacionadas con la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

c.2 Creación y funcionamiento del Fondo Específico para la participación de los representantes indígenas en el Grupo de Trabajo (2002-2005)

El Fondo Específico de Contribuciones Voluntarias es un ente que gestiona fondos económicos ante los Estados miembros y observadores de la OEA para el costo de pasajes y estadía de los representantes indígenas al momento de las reuniones en torno al Proyecto de Declaración.

El Fondo Específico se creó, tomando en consideración la exigencia y planteamiento de los representantes indígenas de la necesidad de garantizar la participación efectiva de los mismos; por ello, la Asamblea General en su XXIX período de sesiones resolvió solicitar al Consejo Permanente, establecer las posibilidades para la creación de un Fondo Específico que contribuyera económicamente con los gastos de, por lo menos, un representante por país, en las sesiones especiales.

Finalmente, el 8 de mayo de 2002 el Consejo Permanente por medio de la resolución CP/RES. 817 (1319/02) estableció el Fondo Específico de Contribuciones Voluntarias con el objetivo de apoyar financieramente la participación de los representantes de los pueblos indígenas en el proceso de elaboración del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Este período importante se dio bajo la dirección del Embajador Ronald Ochaeta, Representante Permanente de Guatemala ante la OEA.

El Fondo Específico creó mecanismos para lograr una amplia convocatoria hacia las organizaciones y representantes indígenas interesadas de las Américas, asimismo, conformó un Comité de Selección para la elección de los representantes con la finalidad de una total transparencia en dicho proceso. El

comité de selección estuvo integrado por el Presidente en funciones del Grupo de trabajo, el Presidente anterior del Grupo de Trabajo, el representante indígena por Norte América, el señor Roland Pangowish; el Señor Hector Huertas por Centro América y el Caribe; y el Señor Marcial Colín por Sur América¹³⁷. Los representantes indígenas fueron elegidos por los mismos indígenas participantes en las reuniones de trabajo, quienes configuraron las regiones arriba indicadas. La representación indígena no sufrió cambios desde el 2002 hasta el 2004 cuando se planteó reformas a la resolución que creó el Fondo Específico.

Es importante brindarle atención a la composición del comité de selección que elige a los representantes indígenas de cada país para participar en el Grupo de Trabajo, ya que permite que los propios representantes indígenas tengan voz y voto en dicha elección. Según informes del Presidente del Grupo de Trabajo, hasta ahora todo ha sido por consenso, no ha habido lugar a votaciones.

En el segundo semestre del 2004 el Grupo de Trabajo presidido por el Embajador Juan León, representante alerno de Guatemala ante la OEA, planteó algunas reformas al Fondo Específico, mismas que fueron aprobadas en reunión del Consejo Permanente¹³⁸ el 16 de diciembre del 2004. Estas reformas se realizaron con el objetivo de continuar con la garantía de un amplia y equitativa participación de representantes indígenas:

1. Para garantizar el funcionamiento del cónclave¹³⁹ de pueblos indígenas se definió que el fondo específico también cubriera los gastos directamente relacionados con la logística de dicho cónclave. Anterior a esto, el fondo solamente cubría gastos de la participación individual de los delegados por países sin especificar la contribución hacia las reuniones propias de los Pueblos Indígenas.
2. La rotación de los representantes de los pueblos indígenas en el Comité de selección para garantizar una efectiva participación ante dicho fondo, dado que anteriormente, la selección de los mismos por el cónclave, se daba en cada sesión especial. Estas sesiones han dejado de ser periódicas por el nuevo proceso que se inició al establecerse las

¹³⁷ El Presidente del Grupo de Trabajo hizo efectiva el mandato de la Resolución CP/RES. 817 (1319/02), “Fondo Específico de Contribuciones Voluntarias con el objetivo de apoyar financieramente la participación de los representantes de los pueblos indígenas en el proceso de elaboración del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”, Consejo Permanente, aprobado el 8 de mayo de 2002.

¹³⁸ OEA/Ser.G, CP/RES. 873 (1459/04), “ENMIENDAS AL FONDO ESPECÍFICO PARA APOYAR LA ELABORACIÓN DE LA DECLARACIÓN AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS”, Consejo Permanente, Organización de los Estados Americanos, 16 de diciembre 2004.

¹³⁹ Cónclave indígena es el espacio de reuniones de trabajo de los propios Pueblos Indígenas para definir planes, estrategias, propuestas, entre otros, previo a las reuniones con los Estados en el Grupo de Trabajo que elabora la Declaración Americana.

reuniones de negociación para la búsqueda de consensos, por lo tanto, era necesario establecer un período de un año para las funciones de los representantes indígenas en el Comité de Selección.

3. La composición del Comité de Selección relacionado con la inclusión de los Presidentes del Grupo de Trabajo, el que está en funciones y el saliente. Se modificó por incluir en el comité al Presidente y Vicepresidente, ambos en funciones en sus cargos de conducción del Grupo de Trabajo.

Con estas tres enmiendas puntuales, el fondo específico de contribuciones voluntarias y el comité de selección se han consolidado en cuanto a su institucionalización en el seno de la OEA.

c.3 Reuniones de negociación para la búsqueda de consensos (2003-2005)

Las reuniones de negociación se refieren a lo establecido en la resolución de la Asamblea General realizada en el 2003 en la ciudad de Santiago de Chile, que da el mandato al Grupo de Trabajo para finalizar con la discusión de la declaración americana sobre los derechos de los Pueblos Indígenas.

En el tercer trimestre del 2003, el Grupo de Trabajo aprobó el documento¹⁴⁰ en el que se definió la metodología de participación y debate durante las reuniones de negociación para la búsqueda de consensos. En la metodología se estableció que:

- “Los pueblos indígenas de cada Estado miembro de la Organización designarán a un experto o líder indígena para que participe en la mencionada reunión.
- Las sesiones de la reunión serán públicas, reconociéndose el derecho de los expertos o líderes indígenas a presentar sus posiciones sobre cada uno de los artículos del Proyecto de Declaración Americana, de conformidad con el programa que se establezca para estas reuniones. Los expertos o líderes indígenas designados podrán compartir, sobre una base cooperativa, con otros expertos o líderes indígenas que asistan a la reunión su derecho a presentar posiciones sobre cada uno de los artículos del Proyecto de Declaración Americana. La reunión será difundida en vivo por internet a través de la página web de la OEA: www.oas.org

¹⁴⁰ OEA/Ser.K/XVI, GT/DADIN/doc. 140 rev.1, “PROPUESTA SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LOS REPRESENTANTES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS PARA LA REUNIÓN INICIAL DE NEGOCIACIONES PARA LA BÚSQUEDA DE CONSENSOS”, Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, aprobado el 28 de agosto de 2003.

- Los pasajes y gastos de estadía de un experto o líder indígena propuesto por los pueblos indígenas de cada país serán financiados por el “Fondo Específico para Apoyar la Elaboración de la Declaración Americana”, previa aprobación por los miembros de la Junta de Selección de dicho Fondo, de acuerdo a lo establecido en la resolución del Consejo Permanente CP/RES.817 (1319/02) de 8 de mayo de 2002. La estadía incluirá dos días previos a la reunión para la realización de consultas entre los expertos o líderes indígenas.
- La negociación para la búsqueda de consensos se hará a partir del texto consolidado de la Presidencia del Grupo de Trabajo (GT/DADIN/doc.139/03) y, considerando el Proyecto de Declaración presentado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CP/doc.2878/97 corr.1), así como la compilación de las propuestas de los Estados Miembros, los representantes de los pueblos indígenas, organismos especializados y otras entidades que la Secretaría General distribuirá oportunamente.
- El Grupo de Trabajo realizará en el mes de enero de 2004 una Segunda Reunión de Negociación para la búsqueda de Consensos y una Sesión Especial la última semana de febrero de 2004 con la participación de representantes de pueblos indígenas para continuar con este proceso.
- La OEA y las Misiones Permanentes distribuirán, de la mejor manera posible, la información sobre esta reunión a los pueblos indígenas”

Este es otro espacio de participación activa y propositiva de los Pueblos Indígenas desde el segundo semestre del 2003 al primer semestre del 2005. Como se mencionó con anterioridad, se han llevado a cabo 5 reuniones de negociación que ha contado con la participación de los delegados y expertos indígenas¹⁴¹.

Teniendo en cuenta que los fondos específicos de la OEA son limitados y hasta ahora, solamente ha logrado el financiamiento de un representante indígena por país, otros delegados interesados buscan su propio recurso para participar en las deliberaciones.

La autora de esta Tesis ha tenido la gran oportunidad de participar como observadora en dos reuniones de negociación para la búsqueda de consensos, entre representantes indígenas y de Estados; la realizada en noviembre del 2004 y la del 7 al 11 de febrero del 2005, es importante mencionar lo siguiente:

¹⁴¹ OEA/Ser.K/XVI, GT/DADIN/doc.149/03, “COMUNICADO DE LA JUNTA DE SELECCIÓN DEL FONDO ESPECÍFICO PARA APOYAR LA ELABORACIÓN DE LA DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS”, Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Consejo Permanente, 3 de noviembre del 2003.

Por los menos las dos reuniones de negociación observadas, se han dado en un marco de mucho y mutuo respeto entre los representantes indígenas y los Estados. Los Pueblos Indígenas presentaron sus propuestas, mismas que fueron consideradas por el Grupo de Trabajo. También se trataron las propuestas vertidas en el texto consolidado de la Presidencia elaborado en el período del Embajador Eduardo Ferrero Costa de Perú, y las propuestas diversas de los delegados de gobierno.

La Presidencia del Grupo, conducido por el Embajador Juan León de Guatemala, jugó un papel importante para la búsqueda de equilibrio entre las distintas delegaciones, de manera que todas las propuestas fueran consideradas y registradas en los documentos oficiales de la OEA. Según la observación realizada, todos los delegados, sean estos indígenas o de Estados, reciben el mismo tratamiento al momento de exponer, asimismo, el tiempo que les rige para su exposición.

Es notorio que todavía falta por madurar muchos argumentos de ambas partes y aún las explicaciones vertidas son insuficientes para convencer los unos a los otros y por ello, es imprudente exigir que haya consenso cuando es la primera vez que las partes están en equidad de condiciones para discutir sus diferencias.

Por la dificultad que presentaron los textos fue difícil alcanzar consenso entre los delegados de gobierno y pueblos indígenas, sin embargo, los resultados fueron positivo al permitir la integración de propuestas e inquietudes de ambos actores en un documento nuevo, que seguramente constituirá la base de nuevas rondas de negociaciones.

c.4 El cónclave de los Pueblos Indígenas (1998-2005)

El cónclave o caucus de los Pueblos Indígenas fue establecido por los propios representantes indígenas, como una necesidad de intercambiar puntos de vista, definir estrategias, establecer objetivos para la reunión, discutir contenidos buscando cierto consenso entre los propios indígenas, y lo más importante, presentarse como bloque ante los Estados en las reuniones de trabajo.

Aunque el cónclave de pueblos indígenas en el seno de la OEA todavía no alcanza una relación orgánica, se le considera como un ente efectivo de tomas de decisiones de los Pueblos Indígenas y con la práctica, ha logrado su propia institucionalización, a tal grado que se le reconoce en los gastos para su funcionamiento en la resolución del Consejo Permanente¹⁴². El cónclave se estableció formalmente desde 1998 cuando una decena de líderes indígenas se

¹⁴² OEA/Ser.G, CP/RES. 873 (1459/04), “ENMIENDAS AL FONDO ESPECÍFICO PARA APOYAR LA ELABORACIÓN DE LA DECLARACIÓN AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS”, Consejo Permanente, Organización de los Estados Americanos, 16 de diciembre 2004.

apersonaron ante la reunión de expertos gubernamentales con el fin de exigir participación en las deliberaciones.

Actualmente el cónclave está subdividido en regiones y está conformado por:

Norte América: Canadá y Estados Unidos.

Centro América y el Caribe: México, los países de Centro América y los países del Caribe.

Sur América: los países de Sur América.

Según la experiencia obtenida por la autora de esta Tesis, al haber tenido la oportunidad de participar como observadora de manera directa en dos ocasiones en el caucus indígena, una en noviembre del 2004 y la otra en febrero del 2005, resulta altamente interesante poner de relieve la capacidad y profesionalismo de muchos de los representantes indígenas al momento de debatir los temas. No es fácil ponerse de acuerdo y mucho menos alcanzar consenso sobre temas, que aunque son comunes, tienen diversos impactos en los participantes por las realidades objetivas de cada país, valga decir, las políticas, económicas, sociales, culturales, educativas, jurídicas entre otras. Por ejemplo, existe diferencia entre la vivencia de los Pueblos Indígenas de Canadá o Estados Unidos con los pueblos indígenas de Panamá, Guatemala, México o Colombia. Hay realidades abismales entre los mismos.

Se suma a ello, la diversidad de idiomas, que aunque con traducción simultánea eficiente, resulta a veces difícil comprender a cabalidad todas las expresiones de los participantes.

Como regla principal entre los miembros del cónclave, al iniciar sus debates, eligen a sus representantes para dicho cónclave, mismos que ponen en juego todo su esfuerzo para establecer un diálogo abierto, franco y profundo sobre los temas en discusión.

Generalmente, el cónclave indígena ha logrado consenso sobre los contenidos temáticos los que han sido presentados por uno o dos representantes al momento de los debates con los Estados.

En resumen, se han establecido cuatro espacios concretos para la participación de los Pueblos Indígenas en torno a la Declaración Americana que son: Sesiones Especiales, Fondo Específico, las reuniones de negociación y, el cónclave de pueblos indígenas. Además de los mecanismos establecidos, los diversos Presidentes del Grupo de Trabajo han mantenido una relación estrecha con el caucus indígena, tanto para coordinar acciones como para facilitar la participación de los expertos y representantes indígenas.

d. Oportunidades, riesgos y limitaciones para los Estados y los Pueblos Indígenas, si se aprueba o no, una Declaración Americana.

Tal y como se afirmó con anterioridad en este mismo trabajo, los Pueblos Indígenas de las Américas han aplicado diferentes mecanismos, métodos y estrategias para hacerse escuchar y que los diversos gobiernos puedan comprender a cabalidad que en los tiempos modernos, la Democracia debe ser real, integral, no discriminatoria y no racista.

Es importante afirmar que la exclusión, la marginación, el racismo y la discriminación son actos que afectan y disminuyen el valor de la Democracia. Por tal razón, algunos Estados se han esforzado en reformar sus constituciones, emitir nuevas leyes, crear algunas instituciones para que los Pueblos Indígenas, de alguna manera sean tomados en cuenta, pero en la opinión de este trabajo, los esfuerzos aún son mínimos y por ende, los derechos en sí de los Pueblos Indígenas siguen sin reconocerse, sin respetarse y sin protegerse en su justa dimensión.

La mayoría de los gobiernos en las Américas aún no tienen como un plan de continuidad para la reivindicación indígena en sus países, los cambios lo han hecho esporádicamente y es una respuesta contestataria de los Estados frente al uso de la fuerza, de la movilización, de las protestas que han tenido y que tienen que aplicar los Pueblos Indígenas, porque los gobiernos no aceptan o hacen caso omiso del diálogo y las propuestas indígenas.¹⁴³

Por lo anterior, el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas constituía en sí una instrumento político valioso para contribuir al reconocimiento de los derechos indígenas y para complementar la democracia, que hasta ahora es incompleta.

Al estar conscientes de las limitaciones reales que se imponen para alcanzar una pronta declaración americana sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, asimismo, por la dificultad que se presenta al momento de decidir un límite de tiempo para su redacción final y que podría afectar o desmeritar el contenido de la declaración que también iría en perjuicio de los Pueblos Indígenas o a los Estados, ha sido necesario establecer algunos parámetros para definir cuáles son las oportunidades, riesgos y limitaciones si se aprueba o no la Declaración.

Esta reflexión ha sido vinculada necesariamente a la situación que padecen los Pueblos Indígenas en la mayoría de países de las Américas, en lo que cada día existen denuncias de violaciones graves y sistemáticas a los derechos de los propios Pueblos Indígenas. También se ha observado con atención las

¹⁴³ Agenda Común Maya: lineamientos de políticas y estrategias de los Pueblos Indígenas, ante el gobierno 2004-2008, Movimiento Maya de Guatemala, Waq'ib Kej, 30 de marzo 2004.

dificultades de gobernabilidad que enfrentan algunos países, por dos razones fundamentales: a) la exigencia creciente de reconocimiento y respeto a los derechos de los Pueblos Indígenas, por los propios Pueblos y, b) por la poca o nula tolerancia de los gobiernos para hacer transformaciones a favor de dichos Pueblos.

Para conocer la opinión de los representantes indígenas y de Estados participantes en el Grupo de Trabajo que elabora la declaración Americana, se formularon las siguientes preguntas:

- *En caso de no aprobarse la Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, ¿habría consecuencias para los Estados donde habitan Pueblos Indígenas? Sí, No.*

Respuesta de los Estados:

De 10 representantes de Estados entrevistados 5 respondieron que habría consecuencia para los Estados y 4 contestaron que no, 1 evitó responder. Esto significa que 50% dijo que sí y 40% que no; un 10% se abstuvo.

Entre los representantes estatales que manifestaron su preocupación expresaron que si no se aprobara la Declaración “sería una cosa muy lamentable, es una cosa que no podríamos renunciar” “La verdad es que nuestros países tienen muchos pobres, pero dentro de los pobres están los indígenas y eso hay que solucionarlo y si no hay una declaración pues no vamos a poder avanzar rápidamente.”¹⁴⁴

De igual manera, la siguiente opinión manifiesta su lamento en caso no lograrse la declaración: “Para los Estados pienso que sí, yo pienso que hubiéramos perdido una oportunidad de facilitar una vida de los indígenas en nuestros países. Yo no sé, por seguro, para Canadá es importante llegar a una solución, yo no sé si hay una pronta fecha límite.”¹⁴⁵

La opinión de los representantes de Estados Unidos fue: “Para los Estados Unidos no habría. Lo que sí sería interesante encontrar un mecanismo para que se continúe el diálogo, este proceso ha situado, no perder el momento, el progreso que hemos conseguido a través de las últimas reuniones de negociación.”¹⁴⁶

¹⁴⁴ Campos, Ernesto, Embajador, Misión Permanente de México ante la OEA, entrevista, 21 de octubre del 2004, Washington D.C.

¹⁴⁵ Vezina, Catherin, Consejera, Misión Permanente de Canadá ante la OEA, entrevista, 21 de octubre del 2004, ciudad Washington D.C.

¹⁴⁶ Earl Irving y Hugh Neiborgh, Misión Permanente de Estados Unidos ante la OEA, entrevista, 3 de noviembre del 2004, Washington D.C.

Por su parte el delegado de Brasil expresó que no habría consecuencias para los Estados al afirmar lo siguiente: “No. Y eso es realmente una lástima porque para Brasil como dije, la legislación contempla el 90% de los derechos que están en la declaración.”¹⁴⁷

Las delegaciones que dijeron que sí habría consecuencias manifestaron que entre sus preocupaciones se encuentra el temor a la frustración, el que los Pueblos Indígenas afirmen que se les niega sus derechos, el no responder a sus necesidades.

Las delegaciones que afirmaron no tener consecuencias para los Estados se basa en el hecho de que hay procesos nacionales de diálogo y concertación con los Pueblos Indígenas, lo que a su vez, dan como resultado reformas constitucionales, legislativas y de otra índole.

Respuesta de los Pueblos Indígenas:

De 10 representantes de Pueblos Indígenas que fueron entrevistados, 8 afirmaron que habría consecuencias para los Estados y 2 se abstuvieron de responder, lo que equivale en porcentaje: 80% afirma que sí y el 20% de abstención.

Las delegaciones indígenas manifestaron su preocupación sobre las consecuencias que podría traer para los Estados, por ejemplo, se mencionaron las “consecuencias de enfrentamientos, en especial digo como protagonista de mi País Bolivia, en donde hay muchos intereses [transnacionales] extranacionales.”¹⁴⁸

En el caso del representante indígena de México afirmó que habrá consecuencias para “los [Estados] que ya están y siempre han estado en conflictos políticos, territoriales, grupos de presión, guerrillas y todo lo que ya conocemos de conflictos generados por la exclusión y desigualdad económica, social y política”¹⁴⁹

¹⁴⁷ Middeldorf, Carlos, Ministro Consejero, Misión Permanente de Brasil ante la OEA, entrevista, 20 de octubre del 2005, Washington D.C.

¹⁴⁸ Chipana, Yahuita, Alejandro, representante del Pueblo Aymara y dirigente indígena de Bolivia, de la Organización Centro Educativo y Desarrollo Integral Andino – CEDIA y CSUTCB, entrevista durante la cuarta reunión de negociaciones para la búsqueda de consensos, Washington, D.C., 12 de noviembre de 2004.

¹⁴⁹ Felipe Cruz, Celerino, representante del Pueblo P’urhepecha y del Consejo de Autoridades Indígenas de México, entrevista durante la cuarta reunión de negociaciones para la búsqueda de consensos, Washington, D.C., 12 de noviembre de 2004.

Si no se aprobara la Declaración, consecuencias para los Estados: “puede existir desobediencia civil y fuerte movilización de movimientos indígenas en los países de América Latina”¹⁵⁰

En general la opinión de los Pueblos Indígenas es que habría mayor levantamiento de los Pueblos Indígenas, principalmente en los lugares donde hay mayoría indígena, que sería una irresponsabilidad de los Estados y con ello estarían demostrando que son irrespetuosos de la democracia, demostrarían su falta de compromiso con los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas.

La otra pregunta aplicada para complementar la inquietud acerca de los riesgos, las oportunidades y limitaciones en caso de que no se apruebe la declaración:

- *La no aprobación del Proyecto de Declaración, ¿afectaría a los Pueblos Indígenas en el futuro inmediato? Si, No.*

Respuesta de los Estados:

De 10 representantes de Estados entrevistados para tal inquietud, 4 expresaron que si no se aprueba la Declaración habría efectos contra los Pueblos Indígenas lo que representa un 40% de los entrevistados, 4 opinaron que no habría ninguna consecuencia igual 40% y 2 prefirieron abstenerse en responder que equivale a 20%.

Entre algunos de los argumentos utilizados por lo que sí creen que habría alguna consecuencia para los Pueblos Indígenas si no se aprueba la Declaración “que significaría una frustración muy grande para los pueblos indígenas. Esta situación los llevaría a tomar diversas acciones en otros foros internacionales y a radicalizar su posición frente al Estado con respecto a las demandas legítimas para el reconocimiento, promoción y protección de sus derechos humanos. En resumen, la estabilidad y gobernabilidad democrática de los gobiernos se tornaría muy inestable.”¹⁵¹

Por su parte, el representante alterno de Guatemala ante la OEA, manifestó lo siguiente: “Los Pueblos Indígenas han denunciado en múltiples ocasiones, con firmeza de cómo son afectados en sus derechos en diversas partes del continente; públicamente han expresado los despojos que sufren, la exclusión de las políticas nacionales, la marginación de las políticas públicas de las mayoría de Estados, del racismo que son objeto al mismo tiempo. Por otro lado han expresado las amenazas permanentes a sus tierras, territorios, recursos naturales. Si se adoptara el Proyecto de Declaración podría haber cierto marco

¹⁵⁰ Cunningham Wren, Lottie, representante del Pueblo Miskito y del Centro por la Justicia y de Derechos Humanos de la Costa Atlántica de Nicaragua, entrevista durante la cuarta reunión de negociaciones para la búsqueda de consensos, Washington, D.C., 12 de noviembre de 2004.

¹⁵¹ Peña, Ana, Ministro de la Misión Permanente del Perú ante la OEA, entrevista, Washington, D.C., 12 de noviembre de 2004.

jurídico internacional en el que se podrían amparar para defender sus derechos, y contribuiría a elevar la autoestima de dichos pueblos, pero como se manifestó anteriormente, la existencia de la Declaración no resuelve los problemas, simplemente ayuda a mitigarlos.”¹⁵²

La respuesta de los Estados en cierta manera refleja un equilibrio entre los que creen que habría serias consecuencias para los Pueblos Indígenas y para los que no.

Respuesta de los Pueblos Indígenas:

De 10 representantes de Pueblos Indígenas entrevistados, 8 dijeron que sí habría consecuencias serias para sus pueblos lo que es un 80% de las respuestas y 2 respondieron que no afectaría la vida de los mismos, lo que representa un 20%.

Por último para esta sección se utilizó la pregunta siguiente:

- *De aprobarse e implementarse el proyecto de Declaración Americana, ¿podría contribuir a la gobernabilidad y mejoramiento de la Democracia en las Américas?*

Respuesta de los Estados:

Los Estados creen firmemente que la aprobación de la Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas sí contribuiría a la gobernabilidad y mejoramiento de la Democracia en las Américas. De los 10 representantes entrevistados, todos manifestaron respuesta positiva, lo que significa que el 100% reconoce que este instrumento sería muy importante no solo para la OEA, sino para los países, Estados y Pueblos Indígenas.

Entre los argumentos vertidos se encuentran que “sí me parece, democracia y gobernabilidad están muy relacionados al ejercicio de los derechos de la población, entonces si una declaración ayuda a eso, ayuda a la gobernabilidad y a la democracia, por seguro.”¹⁵³

En otra respuesta interesante fue, “yo digo que sí pues incorporará a esa parte de la sociedad, pero yo creo que parte de los problemas de la gobernabilidad son precisamente la pobreza, la pobreza crea ingobernabilidad, mientras que los pueblos indígenas no tengan una serie de derechos, a lo mejor en algunos países hay mucho más... y a en otros el peso relativo de los Pueblos Indígenas

¹⁵² León, Juan, Embajador Alterno de la Misión Permanente ante la OEA y Presidente del Grupo de Trabajo que elabora el Proyecto de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, entrevista, Washington D.C., 9 de Octubre 2004.

¹⁵³ Vezina, Catherin, Consejera Misión Permanente de Canadá ante la OEA, entrevista, Washington D.C., 21 de octubre de 2004.

es muy alto y en otro mucho menos, depende del volumen de la población, del porcentaje de la población indígena con respecto del total de la población.”¹⁵⁴

Contundente ha sido la respuesta que sigue: “La adopción de la Declaración Americana constituiría un gran paso en el reconocimiento, promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y se convertiría en un elemento estabilizador de las democracias americanas al incorporar y considerar a los pueblos indígenas dentro del espectro político, económico y social de los países. Además, tendría un efecto inmediato en las legislaciones y políticas nacionales a favor de los derechos de los pueblos indígenas.”¹⁵⁵

Respuesta de los Pueblos Indígenas:

Los 10 representantes de los Pueblos Indígenas que equivalen al 100% de los entrevistados, afirmaron que la aprobación de la Declaración Americana sobre sus derechos, estará contribuyendo a la gobernabilidad y a la democracia en sus respectivos Estados y en el continente mismo. Por ejemplo, contribuiría a los cambios constitucionales, reformas legislativas y creación de un ambiente legal y jurídico para el respeto de los Derechos de los Pueblos Indígenas. También es importante señalar que algunos representantes indígenas, no obstante que dijeron sí, tienen ciertas dudas de la puesta en práctica por parte de los gobiernos, ya que consideraron que actualmente existen muchas leyes y los Estados no los cumplen.

En resumen, si la OEA llega a concluir con éxito la aprobación e implementación la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas habría una oportunidad histórica para los Pueblos Indígenas y para los mismos Estados de caminar hacia una mayor estabilidad política y gobernabilidad con Democracia en sus territorios, evitando con ello, riesgos, frustraciones, levantamientos, oposición política. Por otro lado se estaría contribuyendo con la inclusión y el respeto a los derechos humanos de una buena cantidad de personas que hasta ahora, han sido marginados.

INTERPRETACION DE RESULTADOS:

Una vez que se han tabulado los datos de la encuesta aplicada, en la pregunta de cómo se califica la oportunidad de los Estados respecto a la presencia de los Pueblos Indígenas en la discusión del proyecto, los 10 representantes gubernamentales contestaron que es abierta, en el sentido de que existen mecanismos establecidos en la OEA, por ejemplo, la facilidad con que los representantes indígenas llenan los aspectos formales para ingresar a las reuniones de trabajo, la existencia de un Fondo Específico que contribuye

¹⁵⁴ Campos, Ernesto, Embajador de la Misión Permanente de México ante la OEA, entrevista, Washington D.C., 21 de octubre del 2004.

¹⁵⁵ Peña, Ana, Ministro de la Misión Permanente del Perú ante la OEA, entrevista, Washington D.C., 12 de noviembre de 2004.

financieramente con los gastos de participación de un representante indígena por Estado.

Por otra parte, los representantes gubernamentales consideraron que el proceso de negociación del proyecto de Declaración Americana ha sufrido una evolución positiva, desde su inicio en 1989 en términos de varios temas importantes: a) construcción de la confianza mutua entre los representantes de los gobiernos y de los pueblos indígenas, b) amplia y efectiva participación de los representantes de los pueblos indígenas, c) compromiso político a mas alto nivel de los Estados Miembros de la OEA, así como de los representantes de los pueblos indígenas d) respaldo económico al proceso con la creación en 2002 por el Consejo Permanente de la OEA del Fondo Especifico para apoyar la elaboración del proyecto de Declaración, e) existencia de buena fe y transparencia en el proceso de negociación.

Los representantes de los Pueblos Indígenas, de 10 encuestados 6 dijeron que la condición de participación es abierta. 2 afirmaron que es cerrada y 2 se abstuvieron en responder. Los representantes que respondieron afirmativamente argumentaron que es un proceso en el que han podido presentar sus propuestas y algunas de sus demandas han sido tomadas en consideración. Tienen confianza en el proceso, porque algunos de los Estados se identifican con las aspiraciones de los Pueblos Indígenas. Otros afirmaron que los requisitos de participación son muy simples, simplemente con una carta de presentación.

Los dos representantes indígenas que se manifestaron negativamente, dijeron tener desconfianza en algunos Estados que no son abiertos ante las propuestas de fondo que han planteado los Pueblos Indígenas. Los dos que no respondieron afirmaron tener poco tiempo de participar en el proceso y por lo mismo, desconocían los antecedentes.

Con relación a la pregunta de una participación activa o pasiva en el proceso de redacción, los 10 representantes de Estados afirmaron que es activa, basándose en que no ha existido hasta ahora en la Organización de Estados Americanos ninguna negociación que cuente con la participación amplia y efectiva de los sujetos directos o beneficiarios de esta negociación, es decir, los representantes de los propios pueblos indígenas. La caracterización de una participación activa se fundamenta en que los Pueblos Indígenas cuentan con un mecanismo denominado “cónclave indígena”, donde toman decisiones sobre las propuestas que presentan ante los Estados. Además es la representación indígena la que ha tenido la iniciativa de consenso sobre sus propuestas, aspecto que no han logrado los Estados.

Por otra parte, en la mayoría de casos son los representantes indígenas los que han venido imponiendo las pausas de metodología y los Estados la vienen aceptando progresivamente. Esta apertura de los Estados se debe en gran medida a tres escenarios: a) los movimientos de diálogo, negociación, acuerdos

y de oposición activa que existe en cada país, b) las propuestas, diálogo y negociación al interior de la OEA por parte de los representantes indígenas y, c) los Estados favorables a la participación de los Pueblos Indígenas en la OEA.

Esta apertura por parte de los Estados es trascendental porque en la medida que se busca el diálogo, negociación y acuerdos, en ese mismo sentido se podría reducir la situación de violencia, violación a los derechos de los Pueblos Indígenas, así como reducir la injusticia social.

Los Pueblos Indígenas participantes en las negociaciones, 8 respondieron que su participación en el proceso es activa porque lo que han defendido y presentado en sus propuestas, son vivencias de realidades concretas y eso motiva a ser activos en el proceso. Aunque no se ha logrado tomar en cuenta del todo sus propuestas señalaron que no se les ha impuesto ningún obstáculo para definir sus estrategias, propuestas y contenido de las mismas. Además, porque “a nadie” se le ha prohibido participar en los debates. La limitación en las intervenciones se ha dado por motivos metodológicos, o sea, cuando los participantes, tanto de Estados como de Pueblos Indígenas, por alguna razón han salido del marco de las discusiones establecidas. Un representante indígena manifestó que su participación ha sido pasiva porque no ha encontrado aceptación de sus propuestas. La otra persona que prefirió no responder para no calificar un proceso al que conoce poco.

La pregunta 3 que corresponde al cumplimiento de los mandatos de las distintas resoluciones de la Asamblea General de la OEA en materia de una transparente y efectiva participación de los Pueblos Indígenas en la discusión, 10 representantes de Estados respondieron que existe tal transparencia y participación porque existe la aceptación tácita del principio de consenso básico para adoptar un texto de Declaración en consenso con los Pueblos Indígenas y no solamente entre los Estados. Esto es lo que se puede calificar de transparencia. La efectiva participación tiene que ver con las iniciativas que han desarrollado los mismos representantes indígenas, lo que se puede comprobar en los documentos de propuestas de contenidos existentes en los archivos de la OEA.

Por otro lado, afirmaron que la transparente participación se ha caracterizado en que las decisiones del Grupo de Trabajo y los mecanismos de discusión se han establecido en consulta directa e indirecta con los representantes indígenas. La mejor prueba del cumplimiento de las resoluciones de la Asamblea es que la Declaración es el único instrumento que ha sido discutido y que se sigue discutiendo con la presencia de los representantes de los pueblos interesados.

Por su parte, los representantes indígenas se mantuvieron divididos en la respuesta de la pregunta No. 3. Solo el 50% de los encuestados respondieron positivamente porque consideran que sí existe cumplimiento de las resoluciones

de la OEA, ya que ha habido un progreso y mejoría en la construcción de espacios de participación.

Los 4 representantes indígenas que respondieron incumplimiento de las resoluciones argumentan, por ejemplo, que la OEA no ha exigido cumplimiento del mandato de la Organización en cuanto a la realización de las consultas nacionales y son algunos de los Estados los que han iniciado este proceso.

El representante indígena que no respondió argumentó que no conoce a fondo el proceso.

Lo de la equidad e igualdad entre la participación indígena con los de los Estados al que se refiere la pregunta 4, nueve representantes estatales consideraron que se cumple tal equidad, porque se ha comprobado que en las últimas reuniones de negociación para la búsqueda de consensos entre representantes de los pueblos indígenas y los Estados, porque la metodología aplicada ha permitido que las propuestas de ambos actores tienen el mismo valor, sin discriminación alguna. La práctica del Grupo de Trabajo aprueba que la palabra de un representante indígena y la de un gobierno tengan validez y se debate en el mismo nivel. Los mecanismos y la metodología se aplica por igual a todos. Sin embargo, algunas delegaciones de Estados prefirieron enfatizar la diferencia entre representatividad y funciones, las de los indígenas y las de los Estados.

El representante de Estado que consideró que no debe haber nunca equidad ni igualdad entre los indígenas y los Estados, se enfocó principalmente en que la equidad solamente puede ser practicada entre los propios Estados.

4 de los 10 representantes indígenas consideraron que existe equidad e igualdad porque se enfocaron principalmente en el aspecto metodológico y no en la representatividad. Explicaron que la metodología aplicada en el proceso de diálogo y negociación para la búsqueda de consensos permite a los Pueblos Indígenas a estar en el mismo nivel al presentar sus propuestas, debatir las mismas, contra argumentar las de los Estados y, sobre todo, aplicar el cumplimiento de una misma regla para todos.

Los 5 representantes que dijeron que no había equidad en la participación, argumentaron sobre la representatividad, explicando que efectivamente tenían voz en las deliberaciones pero no voto sobre la definición de contenidos; que sólo defendían sus propuestas con argumentos válidos sobre la práctica y el derecho internacional. También se manifestaron en el sentido de que en el Grupo de Trabajo deberían participar los 34 Estados miembros de la Organización, solamente participan activamente un buen número de representantes gubernamentales lo que da la impresión que a ciertos Gobiernos no les interesa lo que se plantea en la Declaración. Esto es otro motivo para pensar que no existe equidad.

De igual manera el único representante que no contestó la pregunta, como en las otras respuestas, manifestó su desconocimiento del proceso.

En torno a la pregunta de si satisfacían los mecanismos de participación establecidos para la discusión del proyecto, de los 10 representantes de Estados solamente 6 respondieron que sí, porque consideran la existencia de una participación flexible hacia los representantes indígenas en el Grupo de Trabajo, así como la existencia del fondo específico para garantizar la participación de un representante indígena por Estado, además de la existencia institucional del Caucus Indígena, eran suficientes para finalizar la redacción de la declaración, sobre todo, porque son mecanismos que garantizan el diálogo, la negociación y conseguir acuerdos consensuados. Los gubernamentales consideran que los mecanismos existentes permiten un balance y equilibrio en la discusión de los temas y permiten, no obstante que los Pueblos Indígena no tengan status de Estados, proponer y discutir sus propuestas al mismo nivel que un representante de Estado.

Los 4 representantes de Estados que respondieron no estar satisfechos con los mecanismos, se enfocaron más en las metodologías de trabajo, por ejemplo, en algunos momentos no habían sentido flexibilidad de los representantes indígenas o no habían encontrado una manera para llegar a acuerdos en la misma reunión de negociaciones, por lo que les interesaba que el cónclave indígena fuera más dinámico al momento de decidir, porque casi siempre y cuando existía una contrapropuesta de los gobiernos, los representantes indígenas han argumentado que debían consultarse de nuevo para tomar una decisión y esto retrasa el proceso de decisiones.

Una de las delegaciones gubernamentales que manifestó su deseo de que hayan nuevos mecanismos dijo que sería más interesante tener algún otro formato frente a lo que ha acontecido en varias ocasiones de el caucus indígena llega y presenta una posición y dice, “esta es nuestra posición consensuada no podemos cambiarlo, entonces, o lo aceptan o no hay trato”.

Los mismos Estados insatisfechos sienten la necesidad de que se deberían crear otros mecanismos más ágiles para discusión y obtención de consenso, por ejemplo, conformar pequeños grupos de trabajo, mismo que ha sido rechazado por los representantes indígenas, porque los pondría en desventaja.

Un aspecto importante que se ha manifestado es en cuanto a la metodología de trabajo del caucus indígena ha sido cuestionada por algunos representantes indígenas e inclusive de algunos Estados, porque según han manifestado, han recibido quejas de algunos indígenas argumentando que en determinados momentos se ha sentido imposición por parte de algunos representantes de países del Norte, como Estados Unidos y de Canadá. Por lo tanto, opinan que

se debería buscar nuevos reglamentos internos del caucus que permitan a todos los representantes hablar y tomar decisiones.

Entre los representantes indígenas de 10 encuestados, también 6 respondieron que les satisfacía los mecanismos de participación indígena porque los mecanismos establecidos permitían una abierta y transparente participación; consideraban que es un proceso normal para estos casos y, quizás pocas veces visto dentro del sistema de la OEA, porque es la viva participación de la “sociedad civil”. Además existe un pluralismo entre las partes que se complementan al momento de las discusiones. Coincidieron con los Estados que los mecanismos diseñados, por el momento son suficientes para alcanzar los objetivos planteados en cuanto al proyecto de Declaración.

Sí plantearon que existen retos para los representantes de Estados para alcanzar consensos entre los mismos, porque hasta el momento, son los gobiernos los que presentan dificultades ya que han planteado hasta 6 o 7 propuestas sobre un mismo artículo, por ello, deberían buscar un mecanismo interno para tomar decisiones. Lógicamente este planteamiento pone en riesgo la exigencia de los mismos indígenas de que no haya ninguna decisión sino es con su participación, por ello, se debería evaluar bien este planteamiento porque podría perjudicar los mecanismos muy avanzados que se han logrado.

Los dos representantes indígenas que respondieron no satisfacerles los mecanismos de participación, consideraron que deberían haber algunos cambios en cuanto a la representación de los pueblos indígenas, porque el fondo específico de la OEA, solamente financia un representante por país y eso es insuficiente, además de que debería participar un representante por cada Pueblo Indígena de las Américas y no solamente por país. También manifestaron su crítica frente a la comprensión y aplicación del término del Consenso, es decir, que se debería definir qué se entiende por consenso, porque algunos o un Estado específicamente convierte su opinión en veto frente a la mayoría de opinión de los pueblos indígenas y de los Estados, por ello, algunos representantes indígenas plantearon que los Estados deberían votar sobre aquellos asuntos en los que no alcanzan consenso absoluto sino consenso relativo.

Los dos representantes indígenas que no respondieron prefirieron omitir argumento del porqué no respondieron.

Sobre el proceso de participación indígena correspondiente a la pregunta 6, siete representantes de Estados respondieron afirmativamente en el sentido de que el proceso ha venido mejorando ya que en años anteriores había cierta exclusión al no tomarse en cuenta la participación indígena. El hecho de que hayan representantes indígenas en todas las reuniones de negociación, da firmeza y legitimidad al proceso y al texto de la Declaración. Sin embargo, dijeron que se debería tomar en cuenta la continuidad de los representantes

indígenas y de Estados en el proceso de negociaciones, porque se presentan algunos que desconocen el mismo y tratan de introducir variables o propuestas que no tiene en cuenta la evolución del proceso.

Tres representantes de Estados dijeron no estar satisfechos, porque se basaron en la consideración de poco avance de consensos obtenidos en el contenido de la Declaración. Antepusieron más el tiempo que la complejidad del problema.

Los representantes indígenas al igual que los representantes de Estados, 7 respondieron que sí les satisfacía el proceso porque reafirmaron de que no han encontrado limitaciones para la participación, de que han sido escuchados y han participado activamente en las deliberaciones. Sin embargo, también hacen ver que sería positivo si se incrementara el número de representantes indígenas en el Grupo de discusiones.

Un representante de los pueblos indígenas afirmó que no le satisfacía el proceso porque los Estados siempre han querido imponer sus propias ideas y decisiones hacia los Pueblos Indígenas, no sólo internamente en cada país sino también en los trabajos de la OEA.

Dos representantes indígenas no respondieron, sin manifestar argumentos.

Al preguntar sobre si los participantes consideraban necesaria la creación de nuevos mecanismos de participación indígena, 8 representantes de Estados manifestaron su deseo de que se siguiera visualizando nuevas formas o mecanismos, sobre todo, para ampliar la cantidad de participantes indígenas en el proceso, buscar más recursos económicos para que el fondo específico pueda lograr el financiamiento de más indígenas así como generar nuevos mecanismos de consulta que permiten el avance tecnológico.

Otros argumentaron de nuevo que se debe buscar un mecanismo más ágil de aceptación del consenso entre los representantes de los pueblos indígenas que permita una rápida reacción sobre las propuestas de los Estados. Otro mecanismo posible sería la creación de grupos de negociación reducidos para tratar de redactar párrafos sobre determinados artículos controversiales y sustantivos para la declaración, para que luego puedan ser aprobados en el Plenario; se podría pensar en grupos integrados por representantes de gobiernos y de pueblos indígenas. También se podría crear un grupo de amigos del Presidente para que contribuya en encontrar posibles consensos en los artículos del proyecto de Declaración e ir avanzando en la negociación del articulado.

Otros representantes de Estados se centraron sobre la representatividad de los delegados indígenas de buscar métodos y mecanismos que involucren a las organizaciones y pueblos indígenas en la selección de sus representantes ante el Grupo de Trabajo, porque daba la sensación de que un buen número de

representantes indígenas llegan a título personal que de representación de Pueblo o de país, y esta situación también contribuye a debilitar el proceso.

Aunque anteriormente los mismos Estados consideraron que los mecanismos establecidos en el proceso de discusión de la declaración son buenos, algunos hicieron ver que era necesario salir del formato de negociación, que a su criterio, es muy rígido, muy formal, y que lo veían como algo limitante para llegar a consenso; piensan que el impulso de sesiones informales antes de las discusiones formales sería interesante o tener grupos informales de discusión sobre algún tema, para construir consensos.

Los dos representantes de Estados que se pronunciaron en contra, su argumento principal fue de que es suficiente con lo que se ha construido y consideraron que existían tantos temas y trabajos en la OEA, que crear otros mecanismos podría aumentar la carga de trabajo y desatender las reuniones.

6 de los representantes indígenas manifestaron que se debería buscar otros mecanismos para avanzar en la discusión del contenido de la declaración, sobre todo a lo interno del cónclave indígena porque consideraban que la metodología de trabajo no es lo suficientemente ágil para tomar decisiones. Resaltaron que es fundamental el consenso indígena pero poco dinamiza el proceso cuando los Estados plantean otras propuestas o enmiendas a las presentadas por los representantes indígenas, es decir, que siempre se pide tiempo para estudiar las propuestas nuevas lo que retrasa la discusión.

También cuestionaron del porqué los Estados no tiene un mecanismo para llegar a un consenso interno y luego presentar sus propuestas ante los representantes indígenas, tal y como practica el cónclave indígena. Sugirieron entonces que los gobiernos se reúnan en sesiones informales y que pudieran presentar propuestas consensuadas. Por otra parte, sería muy lamentable para el proceso si uno o dos Estado siguen justificando su negativa a la declaración, utilizando el consenso absoluto para entorpecer la redacción. Una vez más, los representantes indígenas solicitaron que se ponga en práctica el voto y no el consenso entre los Estados.

El resto de delegados indígenas encuestados manifestaron su complacencia por los métodos y mecanismos existentes. Creían que era suficiente y que lo más importante era la voluntad política de los gobiernos para lograr el objetivo. Sin esta voluntad aunque hubiera mecanismos idóneos, de todas formas se seguirían estancando las negociaciones.

Con relación a la aceptación o no de algunos términos, por ejemplo, Libre Determinación por parte de los Estados y pueblos indígenas, existe una diversidad de opiniones al respecto. Solamente un Estado consideró que había mucha aceptación de dicho término y que no tenía problemas para su aceptación.

Seis gobiernos respondieron que había mínima aceptación porque la mayoría de Estados veían como amenaza a su integridad territorial, tenían temor de que aceptando y aplicando la Libre Determinación podría haber cesiones de Estados, sublevaciones, ingobernabilidad y separatismos, entre otros problemas. Dijeron haber escuchado con atención los planteamientos de los representantes indígenas que siempre argumentaron que lo que desean es autonomía completa en las tomas de decisiones sobre sus territorios, instituciones y políticas, por lo que esto se apegaba más a la autonomía, sin embargo, estarían deseando de seguir conociendo exactamente cuál es la visión de los Pueblos Indígenas al insistir en su propuesta, es decir, Libre Determinación conforme al Derecho Internacional.

Dos Estados consideraron que no había aceptación entre los representantes gubernamentales por las razones que se dieron anteriormente. Uno de estos Estados planteó que por ello fuera necesario calificar la Libre Determinación Interna o al interior de los Estados. Según esta delegación este concepto iría en correspondencia con lo que habían planteado los pueblos indígenas.

Siete de los representantes indígenas respondieron que había poca aceptación de tal término por el temor de los Estados de que esto podía afectar los intereses políticos, económicos, sociales, jurídicos internos y foráneos. Consideraron que la Libre Determinación no es una amenaza a la integridad territorial sino a los intereses de poder existentes en cada país, demostrando con ello que los gobiernos desearían mantener su hegemonía y dominio sobre los Pueblos Indígenas.

2 delegados indígenas se pronunciaron porque los Estados no aceptaban el término Libre Determinación y se podía constatar en la propuesta que ha circulado en los últimos años, donde se ha excluido la propuesta indígena y se ha tomado la propuesta de Estados Unidos que ha planteado la “Libre Determinación Interna”, poniendo en riesgo el verdadero sentido de la Libre Determinación en el Derecho Internacional y tergiversando su finalidad. Es lógico que aunque fue planteado por un solo Estado, en la actualidad hay varios gobiernos que les gusta el planteamiento. Los representantes indígenas consideraron que si no existía flexibilidad en esta postura se podía correr el riesgo de un fracaso anunciado del proceso en la OEA.

Solamente un representante indígena consideró que sí había mucha aceptación de dicho término, porque en su opinión, era que solamente uno o dos Estados se aferraban al término de Libre Determinación Interna y que la mayoría de los gobiernos se habían pronunciado por la aceptación del planteamiento de los Pueblos Indígenas.

En cuanto al término de Territorios, que es otro aspecto sustantivo de la negociación, 7 Estados afirmaron haber visto oposición al término porque en

algunos países el concepto de territorio es asimilado a una de las características intrínsecas de los Estados, por lo tanto les resulta difícil hablar de territorio en términos de reconocimiento sin límites de los territorios o tierras ocupadas ancestralmente por los pueblos indígenas. En este tema hay un antagonismo en el significado de este concepto: por un lado, el territorio, las tierras significan para los pueblos indígenas su propia supervivencia porque existe una relación especial entre ambos. En cambio para los Estados este concepto tiene una carga de soberanía exclusiva, mercantil, de posesión meramente económica y lucrativa. Además existe en varios países incompatibilidad entre el reconocimiento de los derechos exclusivos de los pueblos indígenas a sus tierras y territorios y sus normas constitucionales. También se le suma el temor a la integridad territorial o cesión.

Los otros cinco representantes de Estados no respondieron a la pregunta porque desconocían cuáles son las propuestas de los Estados ya que este tema, según ellos, no ha sido tratado aún en el Grupo de Trabajo.

Siete de los representantes de Pueblos Indígenas manifestaron que habían visto oposición por parte de algunos de los Estados respecto a la aceptación de Territorio, según el planteamiento indígena. En concreto señalaron que los que más problema presentaron al momento del análisis del tema de territorio en sesiones especiales fueron Canadá y Estados Unidos. Para los Pueblos Indígenas es incomprensible de cómo algunos Estados disminuyen el valor y los principios que encierran los términos de Libre Determinación y Territorios, cuando está demostrado que los Pueblos Indígenas tienen relación diversa con la Tierra y los Territorios, que además de la relación espiritual y cosmogónica, tienen una situación diferente para la explotación, uso y tenencia de los mismos.

Aunque uno de los representantes indígenas afirmó que los Estados aceptaban el planteamiento de Libre Determinación, no entró en detalle de sus argumentos; de igual forma sucedió con los que no contestaron la pregunta.

Con el fin de conocer la viabilidad que pueda tener la discusión sobre Libre Determinación de cara al futuro inmediato, se preguntó qué término es el más aceptable para los Estados y para los Pueblos Indígenas en el proyecto de Declaración. Para ello, 2 representantes de Estados dijeron que podrían aceptar sin problemas el término de Libre Determinación, en el entendido que los pueblos indígenas han manifestado y reafirmado de que su interés y objetivos es que tengan plena autonomía en las decisiones de todo tipo sobre sus asuntos internos en sus territorios, es decir, que este concepto es también sinónimo de Autonomía. Manifestaron que además, habían reformado sus constituciones, así como la creación y reformas a leyes del país. Esto había permitido trabajar conjuntamente con los Pueblos Indígenas en un ambiente de diálogo y armonía.

Cuatro representantes dijeron que preferían el término de Libre Determinación Interna ya que este concepto se adecuaba al planteamiento de los Pueblos

Indígenas; por un lado se recogió literalmente el término de Libre Determinación y por otro se dejó constancia de que el ejercicio de este derecho es a lo interno de cada país o Estado.

Dos representantes de los Estados manifestaron su interés en aceptar el concepto de Autonomía porque es el término que se adecuaba exactamente a los planteamientos y aspiraciones de los Pueblos Indígenas. Esto permitiría que los Pueblos Indígenas pudieran ejercer a cabalidad su derecho a las tomas de decisiones sobre sus territorios, instituciones, recursos naturales, tierras, espiritualidad, entre otros y contribuiría a cesar los prejuicios de la cesión territorial de los Estados. Uno de los representantes estatales entrevistados afirmó que el planteamiento de los pueblos indígenas de América Latina era exactamente ésta y que el planteamiento de Libre Determinación conforme al Derecho Internacional era de los indígenas de Norte América. Por ello, el mismo delegado sugería que los Pueblos Indígenas de América Latina retomaran el verdadero sentido de sus propuestas. Otros dos no respondieron,

En cuanto a las respuestas de los Pueblos Indígenas 3 contestaron que veían con interés de que los Estados aceptaban el término de Libre Determinación, según se podía observar en el documento de propuestas generales. Tres dirigentes opinaron que encontraban que los Estados preferían el uso de Libre Determinación Interna y 2 representantes adujeron que los Estados prefieren Autonomía. Dos no respondieron. En general los Pueblos Indígena prefieren aplicar y luchar por el término de Libre Determinación, aunque existen algunas delegaciones indígenas que han empezado a visualizar la necesidad de incorporar en la sección preambular una explicación de la garantía de integridad territorial de los Estados para que Libre Determinación sea aceptado sin condicionamientos ni calificativos por parte de los Estados.

Tanto representantes de Pueblos Indígenas como de Estados manifestaron su interés de llegar a un consenso sobre el texto de la Declaración. Los representantes de gobiernos afirmaron que sí logrará el consenso porque es un compromiso y una necesidad ante la situación de los Pueblos Indígenas. El reconocimiento, promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas, tanto colectivos como individuales, es una deuda moral que tienen los Estados Miembros de la OEA con sus pueblos indígenas y es una aspiración largamente esperada por los pueblos indígenas. Esta situación motiva que se trabaje por un consenso en el menor tiempo posible entre estos dos actores del proceso de negociación.

De los representantes indígenas 6 dirigentes manifestaron en el mismo sentido que los Estados de que se tiene la esperanza de que se logrará la redacción del Proyecto de Declaración, sobre todo porque los Estados tienen un compromiso que no pueden soslayar, además de que ambos actores tienen el deber de luchar para lograr un nivel de beneficio para los Pueblos Indígenas, con buena voluntad y sin reducir la sustancia de dicha declaración. 2 representantes

indígenas dijeron que no se logrará consenso sobre el proyecto porque los Estados no tienen voluntad de aceptar lo que dichos Pueblos han propuesto, también porque quieren seguir manteniendo su dominio y poder.

Ante la inquietud de qué podría pasar en caso de no aprobarse la Declaración, si habría consecuencias para los Estados donde habitan Pueblos Indígenas, 5 de los representantes estatales indicaron que sí podría haber consecuencias, por ejemplo, en la imagen pública y política de la OEA, se consideraría un gran fracaso de la Organización al incumplimiento de un trabajo en el que se ha invertido muchos años; podría haber mayor ingobernabilidad, levantamientos indígenas en los diversos países, presión para el cumplimiento y observancia de los Derechos con posible reacción de represión por parte de los gobiernos. Habría un gran proceso de frustraciones.

4 representantes de Estados contestaron que no habría ninguna consecuencia para ellos si no se llega a adoptar la Declaración, porque ya estaban realizando cambios internos, en cuestiones de legislación, diálogo con los pueblos indígenas, el reconocimiento a sus derechos de ejercer su autonomía y construcción de sus instituciones.

De los representantes indígenas, 8 se expresaron en el sentido que sí habría consecuencias para los propios Estados si no se adoptara la declaración haciendo énfasis en posibles enfrentamientos, agudización de los conflictos, mayor movilización social, aumento de inestabilidad política, entre otras consecuencias. Sin embargo, también se debe tomar en cuenta de que en el momento de lograrse la adopción de dicho instrumento, algunos o la mayoría de Estados no lo cumplirán, o en su caso, los mismos Pueblos Indígenas no exigirán su aplicación como ha ocurrido con el Convenio 169 en algunos países.

2 representantes indígenas dijeron que no habría consecuencias para los Estados si no se adopta la declaración, porque de hecho continuarán las luchas internas en los países y con la movilización de los pueblos indígenas seguirán exigiendo el respeto a sus derechos humanos.

Con relación a la pregunta No. 13 que corresponde a conocer en qué afectaría a los Pueblos Indígenas si no se adopta una declaración, 4 de los representantes de Estados manifestaron que sí afectará la vida de los Pueblos Indígenas sobre todo en los hechos de violaciones a sus derechos a territorio, recursos naturales, medio ambiente, espiritualidad, identidad y participación en las decisiones nacionales. Los gobiernos podrían justificar que no existen derechos de los pueblos indígenas por lo tanto, no existe obligación por parte los Estados para cumplir con responsabilidades hacia dichos pueblos. Por su parte, cuatro representantes dijeron que no afectaría de ninguna manera la vida de los pueblos indígenas si en caso no se llegara a adoptar la declaración, porque de hecho, ha habido una resistencia milenaria y hasta ahora los Estados no han podido destruir a sus pueblos.

Sobre el aporte que podría dar la Declaración Americana hacia la gobernabilidad y el fortalecimiento de la Democracia en las Américas, el 100% de las respuestas de los representantes de Estados y de los Pueblos Indígenas coincidieron en señalar que efectivamente es una oportunidad histórica para la adopción de la Declaración Americana en el sentido de que constituiría un gran paso en el reconocimiento, promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y se convertiría en un elemento estabilizador de las democracias americanas al incorporar y considerar a los pueblos indígenas dentro del espectro político, económico y social de los países. Además, tendría un efecto inmediato en las legislaciones y políticas nacionales a favor de los derechos de los pueblos indígenas. Además contribuiría a construir una democracia más participativa, incluyente y complementaria. Los pueblos indígenas tendrían espacios políticos, económicos, sociales, culturales y otros en la vida de la nación que mejoraría la estabilidad en las naciones americanas. Se presentarían propuestas diversas y de carácter pluricultural y plurilingüe que recojan las aspiraciones e intereses de los pueblos indígenas y de todos los sectores sociales de la sociedad donde conviven dichos pueblos.

Se lograría estabilidad en las naciones, pues habría un proceso de cooperación entre pueblos indígenas y los gobiernos nacionales. Las sociedades y las naciones se enriquecerían por la diversidad cultural, ideológica, política, jurídica, educativa, que sería la contribución de los pueblos indígenas. Podría haber un desarrollo integral en todos los niveles.

Con el fin de brindar una base más amplia de este análisis y donde se resaltan las posiciones reflejadas en porcentajes y estadísticas, ver documento en la sección anexo de la presente tesis.

CAPITULO V:

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones:

1. Los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos han implementado acciones y mecanismos para la participación plena y efectiva de representantes, autoridades y expertos de los Pueblos Indígenas, en el Grupo de Trabajo que trata el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de dichos Pueblos. Esta participación dio inicio de manera formal e institucional en 1999 y en lo que va del año 2005 se ha consolidado, sin embargo, los representantes indígenas aún consideran que el número de participantes por país sigue siendo insuficiente y que debe aumentarse.
2. El proceso llevado a cabo por el Grupo de Trabajo que elabora el Proyecto de Declaración Americana de los derechos de los Pueblos Indígenas es avanzado en comparación con otros foros, en el sentido de la facilidad del acceso a la OEA para la participación de los representantes indígenas, así como de la institucionalización del Cónclave Indígena como espacio de discusión propia de los Pueblos para la definición de su propuesta de texto y estrategias de negociación.
3. Ha existido participación plena, directa y activa de los representantes de los Pueblos Indígenas quienes en conjunto con los de los Estados han propuesto textos y contenidos, han discutido y analizado los límites y alcances de dichas propuestas, y están en el proceso de integración de sus inquietudes en una nueva propuesta de redacción, producto de las diversas reuniones de negociación para la búsqueda de consensos. No obstante este dinamismo, existen propuestas de los Pueblos Indígenas, como el de Libre Determinación que fue presentando al Grupo de Trabajo desde 1999 y que a la fecha no ha sido base de discusión, sino que ha prevalecido la visión de la mayoría de los Estados.
4. Tomando en consideración que el contenido de la Declaración Americana sobre derechos de los Pueblos Indígenas es un nuevo aporte y complemento al Derecho Internacional, ha presentado serias dificultades para algunos Estados quienes han manifestado preocupación ante los derechos a la Libre Determinación, Tierras, Territorios, Recursos Naturales del suelo y del subsuelo, entre otros, por una supuesta consecuencia de escisión de Estados o secesión territorial. No obstante las explicaciones y argumentos presentados por los Pueblos Indígenas de no perseguir tal objetivo, ha provocado que algunos de los Estados hayan supeditado el contenido de la Declaración hacia el derecho o legislación internos, mismos que no contemplan en su justa dimensión los derechos

de los Pueblos Indígenas de las Américas, lo que pone en riesgo la calidad y el cumplimiento de los objetivos de tal declaración si quedare supeditado, mediatizado o reducido a los Estados coloniales, dominantes y excluyentes del momento actual.

5. Según el análisis documental de propuestas, existe una radicalidad de posiciones de los pueblos indígenas y de los Estados con relación a los planteamientos sobre Libre Determinación y Territorios. Cada parte persigue a que su planteamiento sea plasmado integralmente en la Declaración, lo que se convierte en exclusión en ambos lados. De seguir así dichas posiciones, se corre el riesgo de que se aborte el proceso de discusión y/o que los Estados tomen una decisión de hacer su propia declaración, lo que iría en detrimento de las aspiraciones indígenas.
6. El proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos representa en sí una oportunidad histórica para los Estados para alcanzar su modernización de una manera incluyente, verdaderamente democrática y participativa. Es un instrumento que, según la opinión de los Estados y de los Pueblos Indígenas, puede contribuir a reducir la contradicción, la polarización social, los levantamientos indígenas, y en algunos países de mayoría indígena, aportará con la gobernabilidad democrática, cuyo fin persigue la Carta Democrática Interamericana de la OEA.
7. Los representantes indígenas y de Estados han llegado al convencimiento de que la Declaración Americana sobre derechos de los Pueblos Indígenas deberá ser redactado y decidido con el consentimiento, consenso y aprobación de los representantes indígenas. De lo contrario, sería un documento ilegítimo y sin respaldo.
8. En el proceso nuevo iniciado en el 2003, denominado “Reuniones de negociación para la búsqueda de consensos” entre los pueblos indígenas y Estados, a los representantes indígenas se les ha presentado un reto indiscutible, que es aumentar la capacidad de negociación, el conocimiento de las técnicas de las mismas y sobre todo, la elaboración de los argumentos para revertir el temor de los Estados. A la luz de lo observado, existe capacidad de negociación interna del Cónclave Indígena para la construcción de consenso en torno a un texto propuesta, pero existe cierta limitación en la negociación de cara a los Estados, principalmente en la formulación de argumentos.
9. Muchas organizaciones y representantes de los Pueblos Indígenas de diversos países tienen el deseo de participar en las reuniones de negociación, pero han encontrado algunas limitaciones concretas, por ejemplo, en unos casos por la falta de recursos económicos y en otros, el difícil acceso a visa de ingreso al país sede de la OEA. Esto provoca cierta contradicción con los mandatos de las distintas resoluciones de la

Asamblea General de la OEA, de una amplia y efectiva participación de los Pueblos Indígenas en el proceso de Elaboración de la Declaración.

10. Existe una experiencia rica de diálogo y negociación entre los representantes indígenas, que ha contribuido a superar el temor y la desconfianza entre ambos actores. Cada vez más, parece haber un entendimiento de los límites y alcances de las propuestas lo que seguramente contribuirá en alcanzar una Declaración con sustento para la plena realización de los Pueblos Indígenas de las Américas.
11. Tanto los representantes de Estados como de los Pueblos Indígenas tienen gran interés de alcanzar una declaración sobre los derechos de dichos pueblos y tienen esperanza de alcanzar un instrumento con mucha sustancia en el contenido que contribuya a erradicar la discriminación, el racismo y la exclusión sistemática y secular contra los Pueblos Indígenas de las Américas.

Recomendaciones:

1. Las instancias y los Estados encargados de elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los derechos de los Pueblos en el seno de la OEA, deben hacer una evaluación profunda del tiempo y la calidad del mismo, los que han sido invertidos en el proceso de discusión de la declaración, porque según se desprende de la investigación del proceso de elaboración de dicho instrumento, por diversas circunstancias, la OEA no le ha dado la suficiente importancia y el nivel adecuado que otros temas como el Terrorismo, combate a la Drogas, Seguridad Hemisférica, vigilancia en la protección de los Derechos Humanos, entre otros, no obstante, que es positivo el hecho de mantener el interés de culminar con la aprobación de una Declaración para los Derechos de los Pueblos Indígenas. Es preciso entonces que se eleve aún más el interés para la discusión de adopción de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
2. La Organización de los Estados Americanos debe seguir con el mismo interés en la consolidación y creación de mecanismos idóneos, efectivos y transparentes para la participación activa y propositiva de los representantes de los Pueblos Indígenas y Estados para lograr una legítima y respaldada Declaración en materia de Derechos Indígenas. En ese sentido el estudio recomienda seguir con los mecanismos políticos de acceso a la Organización, pero también la Secretaría General debe poner énfasis en brindar presupuesto para la participación indígena, sin que dependa de contribuciones voluntarias, porque este aspecto, se convierte en incertidumbre para la participación.

3. Los Estados y los Pueblos Indígenas deberán seguir visualizando a la Declaración como un instrumento de complemento y parte angular en la Democracia y que posibilita la gobernabilidad en los países de las Américas, misma que cumplirá la función de dar pasos importantes y esenciales en la reformulación del Derecho Interno y del Derecho Internacional.
4. Para alcanzar la meta de una buena y sustantiva Declaración, tanto los representantes indígenas y de Estados, deberían seguir coincidiendo en la visión y objetivo de que la Declaración y su contenido, son una tarea en común, que traerá beneficios para ambas partes y que por lo mismo, se debe retomar y poner énfasis en que el instrumento tuvo su génesis en el reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas excluidos y no de sujetar estos derechos a las legislaciones internas, que en su mayoría están limitadas a una naturaleza dominante y excluyente hacia los pueblos originarios.
5. Se debería seguir proponiendo mecanismos de explicación profunda de argumentos para llegar a la comprensión de los intereses de los Pueblos Indígenas en cuanto al verdadero sentido de la propuesta sobre Libre Determinación, Tierras y Territorios, basado en la reafirmación categórica de los Pueblos Indígenas de que para ellos, la libre determinación categórica es una práctica que no pone en riesgo la integridad de los Estados. Por lo mismo se sugiere que se debería buscar una tercera vía de redacción del texto sobre Libre Determinación, dado que ni la propuesta indígena, ni la de los Estados es aceptada hasta el momento de esta recomendación.
6. El presente trabajo sugiere a los Estados de que en su relación con los otros Estados realicen el esfuerzo máximo para flexibilizar posiciones y, sobre todo aquellos que han neutralizado la posibilidad de avanzar en la construcción de nuevos elementos para el Derecho Internacional complementario e Incluyente, de continuar con el esfuerzo de elaborar nuevos marcos jurídicos internacionales que permitan la existencia plural de otros Pueblos, Tierras, Territorios, gobiernos, formas de gobiernos, sistemas políticos, que no precisamente son los reconocidas actualmente.
7. Los representantes de los Pueblos Indígenas ante el cónclave han hecho un papel encomiable pero deberían tratar de enriquecer aún más la representación en el cónclave indígena ampliando la participación hacia autoridades indígenas de base, autoridades políticas y autoridades jurídicas (abogados indígenas). Esto podría fortalecer la capacidad de propuesta frente a los Estados.
8. Los Estados y Pueblos Indígenas deberán impulsar diálogos y negociaciones en sus respectivos países para lograr un consenso por

Estados sobre la Declaración, de manera que en las reuniones de negociaciones para la búsqueda de consensos sea menos difícil para alcanzar acuerdos sustantivos.

9. Los Estados miembros de la OEA interesados en el Proyecto de Declaración deberían incluir expertos indígenas en sus delegaciones al momento de las negociaciones con los representantes de los Pueblos Indígenas, esto podría facilitar y generar mayor confianza en el proceso.
10. Para garantizar un efectivo respeto a los Derechos de los Pueblos Indígenas de cara al futuro y de largo plazo, así como un compromiso tangible de los Estados para la protección de dichos Pueblos, el paso siguiente a la adopción de la Declaración Americana será la redacción de la Convención Interamericana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, con la finalidad de que haya un instrumento vinculante para las decisiones en políticas públicas de los Estados. Es importante entonces, que al momento de culminar la redacción de la Declaración, los Estados y los Pueblos Indígenas establezcan los mecanismos idóneos para crear dicha Convención.

BIBLIOGRAFÍA

Acevedo, Eduardo, Consejero, Misión Permanente de Argentina ante la OEA, entrevista, Washington D.C., 21 de octubre 2004.

Acta de sesiones ordinarias del Consejo Permanente, OEA/Ser.G, CP/ACTA 1217/99, 15 diciembre 1999, bajo el punto de agenda del Consejo Permanente: "Informe del Presidente de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos sobre la reunión del Grupo de Trabajo encargado de elaborar el proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de las 'poblaciones' Indígenas".

Agenda Común Maya: lineamientos de políticas y estrategias de los Pueblos Indígenas, ante el gobierno 2004-2008, Movimiento Maya de Guatemala, Waqib Kej, 30 de marzo 2004.

Aparicio Robles, Nisla Lorena, Consejera Legal, Misión Permanente de Panamá ante la OEA, entrevista, Washington D.C., 10 de febrero 2005.

Bardales Díaz, Irinea, representante de Pueblos Indígenas de Perú, entrevista, Washington D.C. 7 de noviembre 2004.

Baus Palacios, Efraín, Primer Secretario, Misión Permanente del Ecuador ante la OEA, entrevista, Washington D.C., 22 de octubre del 2004.

Campos, Ernesto, Embajador, Misión Permanente de México ante la OEA, entrevista, 21 de octubre del 2004, Washington D.C.

Carías, María Guadalupe, Consejera, Misión Permanente de Honduras ante la OEA, entrevista, Washington D.C. 8 de febrero 2005.

CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA, Organización de Estados Americanos, aprobada en la primera sesión plenaria, celebrada el 11 de septiembre de 2001, Lima, Perú.

Chipana, Yahuita, Alejandro, representante del Pueblo Aymara y dirigente indígena de Bolivia, de la Organización Centro Educativo y Desarrollo Integral Andino – CEDIA y CSUTCB, entrevista durante la cuarta reunión de negociaciones para la búsqueda de consensos, Washington, D.C., 12 de noviembre de 2004.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS 1988/89, INFORME ANUAL, Capítulo IV, OEA/Ser.L/V/II.76, Doc.10, Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH-, Organización de Estados Americanos –OEA-, 18 de Septiembre de 1989.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sesión 1333a, 95o. período ordinario de sesiones, Organización de los Estados Americanos, 26 de febrero de 1997.

Constitución Política de la República de Guatemala, Título II: Derechos Humanos, Capítulo I: Derechos individuales, artículo 4º: Libertad e igualdad, Publicado en el Diario Oficial de fecha 3 de junio de 1985, en Tomo 226, Diario 41, página 897.

Convención de Pátzcuaro, Convención Internacional relativa a los Congresos Indigenistas Interamericanos y al Instituto Indigenista Interamericano, México, 1940, consultado en <http://www.cdi.gob.mx/conadepi/iii/historia.html>, el 15 de febrero del 2005.

Convenio Internacional Número 169, “Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”, adoptada por la 76ª Conferencia Internacional del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo –OIT-, Ginebra, Suiza, junio de 1989.

Comisión Presidencial contra el Racismo y Discriminación contra los Pueblos Indígenas de Guatemala, Informe al Presidente de la República, Guatemala, Noviembre 2004.

Constitución Política de la República del Ecuador, Ecuador, 5 de Junio de 1998

Cunningham Wren, Lottie, representante del Pueblo Miskito y del Centro por la Justicia y de Derechos Humanos de la Costa Atlántica de Nicaragua, entrevista durante la cuarta reunión de negociaciones para la búsqueda de consensos, Washington, D.C., 12 de noviembre de 2004.

Daes, Erika-Irene, Relatora Especial, “Los Derechos Humanos de las poblaciones indígenas: las poblaciones indígenas y su relación con la tierra”, doc. E/CN.4/sub.2/2000/25, Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de promoción y protección de los Derechos Humanos, 52º período de sesiones, Naciones Unidas, Ginebra, Suiza, 30 de junio de 2000.

Declaración de las organizaciones Mayas de Guatemala en 1996, 1997 y la memoria de trabajo del cónclave de Pueblos Indígenas del Hemisferio en el año 2001, reunión realizada en Guatemala, Octubre del 2001.

DECLARACIÓN AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, OEA/Ser.P AG/RES. 1780 (XXXI-O/01) aprobada en la tercera sesión plenaria, celebrada el 5 de junio de 2001.

DECLARACION AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, AG/RES. 1851 (XXXII-O/02), aprobada en la cuarta sesión plenaria celebrada el 4 de junio de 2002.

Defensoría Maya, *La Tierra del Pueblo: “No negociación de derechos, no remediación de Tierras”*, publicación realizada con el apoyo de Oxfam Inglaterra, Editorial Serviprensa, Guatemala, 2001.

Documento, OEA/Ser.K/XVI, GT/DADIN/doc.146/03, TEXTUAL, “PROPUESTAS AL PROYECTO DE DECLARACIÓN AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS”, Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Consejo Permanente, Organización de Estados Americanos –OEA-, 1 octubre 2003.

Documento OEA/Ser.K/XVI, GT/DADIN/doc.150/03 rev. 2, REUNIÓN INICIAL DE NEGOCIACIONES PARA LA BÚSQUEDA DE CONSENSOS, (Salón Libertador Simón Bolívar – Del 10 al 12 de noviembre de 2003), “Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Consejo Permanente, Organización de Estados Americanos –OEA-, 13 de Noviembre del 2003.

Documento OEA/Ser.K/XVI, GT/DADIN/doc.151/03rev. 1, REUNIÓN INICIAL DE NEGOCIACIONES PARA LA BÚSQUEDA DE CONSENSOS, (Salón Libertador Simón Bolívar – Del 10 al 12 de noviembre de 2003), Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos –OEA-, 20 de Noviembre del 2003.

“Documento comparativo de trabajo entre la propuesta de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (aprobada por la CIDH en marzo de 1997) y las propuestas de los Estados y de los representantes indígenas realizadas en las reuniones en la OEA en 1999”, documento OEA/Ser.K/XVI, GT/DADIN/doc.9/01, Consejo Permanente, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Organización de Estados Americanos, 12 enero 2001.

Documento comparativo de trabajo entre la propuesta de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (aprobada por la CIDH en marzo de 1997) y las propuestas de los Estados y de los representantes indígenas realizadas en las reuniones en la OEA en 1999 [GT/DADIN/doc.51/01](#)

Documento OEA/Ser.K/XVI, GT/DADIN/doc.140 rev. 1, “Participación de los representantes de los Pueblos Indígenas para la reunión inicial de negociaciones para la búsqueda de consensos”, Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos

Indígenas, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos –OEA-, 2 de septiembre 2003.

Documento OEA/Ser. K/XVI GT/DADIN/doc.175/04 rev. 1 corr. 1, “Resultados de la reunión inicial, de la segunda y tercera reuniones de negociaciones para la búsqueda de consensos”, 12 de mayo 2004.

Documento OEA/Ser.K/XVI GT/DADIN/doc.180/04, “Informe de la Presidencia sobre las actividades del Grupo de Trabajo en el período 2003-2004”, 14 mayo 2004.

“Documento comparativo de trabajo entre el proyecto original de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y las propuestas de los representantes de los Pueblos Indígenas”, Sección Definiciones, Documento OEA/Ser.K/XVI, GT/DADIN/doc.50/01, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, 6 diciembre 2001

“Enmiendas al Fondo Específico para apoyar la Elaboración de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”, Resolución del Consejo Permanente, OEA/Ser. G CP/RES 873 (1459/04), 16 de Diciembre del 2004.

Felipe Cruz, Celerino, representante del Pueblo P’urhepecha y del Consejo de Autoridades Indígenas de México, entrevista durante la cuarta reunión de negociaciones para la búsqueda de consensos, Washington, D.C., 12 de noviembre de 2004.

Gaviria, César, “Una década de Transformación”, OEA/SER.P AG/INF.322/04, Documento de la Secretaría General, Asamblea General, Trigésimo cuarto período ordinario de sesiones, 6 al 8 de junio, Quito Ecuador.

Guatemala: Memoria del Silencio, Tz’inil N’atb’al, Conclusiones y Recomendaciones del Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, Guatemala, febrero de 1999.

Irving, Earl, Consejero, Misión Permanente de Estados Unidos de América ante la OEA, entrevista, Washington D.C. 3 de noviembre 2004.

Informe sobre Desarrollo Humano: “La Libertad Cultural en el Mundo diverso de Hoy”, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-, Ediciones Mundi-prensa, Madrid, España, 2004

Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1991, Capítulo I. "PREPARACION DE UN INSTRUMENTO INTERAMERICANO

SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDIGENAS", OEA/Ser.L/V/II.81, Doc. 6 rev. 1, 14 febrero 1992.

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1992 - 1993, OEA/Ser.L/V/II.83, Doc. 14, 12 marzo 1993.

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1995, capítulo IV, "Estado de la preparación de una futura Declaración Interamericana de los Derechos de los Pueblos Indígenas", OEA/Ser.L/V/II.91, Doc 7 rev., 28 febrero 1996.

Informe Anual 1993 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH- (OEA/Ser.L/V/II.83 pp. 281-330).

Inacio, Azelene, representante indígena de Brasil, entrevista, Washington D.C. 11 de noviembre 2004.

Kreimer, Oswaldo, Experto sobre Derechos Humanos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH-, OEA: noticias, "Indígenas y Estados de las Américas: Una nueva relación", boletín marzo-abril, 1999.

Lardé y Larín, Jorge, Ministerio de la Defensa Nacional, Departamento de Historia Militar, Tomo I, Historia Militar de El Salvador, El Salvador. C.A. –1994-, consultado en <http://www.fuerzaarmada.gob.sv/heroes-batallas/fa-precolombinas.htm>, el 25 de Febrero de 2005

León, Juan, Embajador Alterno de la Misión Permanente ante la OEA y Presidente del Grupo de Trabajo que elabora el Proyecto de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, entrevista, Washington D.C., 9 de Octubre 2004.

López y Rivas, Gilberto, "Problemática de los pueblos Indígenas en América Latina", Seminario sobre la problemática de los Pueblos Indígenas en América Latina, realizado del 22 al 24 de mayo de 1998, ciudad de México, México.

LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, capítulo II, numeral 18 del informe E/CN.4/2003/90/Add.2, Relator especial sobre la Situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, Ginebra, Suiza 10 de Febrero del 2003.

"La Democracia y los derechos humanos" Título de la Sección II, artículo 9, Carta Democrática Interamericana de la OEA, Asamblea General Extraordinaria, Lima Perú, 11 de Septiembre del 2001.

Madariaga, Isabel, Experta en el tema de Pueblos Indígenas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, entrevista, Washington D.C., 4 de noviembre 2004.

Mejía, Marco Vinicio: "Guatemala: la herida abierta", Guatemala, consultado en <http://www.jornada.unam.mx/1998/sep98/980912/oja-herida.html>, el 8 de febrero del 2005

Middeldorf, Carlos, Ministro Consejero, Misión Permanente de Brasil ante la OEA, entrevista, 20 de octubre del 2005, Washington D.C.

Morales, José Carlos, representante de los Pueblos Indígenas de Costa Rica, entrevista, Washington D.C., 9 de noviembre 2004.

Nieva, Eduardo, representante de los Pueblos Indígenas de Argentina, Entrevista, Washington D.C. 7 de Noviembre 2004.

Oechmichen, Cristina, "La Multiculturalidad de la Ciudad de México y los Derechos Indígenas", Instituto de Investigaciones Antropológicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., 11 de marzo del 2003.

OEA/Ser.K/XVI, GT/DADIN/doc.214/05, Antecedentes de la cuarta Sesión Especial, Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos –OEA-, 10 de Febrero del 2005.

OEA/Ser.K/XVI, GT/DADIN/doc.211/05 rev. 2, "RESULTADOS DE LA REUNION INICIAL, DE LA SEGUNDA, TERCERA, CUARTA Y QUINTA REUNIONES DE NEGOCIACION PARA LA BUSQUEDA DE CONSENSOS", Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos –OEA- 9 de febrero del 2005.

OEA/Ser.K/XVI, GT/DADIN/doc.150/03 rev.2, "PROPUESTAS DE ENMIENDA A LOS ARTÍCULOS DE LAS SECCIONES PRIMERA, SEGUNDA Y TERCERA DEL PROYECTO DE DECLARACIÓN AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS", Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Consejo Permanente de la OEA, 13 de noviembre 2003

OEA/Ser.K/XVI, GT/DADIN/doc.5/99, "Informe del Presidente", Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración sobre los Derechos de las "Poblaciones" Indígenas, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Consejo

Permanente de la Organización de Estados Americanos –OEA-, 1 diciembre de 1999.

OEA/Ser. K/XVI, GT/DADIN/doc.6/00 rev. 6, GUIA DE TRABAJO, 2000/2001, Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Consejo Permanente, 27 de Abril del 2001.

OEA/Ser.L/V/II.76, Doc.10, INFORME ANUAL DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS 1988/89, Capítulo IV, Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH-, Organización de Estados Americanos –OEA-, 18 de Septiembre de 1989.

Parías Pombo, María Dolores, “Estudios sobre el Racismo en América Latina”, Departamento de Relaciones Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México.

Peña, Ana, Consejera de la Misión Permanente del Perú ante la OEA, entrevista, Washington, D.C., 12 de noviembre de 2004.

“Pueblos Indígenas y Derechos Constitucionales en América Latina: un panorama”, 2a edición, Bolivia, Instituto Indigenista Interamericano (III, México), Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI, México) y Editorial Abya-Yala (Ecuador), 2004.

Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas - Documento de trabajo comparativo entre el proyecto original de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las propuestas de los Estados y las propuestas de los representantes de los pueblos indígenas, y el anteproyecto del Presidente del Grupo de Trabajo Encargado de Elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas GT/DADIN/doc.53/02

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. *Entrada en vigor*: 23 de marzo de 1976.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, *Entrada en vigor*: 3 de enero de 1976.

Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, vigésima segunda edición, España, 2001

"Recomendaciones de la Consulta de las Organizaciones de los Pueblos Indígenas de Guatemala sobre el Proyecto de Declaración Americana de los Derechos de Pueblos Indígenas", encuentro nacional realizado los días 14 y 15 de octubre de 2003, Guatemala.

Reyes, Román, *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, Publicación Electrónica, Universidad Complutense, Madrid 2004, <http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario>, consultado el 17 de febrero 2005.

Resolución AG/RES. 1919 (XXXIII-O/03), "DECLARACIÓN AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS", Asamblea General de la OEA, Santiago de Chile, 10 de junio del 2003.
Resolución AG/RES. 1022 (XIX-O/89), Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, 18 de noviembre de 1989.

Resolución de la Asamblea General de la OEA, AG/RES. 1479 (XXVII-O/97), titulado "PROYECTO DE DECLARACIÓN AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS", aprobada en la séptima sesión plenaria, celebrada el 5 de junio de 1997.

Resolución de la Asamblea General de la OEA, AG/RES. 1549 (XXVIII-O/98), titulado "PROYECTO DE DECLARACIÓN AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS DE LAS POBLACIONES INDÍGENAS", aprobada en la tercera sesión plenaria, el 2 de junio de 1998.

Resolución de la OEA/Ser.P, AG/RES. 1610 (XXIX-O/99), denominada: "DECLARACIÓN AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS DE LAS POBLACIONES INDÍGENAS", la que fue aprobada en la primera sesión plenaria, celebrada el 7 de junio de 1999.

Resolución de la Asamblea General, OEA/Ser.P, AG/RES. 1708 (XXX-O/00), titulada "PROYECTO DE DECLARACIÓN AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS DE LAS POBLACIONES INDÍGENAS", aprobada en la primera sesión plenaria, celebrada el 5 de junio de 2000.

"Reunión del Grupo de Trabajo para analizar el capítulo v del proyecto de Declaración con especial atención a las formas tradicionales de propiedad y de supervivencia cultural, derechos a la Tierra y a los Territorios", Documento OEA/Ser.K/XVI, GT/DADIN/doc.89/02, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, 7 octubre 2002.

Resoluciones anuales de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos del año 1987 al 2004, Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Saldamando, Alberto, experto en temas jurídicos y políticos sobre Pueblos Indígenas, entrevista, Washington D.C., 10 de noviembre 2004.

Stavenhagen, Rodolfo, Informe sobre Guatemala, Misión a Guatemala del 10. al 11 de Septiembre 2002, Relator especial sobre la Situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Informe E/CN.4/2003/90/Add.2, Naciones Unidas: Comisión de Derechos Humanos, 59º período de sesiones, Tema 15 del programa provisional, Cuestiones Indígenas: "Derechos humanos y cuestiones indígenas", Ginebra, Suiza, 10 de febrero de 2003.

Son Chonay, Elsa Beatriz, representante de los Pueblos Indígenas de Guatemala, entrevista, Washington D.C., 8 de noviembre 2004.

"Seminario de Expertos sobre Pueblos Indígenas y la Administración de Justicia", realizado en Madrid, del 12 al 14 de noviembre de 2003, Documento E/CN.4/Sub.2/AC.4/2004/6, Comisión de Derechos Humanos, 56º período de sesiones Grupo de Trabajo sobre las "poblaciones" indígenas en Naciones Unidas, 19 al 23 de julio del 2004, Ginebra, Suiza.

Toro, Luis, Asesor del Presidente del Grupo de Trabajo por parte de la OEA, entrevista, Washington D.C., 18 de Septiembre 2004.

"TEXTO CONSOLIDADO DEL PROYECTO DE DECLARACIÓN PREPARADO POR LA PRESIDENCIA DEL GRUPO DE TRABAJO", OEA/Ser.K/XVI, GT/DADIN/doc.139/03, Grupo de Trabajo para la Elaboración de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Consejo Permanente, Organización de Estados Americanos, 17 junio 2003.

"Una década de Transformación", OEA/SER.P AG/INF.322/04, Documento de la Secretaría General, Dr. César Gaviria, Asamblea General, Trigésimo cuarto período ordinario de sesiones, Quito, Ecuador, 8 de junio del 2004.

Vezina, Catherine, Primer Secretaria, Misión Permanente de Canadá ante la OEA, entrevista, 21 de octubre del 2004, ciudad Washington D.C.

Vásquez Ayala, Alberto, representantes de los Pueblos Indígenas de Paraguay, entrevista, Washington D.C. 8 de noviembre 2004.

ANEXO

RESULTADO DE LAS ENCUESTAS

A continuación se presenta el resultado de las respuestas que brindaron los representantes de Pueblos Indígenas y de los Estados.

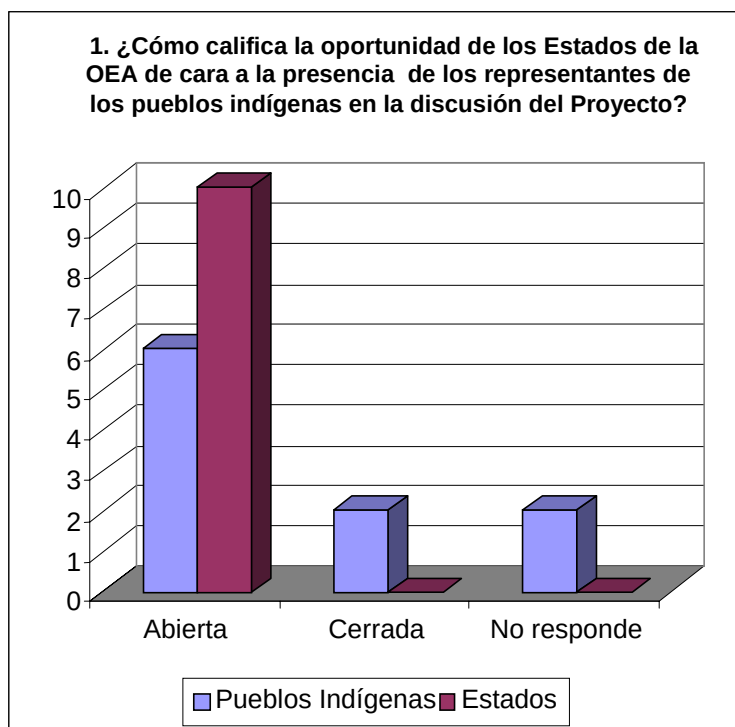
La pregunta No. 1 se refiere a la obtención de la visión que tienen los actores de la participación indígena en la discusión del Proyecto:

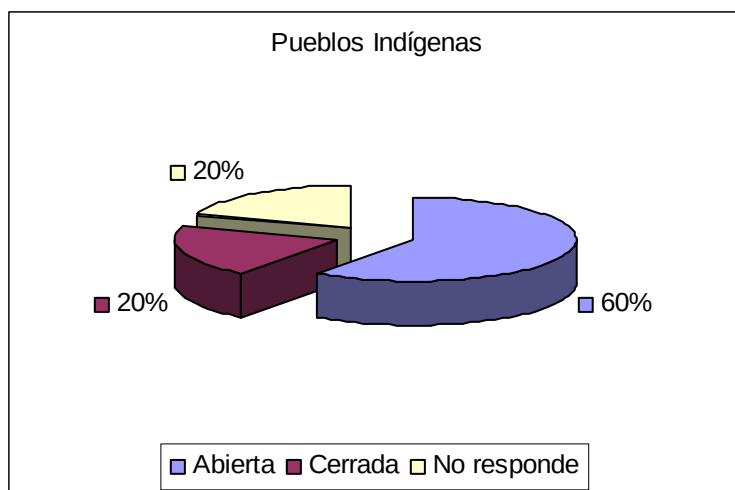
Pregunta número 1

¿Cómo califica la oportunidad de los Estados de la OEA de cara a la presencia de los representantes de los pueblos indígenas en la discusión del Proyecto?

☐ abierta ☐ cerrada

El resultado fue el siguiente: de 10 representantes gubernamentales entrevistados afirmaron que la participación indígena en la OEA es abierta, mientras que los representantes indígenas indicaron que de 10 respuestas 6 dicen que es abierta, 2 que es cerrada y 2 se inhibieron en responder. Estas se reflejan en las siguientes gráficas:





Las respuestas manifestadas anteriormente reflejan que los Estados tienen la visión de que la participación indígena es abierta, mientras que para los representantes indígenas aún no es así, porque a penas el 60% responde que sí.

Pregunta número 2

¿Cómo analiza el proceso de participación de los representantes indígenas en la discusión del Proyecto de Declaración Americana?

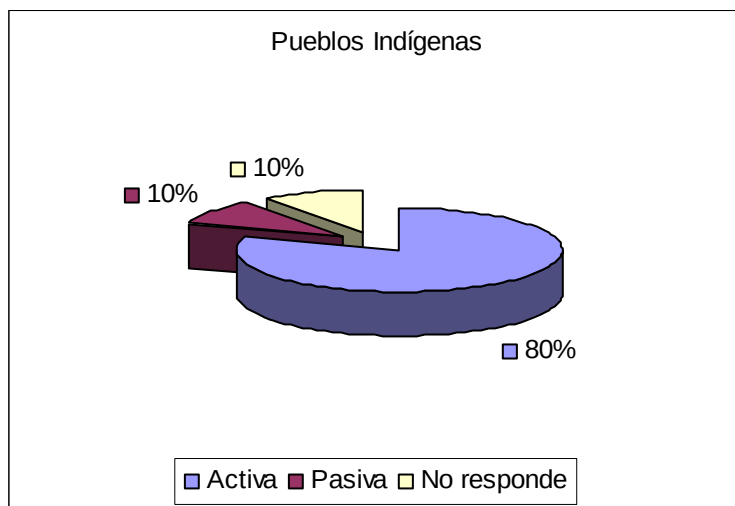
☐ Activa

☐ Pasiva

La segunda pregunta aplicada se refiere a la participación de los representantes indígenas en la OEA, es decir si es activa o pasiva. Esto reafirmó si los representantes indígenas tenían la oportunidad de presentar propuestas, dialogar, intervenir, discutir, analizar, es decir, una presencia activa, o de lo contrario, como sucede en otros foros, donde existe presencia indígena, pero sin participación real.

De 10 cuestionarios aplicados a Pueblos Indígenas, 8 han respondido que la participación es activa, 1 pasiva y 1 se abstuvo en responder.

Los 10 representantes de Estados respondieron que la participación indígena ha sido activa. Ver las siguientes gráficas:





Después de haber analizado los resultados de la segunda pregunta se puede afirmar que la participación de los representantes indígenas en la redacción del proyecto de Declaración Americana ha sido activa.

Pregunta número 3.

¿Cree que se cumple el mandato de la Asamblea General de la OEA, en el sentido de una transparente y efectiva participación de los pueblos indígenas en la discusión del proyecto? ☐ Si ☐ No

Esta fue formulada con base a los mandatos de las distintas resoluciones emanadas de la Asamblea General, en el sentido de que la participación de los Pueblos Indígenas sea efectiva, entendiéndose de que la visión, las aspiraciones, los contenidos y las propuestas de los Pueblos Indígenas sean discutidos, debatidos y tomados en cuenta al momento de la redacción final de los párrafos de la declaración.

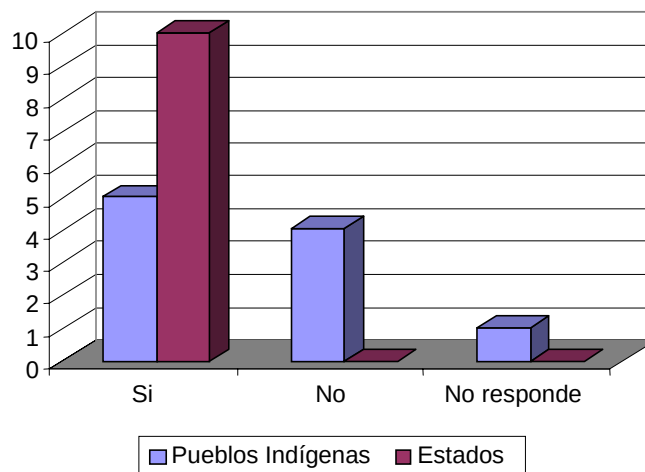
El resultado en torno a la pregunta 3 fue el siguiente:

De 10 cuestionarios aplicados a los representantes de los Pueblos indígenas, 5 respondieron que existe una transparente y efectiva participación, 4 respondieron que no y 1 prefirió omitir respuesta.

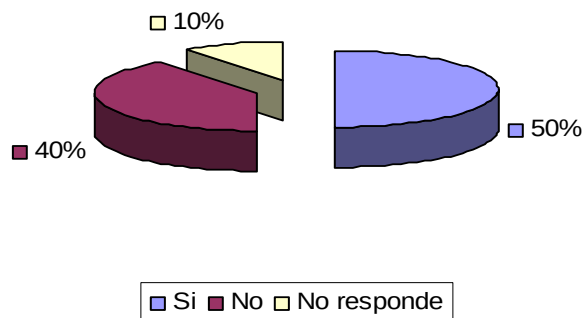
Por su parte, los 10 Estados consideran que ha existido una transparente y efectiva participación de los pueblos indígenas en el proceso de elaboración de la Declaración Americana.

Las respuestas se ven reflejadas en las gráficas siguientes:

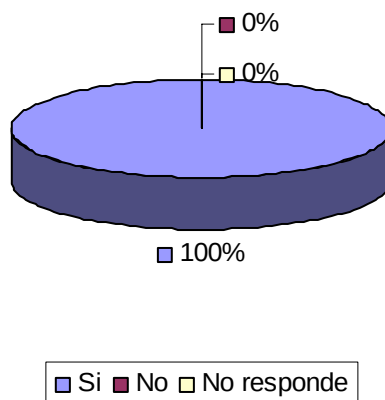
3. ¿Cree que se cumple el mandato de la Asamblea General de la OEA, en el sentido de una transparente y efectiva participación de los pueblos indígenas en la discusión del proyecto?



Pueblos Indígenas



Estados



Es interesante observar que solamente el 50% de los representantes de los Pueblos Indígena afirmó que existe una transparente y efectiva participación, el otro 50% pone en duda la afirmación de los Estados.

Pregunta número 4.

¿Existe equidad e igualdad en la participación entre representantes de pueblos indígenas y los delegados de gobiernos al momento de discutir y analizar el proyecto de Declaración Americana?

☐ Si

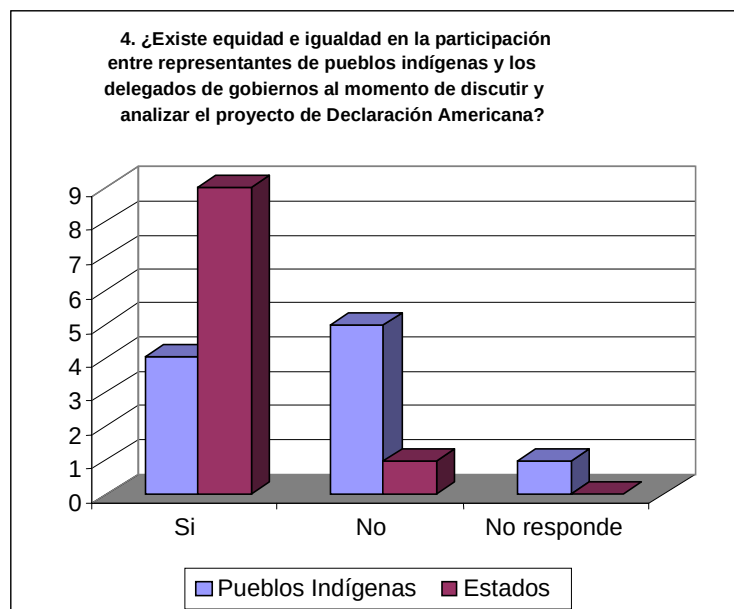
☐ No

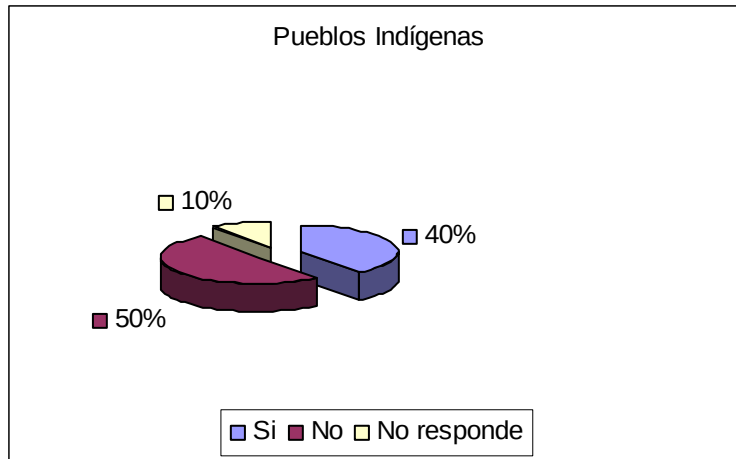
Esta pregunta se refería principalmente a las formas de participación de los representantes indígenas y de los Estados al momento de los debates en las reuniones de negociación, es decir, que si había un ambiente propicio de igual a igual en las discusiones, o de equidad al momento de plantear las propuestas. La misma complementa las anteriores, porque puede haber participación, activa, transparente, pero también el riesgo de la desigualdad al momento de presentar y tratar los temas.

Después de haber tabulado los datos, las respuestas indicaron lo siguiente:

De los representantes indígenas, 4 respondieron que sí, 5 que no y 1 se abstuvo de responder.

De 10 Estados entrevistados, 9 consideraron que sí existe equidad e igualdad y 1 que no debe existir igualdad porque la igualdad solo es posible entre los propios Estados. Ver las siguientes gráficas donde se refleja la situación anterior.





Después de haber analizado las respuestas se puede afirmar que, por parte de los Estados existe la visión de la igualdad y equidad en la participación, sobre todo cuando se discuten las propuestas, ya que discute por igual y los representantes indígenas participan sin ninguna restricción en la argumentación de sus propuestas, sin embargo, no es así en la percepción de los representantes indígenas quienes solamente el 40% afirma que existe igualdad y equidad.

Pregunta número 5:

¿Le satisface los mecanismos de participación establecidos para la discusión del contenido el Proyecto de Declaración Americana?

☐ Si

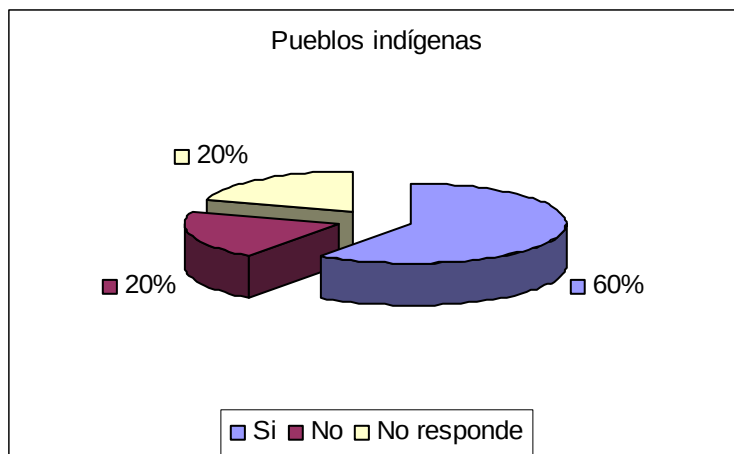
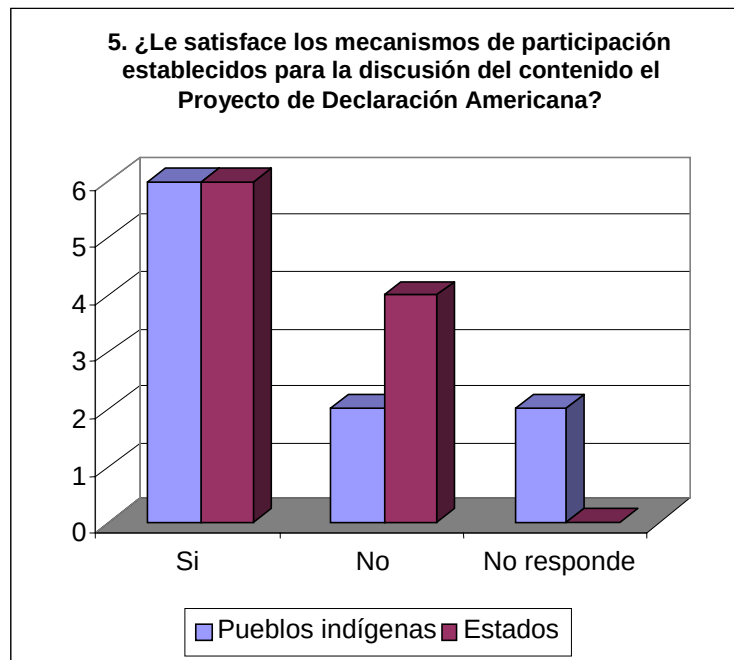
☐ No

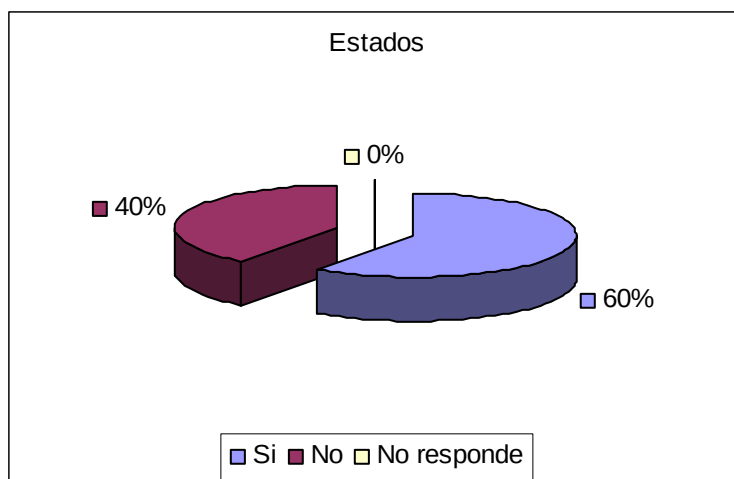
La pregunta cinco se formuló con el objetivo de conocer si los mecanismos de participación indígena en la discusión del Proyecto de Declaración Americana

son suficientes o se necesitan renovar para cumplir con los principios de participación activa, transparente, activa y equitativa de los Pueblos Indígenas.

De un total de 10 cuestionarios aplicados a los pueblos indígenas, 6 respondieron que sí les satisfacía los mecanismos de participación, 2 que no y 2 no respondieron.

Los 10 Estados respondieron de la siguiente manera: 6 Estados sí les satisfacía los mecanismos actuales y 4 Estados que no porque prefieren crear otros que agilicen la culminación de la redacción de la Declaración.





Después de haber conocido las respuestas, se pudo establecer que entre los representantes indígenas y de Estados existía una visión común entre el 60% de los encuestados, de que los mecanismos de participación indígena sí son suficientes para finalizar con el proceso de la Declaración, mientras que el 40% en común de pueblos indígenas y Estados indica que se deben buscar y crear nuevos mecanismos.

Pregunta número 6

¿Está usted satisfecho con el proceso de participación establecido para la discusión del contenido el Proyecto de Declaración Americana?

☐ Si

☐ No

La inquietud se relacionó con el proceso establecido para la discusión de la declaración, por ejemplo, la reunión de negociaciones para la búsqueda de consensos en el que participan representantes indígenas, además de haber establecido el principio de que la declaración será aprobada en consenso con los representantes indígenas.

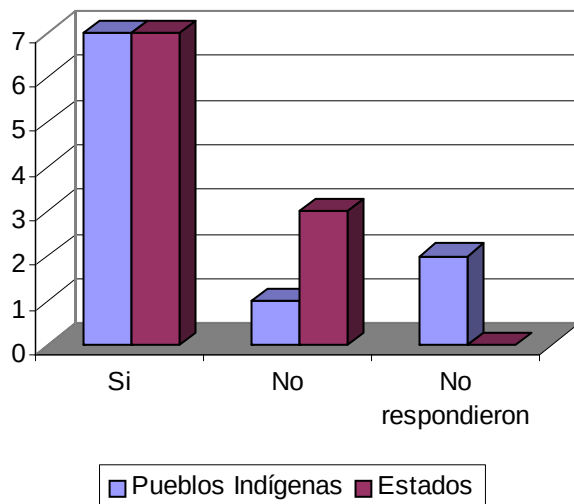
Las respuestas fueron las siguientes:

De los 10 representantes indígenas entrevistados, 7 respondieron que sí, 1 que no, y dos no emitieron opinión.

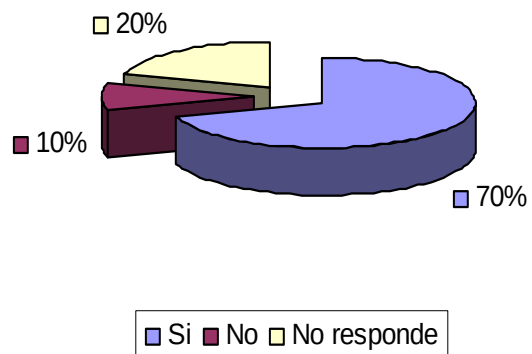
Entre los Estados, de 10 cuestionarios aplicados, 7 respondieron afirmativamente y 3 no están satisfechos.

Esta situación se refleja en las siguientes gráficas:

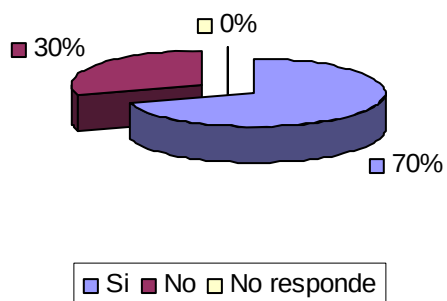
6. ¿Está usted satisfecho con el proceso de participación establecido para la discusión del contenido el Proyecto de Declaración Americana?



Pueblos Indígenas



Estados



Después de haber cotejado las respuestas, los representantes indígenas y de los Estados coinciden en un 70% de que estaban satisfechos con el proceso de discusión de la Declaración, mientras que sólo un 30% no.

Pregunta número siete

¿En su visión de formas de participación de los representantes indígenas en las discusiones del Proyecto de Declaración Americana, cree que hay necesidad de seguir proponiendo otros mecanismos?

☐ Si

☐ No

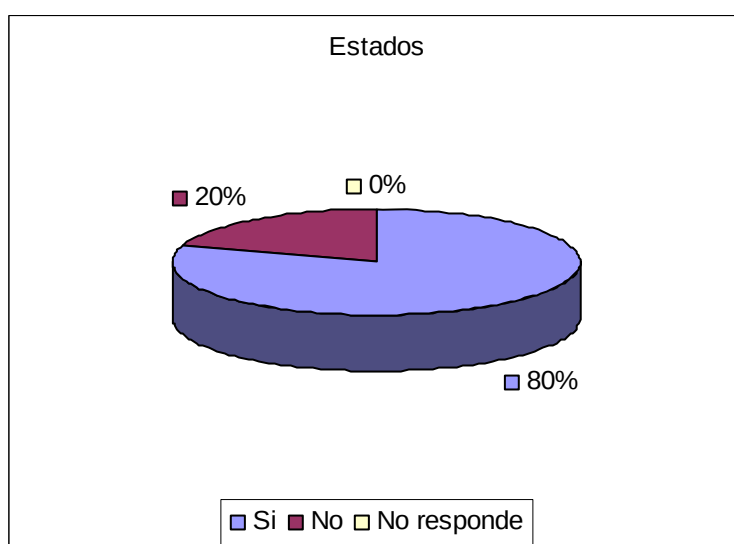
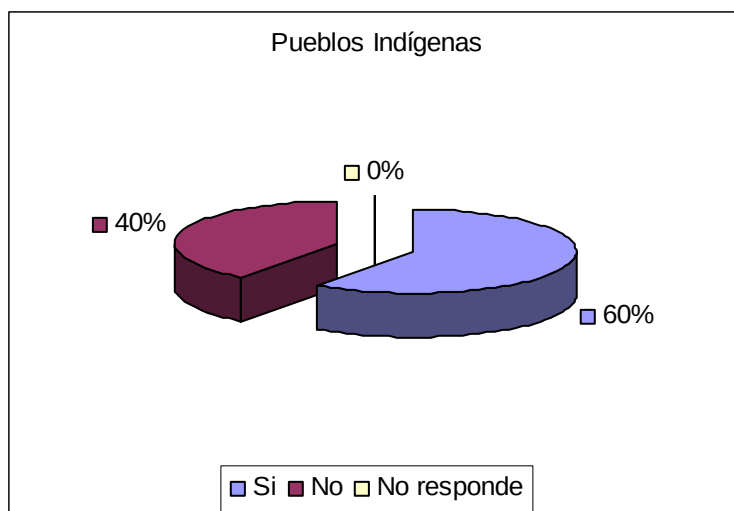
Se formuló la pregunta anterior con la finalidad de motivar a los representantes indígenas y de Estados si propondrán en el futuro inmediato nuevos mecanismos de participación indígenas. Al respecto, respondieron lo siguiente:

6 representantes indígenas afirmaron que se debían seguir buscando otros mecanismos de participación indígena, 4 respondieron que no y que estaban conformes con los existentes.

Entre los Estados, 8 afirmaron que se deben buscar otros mecanismos de participación y 2 que no.

La relación de respuestas se pueden observar en las siguientes gráficas:





Las respuestas a la pregunta siete indicaron que ambos actores, pueblos indígenas 60% y Estados 80% consideraron la importancia de prever otros mecanismos para la discusión de la Declaración Americana. La preocupación se manifestó en torno a las tomas de decisiones sobre el contenido de los párrafos del texto, por ejemplo, los Pueblos indígenas alcanzan consenso y presentan en unidad sus propuestas en las negociaciones, mientras que los representantes de Estados no tienen un consenso interno; otro ejemplo es la visión de consenso por parte de los pueblos indígenas que generalmente tiende a que la minoría se suma a la mayoría, mientras que entre los Estados se busca el consenso absoluto, es decir, todos deben estar conformes con el párrafo. Según la opinión de los Pueblos Indígenas esto ha influido negativamente en la discusión de la Declaración, puesto que uno o dos Estados han estado obstaculizando la opinión de la mayoría. Por ello, ambos actores de la Declaración opinaron que se deben buscar mecanismos ágiles de tomas de decisión durante las negociaciones.

Pregunta número 8

¿Es aceptado por los Estados el concepto de Libre Determinación para los Pueblos Indígenas?

☐ Mucho

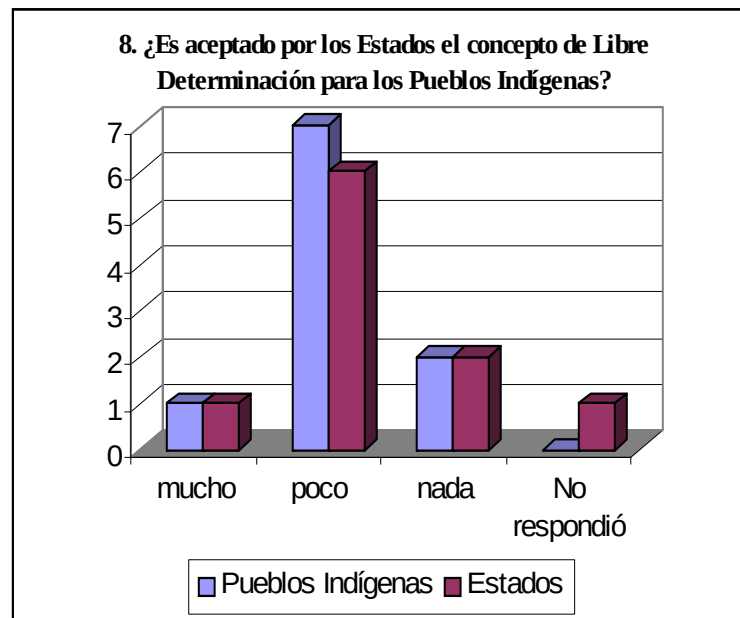
☐ Poco

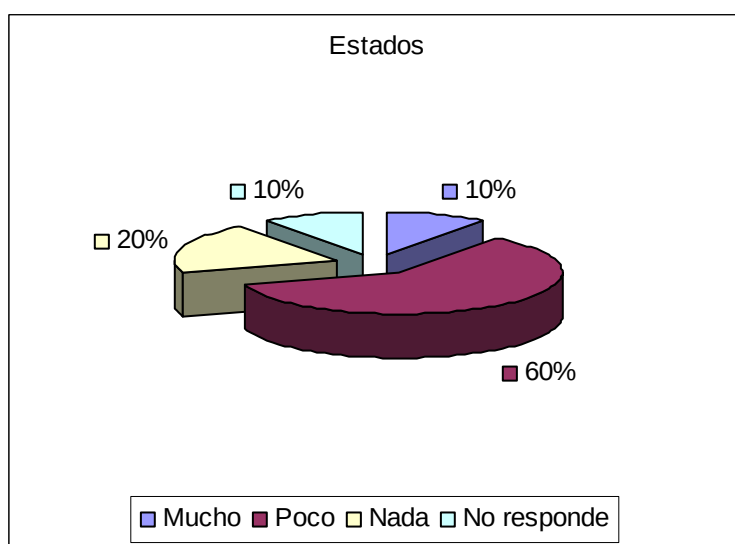
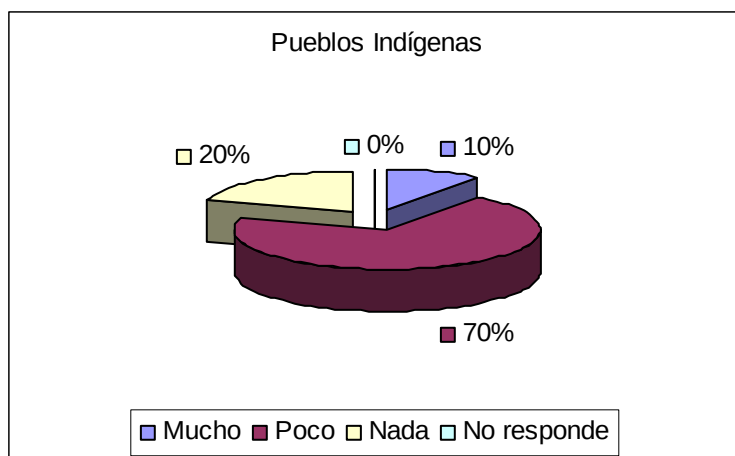
☐ Nada

Esta pregunta está relacionada con el contenido de la Declaración, principalmente es uno de los conceptos y derechos reclamados por los Pueblos Indígenas conforme al Derecho Internacional vigente y que la mayoría de los Estados la reducen a su mínima expresión. Ha sido importante conocer la correlación de fuerzas sobre todo en la opinión de los actores de dicho instrumento.

Según la opinión de los Pueblos Indígenas y con base a lo que ha experimentado durante varios años de discusión del texto de la Declaración, 7 respondieron que los Estados aceptan poco el concepto de Libre Determinación, 2 que no aceptan nada y 1 mucho. Entre los Estados respondieron que: 1 de mucha aceptación, 6 poca y 2 nada. 1 Estado se inhibió de responder esta pregunta.

La respuesta se plasma en las siguientes gráficas:





Según las respuestas obtenidas, es la opinión mayoritaria entre Estados y Pueblos Indígenas, 60% y 70% respectivamente, de que el concepto y derecho a la Libre Determinación tiene poca aceptación por parte de los gobiernos. Esto puede dar una idea importante hacia donde se pueden encaminar las futuras negociaciones, porque la Libre Determinación es irrenunciable para los pueblos indígenas y la mismo tiempo lo es para los Estados.

Pregunta número 9

¿En cuanto al concepto de Territorio, existe alguna oposición planteada por algún gobierno / Estado?

☐ Si

☐ No

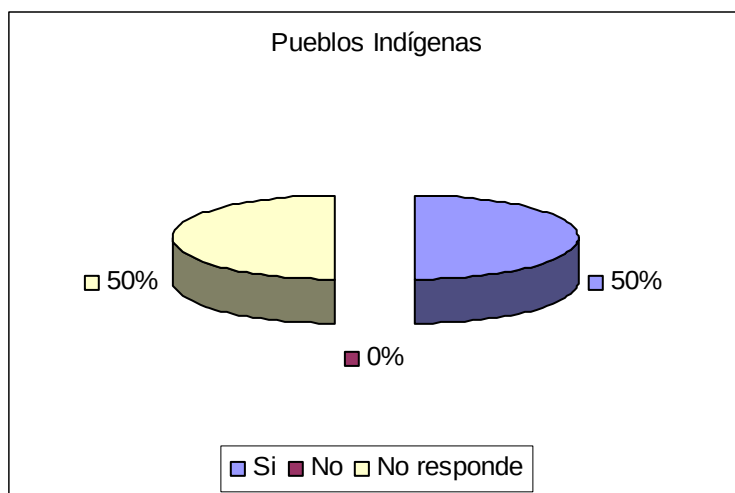
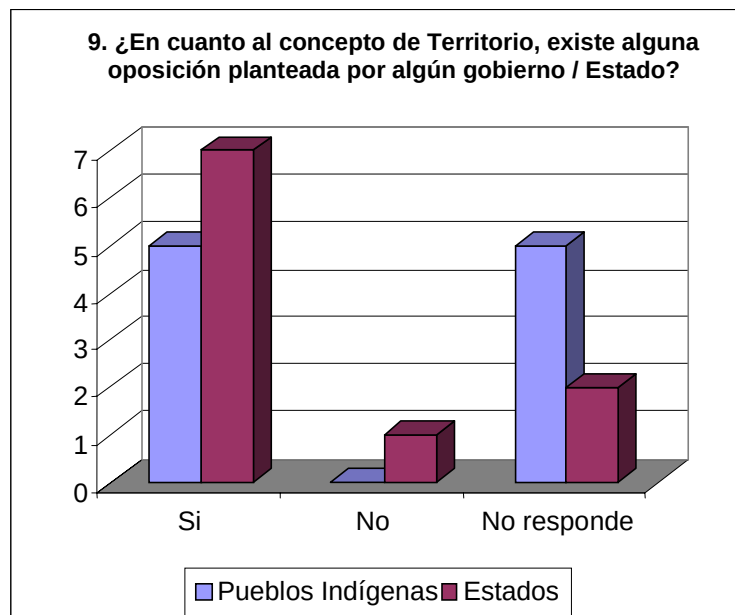
El derecho a las Tierras, Territorios y Recursos naturales son elementos que se han manifestado muchísimo en las discusiones de la Declaración. Los pueblos indígenas reclaman propiedad histórica, uso, control y administración de los

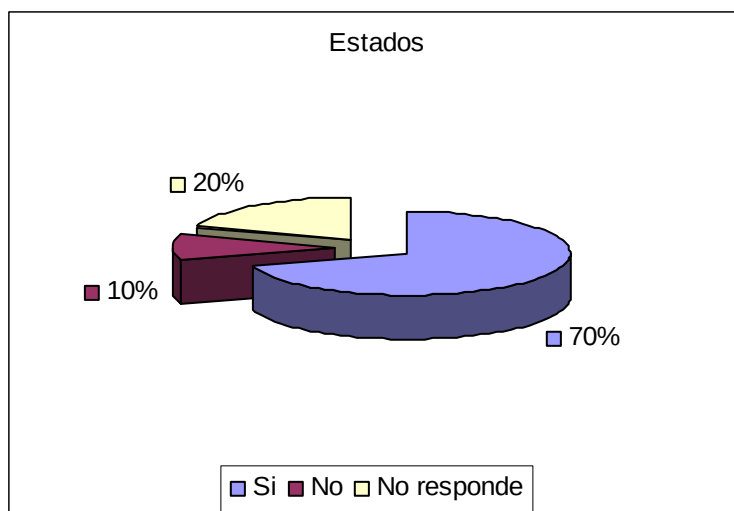
mismos. Para los Estados el Territorio es un elemento de su composición, por lo que fue muy importante preguntar al respecto.

Las respuestas se manifestaron de la siguiente manera:

De 10 entrevistas aplicadas a los pueblos indígenas 5 representantes respondieron que los Estados se oponen al concepto de territorio, 0 que no, y 5 representantes no respondieron porque dicen que todavía no se ha discutido o negociado este tema en el marco del Grupo de Trabajo sobre los Pueblos Indígenas.

De 10 entrevistas realizadas a los gobiernos, 7 representantes manifestaron que han visto oposición de los Estados, 1 que no existe oposición y 2 se abstuvieron de responder el cuestionario.





Si bien es cierto que el término Territorio no ha sido discutido con suficiente tiempo y en distintas reuniones de trabajo, es otro concepto que presenta muchas dificultades en su aceptación por parte de los Estados. Esto se vio reflejado en las respuestas de los Pueblos Indígenas que en un 50% dice que no es aceptado por los gobiernos y por parte de los Estados, el 70% afirmó que ha visto la oposición al respecto. Por su parte el 50% de los representantes indígenas respondió con el beneficio de la duda, porque afirmó que aún no se discute el término y por ello prefirió esperar el momento.

Pregunta número 10

¿Cuál de los tres términos siguientes es el más aceptado en la discusión del Proyecto de Declaración?

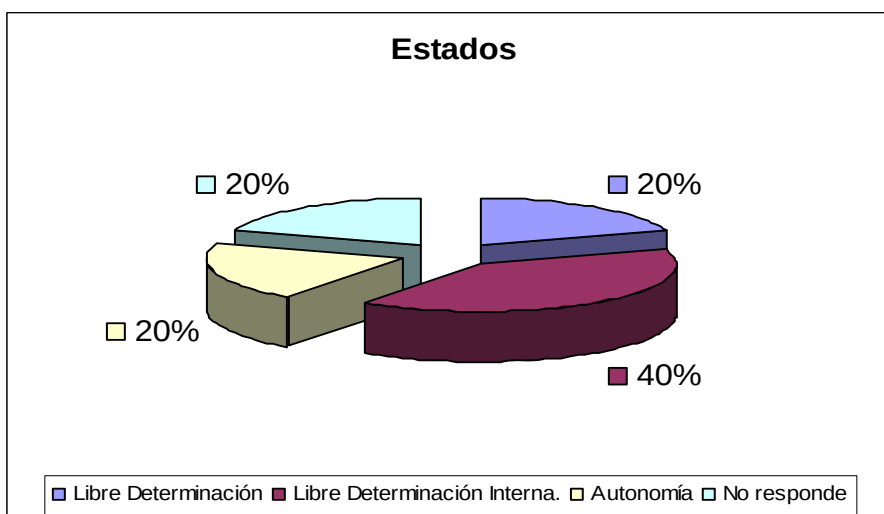
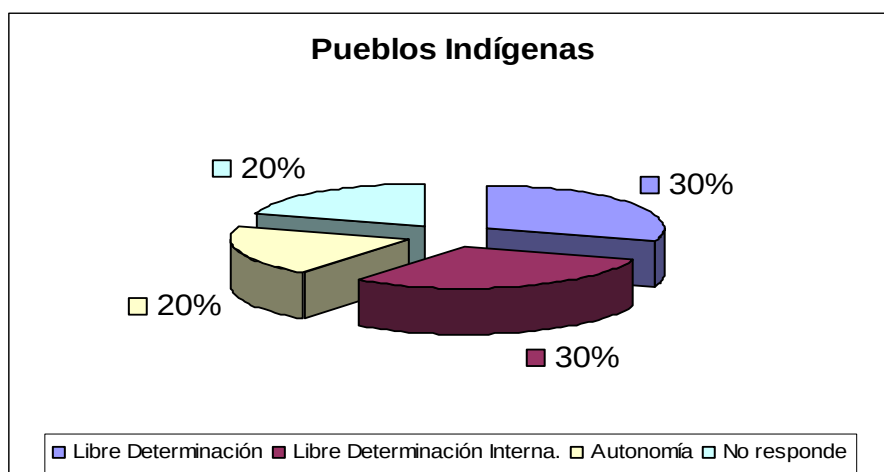
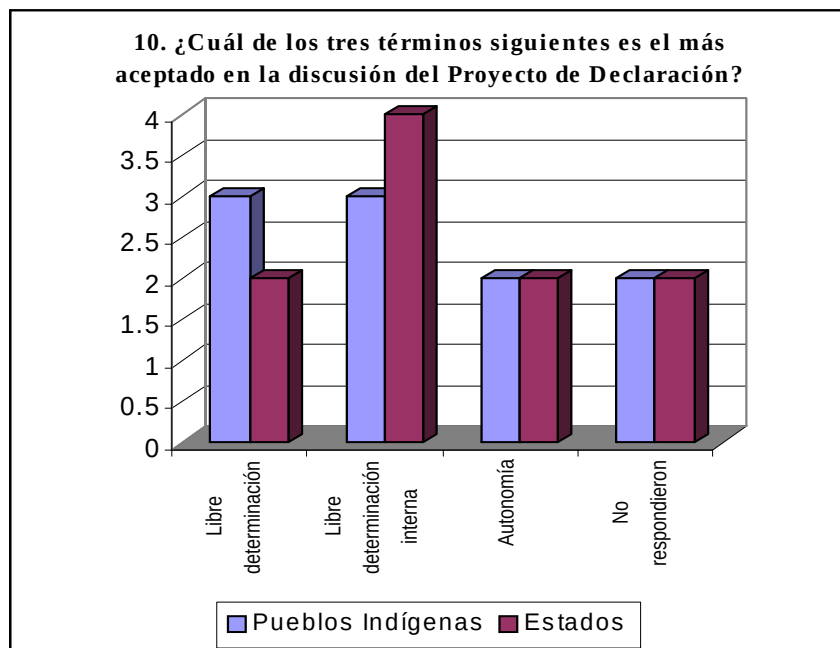
☐ Libre Determinación ☐ Libre Determinación Interna ☐ Autonomía

Con el fin de contribuir en una perspectiva de hacia dónde podría dirigirse la discusión futura inmediata en torno al concepto de Libre Determinación, se les pidió la opinión a los actores de la declaración, manifestándose las siguientes respuestas:

De 10 representantes de Pueblos Indígenas, 3 contestaron que el término de Libre Determinación es el más aceptado, 3 que es Libre Determinación Interna, 2 que los Estados prefieren Autonomía y 2 se abstuvieron de responder la pregunta.

En cuanto a los Estados, de 10 entrevistados 2 respondieron que aceptan la Libre Determinación, 4 dijeron que prefieren la Libre Determinación Interna, 2 representantes prefirieron Autonomía y 2 prefirieron guardar silencio.

La relación de respuestas se refleja en las gráficas siguientes:



Pregunta número 11

¿Se prevé posibilidades para llegar a un consenso satisfactorio sobre el contenido general del Proyecto de Declaración?

☐ Si

☐ No

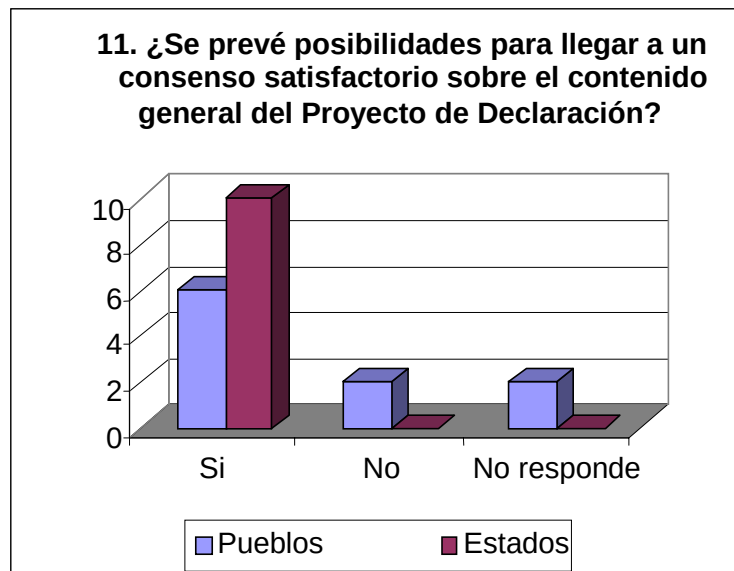
Ante la situación de dificultades presentadas en el proceso de discusión de la declaración, principalmente en los conceptos de Libre Determinación, Territorios y otros elementos, el estudio intentó saber si existe la meta, visión, objetivo o esperanza de llegar a un consenso sobre el texto de la Declaración Americana sobre los derechos de los Pueblos Indígenas.

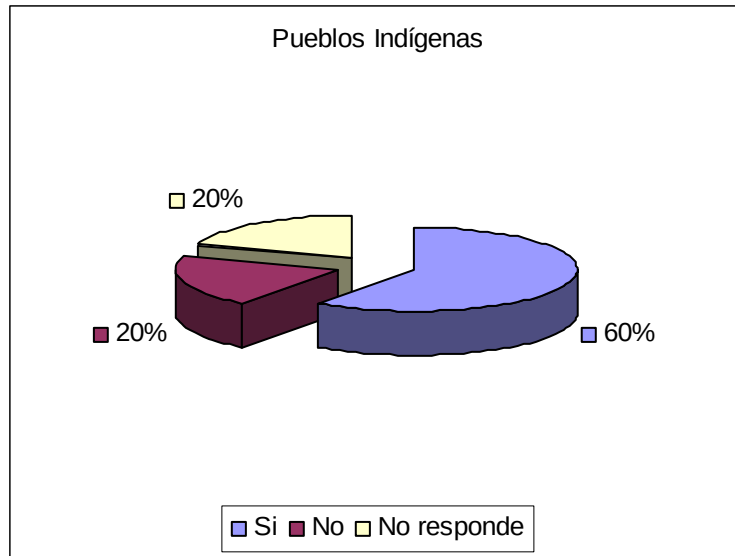
Los actores respondieron de la siguiente forma:

Por su lado, los representantes de los Pueblos Indígenas 6 afirmaron que sí habrá un consenso satisfactorio, 2 que no y 2 se abstuvieron.

Los Estados respondieron todos que se llegará a un consenso satisfactorio.

Las respuestas se reflejan en las siguientes gráficas:





Lo que han reflejado las respuestas vertidas, es que se mantiene la esperanza de que se llegará al consenso para el contenido de la Declaración. Los más entusiastas son los propios representantes de Estados quienes en un 100% afirmaron su interés de alcanzar consenso, mientras que los representantes indígenas lo hace solamente el 60% y un 20% dice que no se logrará.

Pregunta número 12

En caso de no aprobarse la Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, ¿habría consecuencias para los Estados donde habitan Pueblos Indígenas?

☐ Si

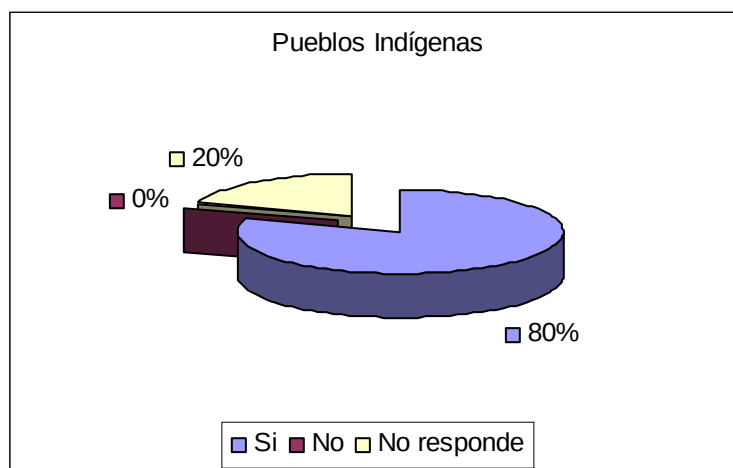
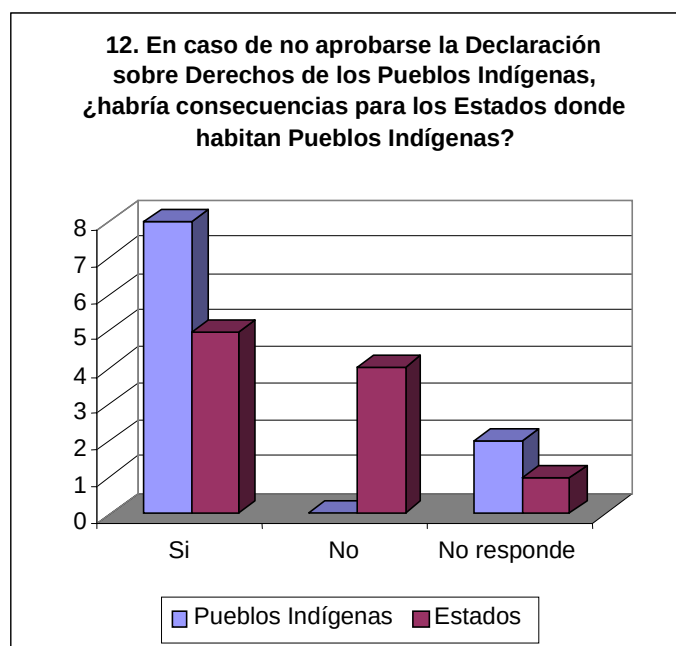
☐ No

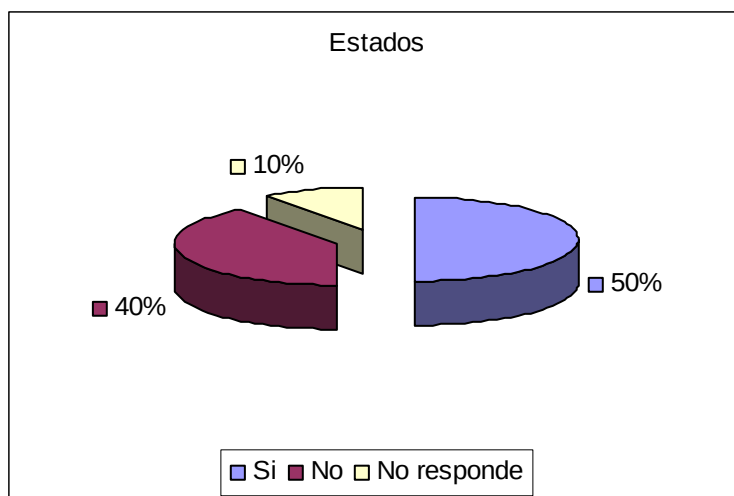
Esta pregunta se centró sobre la inquietud del estudio, en caso de no aprobarse la declaración, qué pasará o podría pasar en los Estados donde habitan, mayoría o minoría de pueblos indígenas.

Los representantes de los Pueblos indígenas 8 respondieron que sí habrá consecuencias para los Estados si no se aprueba la Declaración Americana, y 2 se inhibieron de responder a la pregunta.

De 10 entrevistados por parte de los Estados, 5 respondieron que podría haber consecuencias y 4 respondieron que no, 1 Estado se abstuvo.

La relación de respuestas se refleja en las siguientes gráficas:





Las delegaciones indígenas en un 80% y 50% de los Estados afirmaron que habrá consecuencias para los Estados, mientras que el 40% de los Estados dijo que no pasaría nada, porque cuentan con mecanismos internos, constitucionales y legislativos, de los países que posibilitan el avance en el tratamiento de los derechos de los Pueblos Indígenas.

Pregunta número 13

La no aprobación del Proyecto de Declaración, ¿afectaría a los Pueblos Indígenas en el futuro inmediato?

☐ Si ☐ No

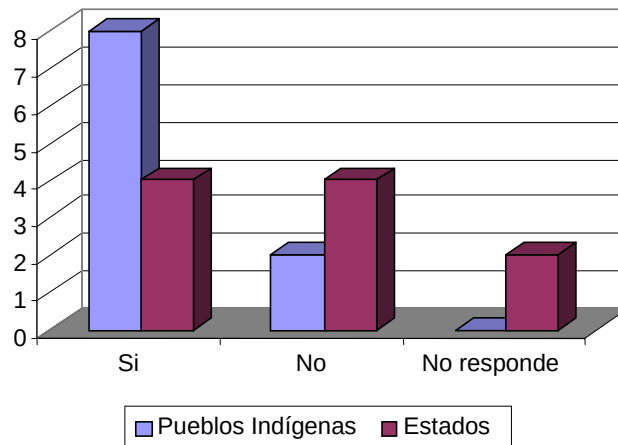
Esta pregunta está relacionada con la desprotección que tienen los pueblos indígenas en cuanto a sus derechos y como consecuencia, se deteriora rápidamente su situación, entre los que se pueden mencionar, la educativa, cultural, política, jurídica, territorial, lo que se agrava con la exclusión y la marginación que sufren actualmente.

Después de haber aplicado el instrumento, las respuestas fueron:

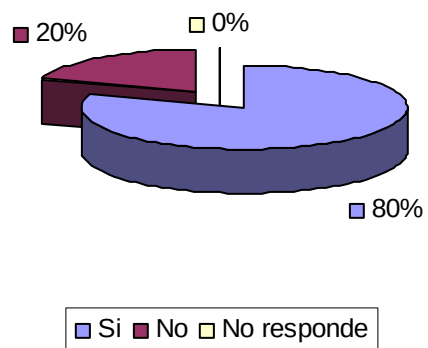
8 representantes indígenas dijeron que sí afectará a los pueblos indígenas sino se lograra el proyecto de Declaración Americana y 2 que no pasará nada.

Entre los Estados, de 10 representantes, 4 afirmaron que sí afectará a los pueblos indígenas en su futuro inmediato, 4 dicen que no y 2 se abstuvieron. Esto se refleja en las siguientes gráficas:

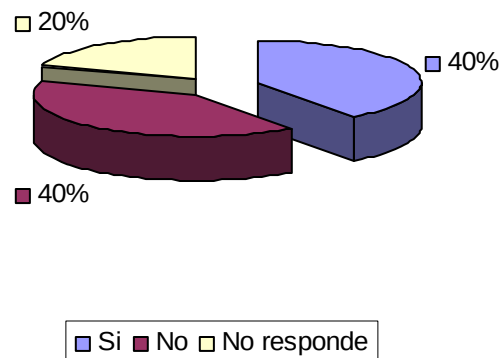
**13. La no aprobación del Proyecto de Declaración,
¿afectaría a los Pueblos Indígenas en el futuro
inmediato?**



Pueblos Indígenas



Estados



Al analizar las respuestas, se estableció que el 80% de los representantes indígenas tiene la preocupación de que se perjudicará o se seguirá perjudicando a sus pueblos si no se aprueba la Declaración, mientras que solamente 40% de los representantes de Estados consideran que habría consecuencias, el 40% está seguro que no pasará nada.

Pregunta número 14

De aprobarse e implementarse el proyecto de Declaración Americana, ¿podría contribuir a la gobernabilidad y mejoramiento de la Democracia en las Américas?

☐ Si

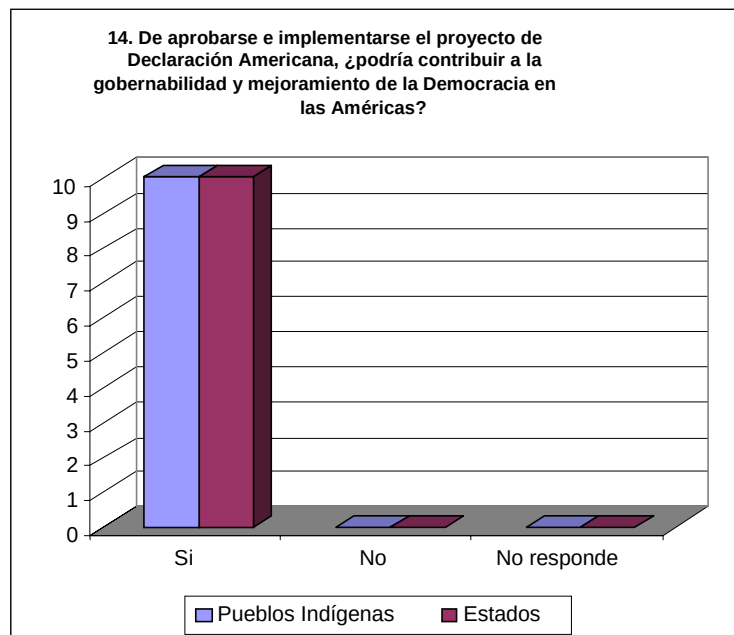
☐ No.

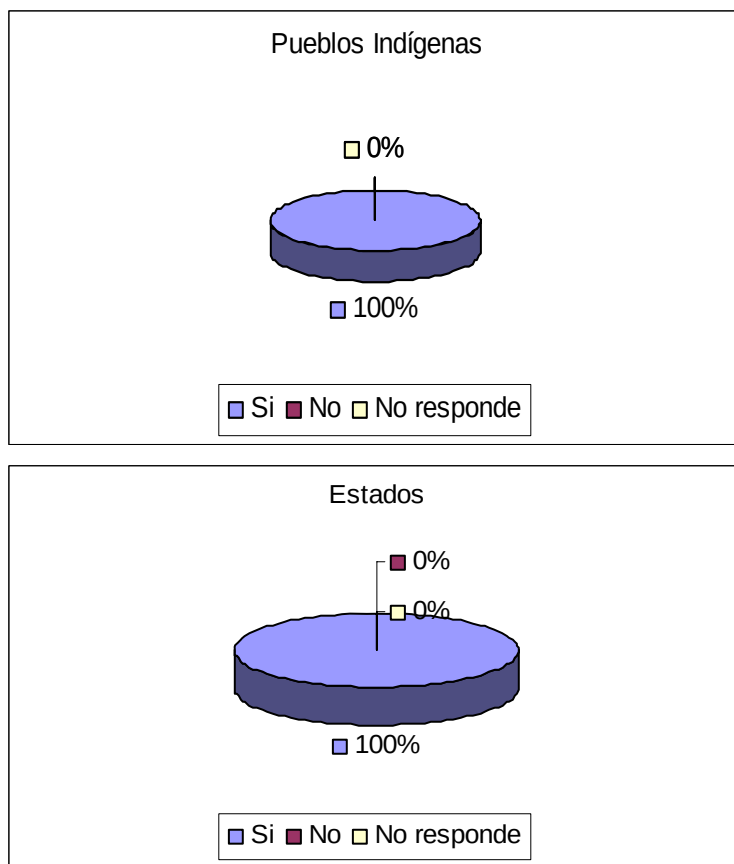
El objetivo de la pregunta fue conocer si los gobiernos y los Estados ven a la Declaración como un instrumento que pudiera contribuir al mejoramiento de la muy cuestionada democracia en las Américas con relación con los derechos de los Pueblos Indígenas, a la vez si el mismo, alentaría a la gobernabilidad, principalmente en aquellos países de mayoría presencia indígena.

Las respuestas se manifestaron de la siguiente forma:

Tanto los representantes de Pueblos Indígenas como los de los Estados, coincidieron en que de aprobarse la Declaración Americana éste podría contribuir a la gobernabilidad y mejoramiento de la Democracia en las Américas.

Véase las gráficas siguientes:





Según las respuestas, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas es una enorme oportunidad para los Estados y los mismos pueblos para que cesen las controversias, la ingobernabilidad que existe en algunos Estados y que esto podría mejorar la Democracia que se ve limitada por los factores negativos que son la discriminación, exclusión y marginación.

Pregunta número 15

¿Considera usted, que el interés de los Estados y los Pueblos Indígenas en la redacción de una Declaración sobre derechos de los Pueblos Indígenas seguirá y se consolidará?

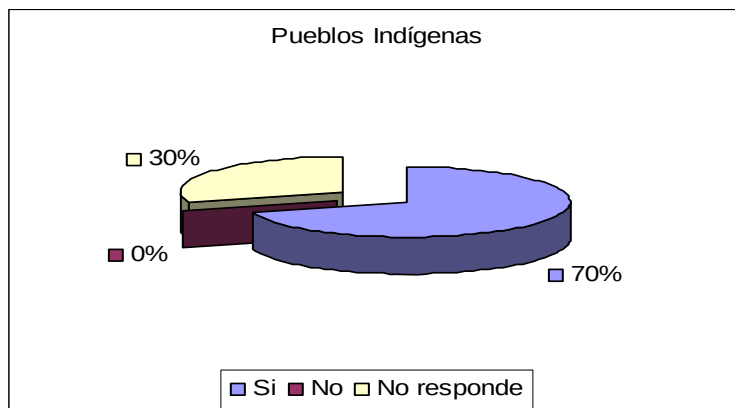
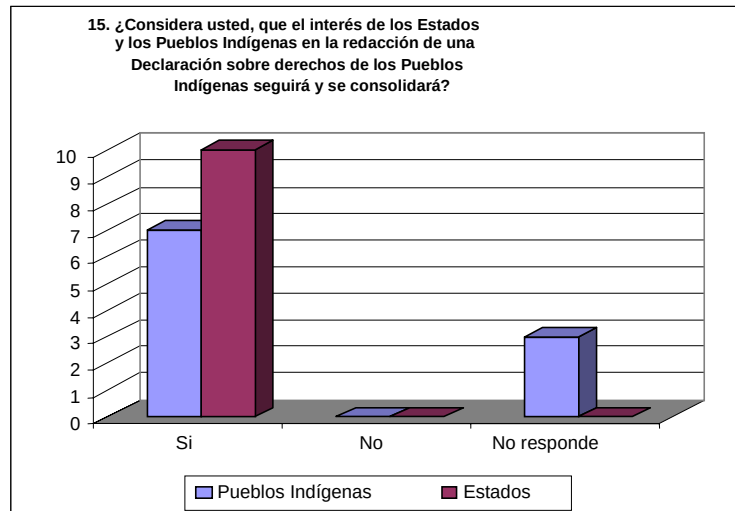
☐ Si

☐ No

Esta inquietud está relacionada con el tiempo que lleva la discusión de la Declaración, sobre todo cuando los resultados no han sido concretos, sustanciales, además, por el sacrificio que realizan los representantes indígenas para llegar hasta Washington D.C., a la sede de la OEA. Esto puede desanimar y puede tener efectos negativos en el ánimo de las delegaciones.

Las respuestas fueron: de los 10 representantes indígenas entrevistados, 7 respondieron afirmativamente, y 3 se abstuvieron.

De los 10 representantes de Estados encuestados todos respondieron que sí se mantendrá el interés de parte de los Estados y de los Pueblos Indígenas para la redacción del Proyecto de Declaración Americana. Las gráficas siguientes muestran la relación de los intereses manifestados:



Lo más importante de las respuestas es haber conocido que se seguirá en el interés de los Estados y de los Pueblos indígenas para alcanzar una Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.