www.flacsoandes.edu.ec

UNIFEM - UNICEF - OACNUDH

¿QUÉ ESTÁ PASANDO CON LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS?

Estudio sobre buenas prácticas, obstáculos y desafíos en la implementación de las recomendaciones del Relator Especial para los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, del Comité de Derechos del Niño y del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, respecto de los pueblos indígenas en Bolivia, Ecuador y Perú.

Myrna Cunningham K.,
Dennis Mairena A.
Mariana López
María Eugenia Choque,
Juan Reátegui,
Luis Fernando Sarango,

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente a las de OACNUDH, UNIFEM y UNICEF.

15 de junio de 2008

¿Qué está pasando con los derechos de los pueblos indígenas?
Estudio regional: Buenas prácticas, obstáculos y desafíos en la implementación de las recomendaciones del Relator Especial de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas, del Comité de los Derechos del Niño y del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en Ecuador, Bolivia y Perú.

N
323.11
Q3

¿Qué está pasando con los derechos de los pueblos indígenas?
Estudio regional: Buenas prácticas, obstáculos y desafíos en la implementación de las recomendaciones
del Relator Especial de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas, del Comité de los Derechos del Niño y del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en Ecuador, Bolivia y Perú.
Myrna Cunningham... [et al.]. UNIFEM, UNICEF, OACNUDH
Managua : CADPI, 2008.
146 p. : il. Col.

ISBN: 978-99924-0-776-9

1. INDIGENAS DE BOLIVIA-CONDICIONES SOCIALES 2. INDIGENAS DE ECUADOR-CONDICIONES SOCIALES 3. INDIGENAS DE PERU-CONDICIONES SOCIALES 4. DERECHOS DEL NIÑO 5. DISCRIMINACION DE LA MUJER 6. SITUACION JURIDICA 7. RECOMENDACIONES

Contenido:
Myrna Cunningham K., Dennis Mairena A., Mariana López, María Eugenia Choque, Juan Reátegui, Luis Fernando Sarango

Fotografías:
Magdalena Ripa Alcina; UNICEF; Mariana López.

Diseño portada:
Joaquín Pardo. UNIFEM

Diseño Interno:
Carlos Alberto Solórzano

Cuidado de Diseño y Edición:
Dennis Mairena A.

Edicion de textos:
Alma Jenkins (UNICEF), Jorge Araya (OACNUDH), Miriam Lang (UNIFEM)

Agradecimientos a:
José Parra, Secretaría del Mecanismo de Expertos sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, OHCHR.

Octubre 2008

Impresión:
COPY EXPRESS, S.A. , Nicaragua.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente a las de OACNUDH, UNIFEM y UNICEF.

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo **5**

Presentación **7**

1. Los derechos humanos y los derechos de los pueblos indígenas

1.1 Procesos más relevantes en los últimos años **12**

a. Los derechos de las mujeres indígenas **12**
b. Los derechos de las niñas y los niños indígenas **14**
c. Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena **15**
d. Primer y Segundo Decenios Internacionales de los Pueblos Indígenas del Mundo **17**
e. Convenio 169 de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales **17**
f. Convenio sobre la Diversidad Biológica **18**
g. Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas **18**
h. Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU **19**
i. Mecanismos de derechos humanos: expertos en temas indígenas **19**
j. Organización de Estados Americanos (OEA) **20**
k. Enfoque de Derechos Humanos en el Desarrollo **22**

2. El Relator Especial para los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, la CEDAW y la CDN

2.1 Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) **25**
2.2 Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) **26**
2.3 El Relator Especial para los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas **27**
a. El Mandato **27**
b. Sobre la implementación de las recomendaciones del Relator Especial **29**

3. Contexto general de los pueblos indígenas en Bolivia, Ecuador y Perú

3.1 Aspectos socio demográficos **35**
3.2 Contexto político, económico y ambiental **36**
3.3 Marco normativo e institucional de los Estados y los pueblos indígenas **39**

4. Principales avances y obstáculos en la implementación de las recomendaciones del Relator Especial para los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, el CEDAW y el CDN en Bolivia, Ecuador y Perú

4.1 Resumen de recomendaciones relevantes para los derechos de los pueblos indígenas en Bolivia, Ecuador y Perú **45**

4.2 Avances y obstáculos en la implementación de las recomendaciones del Relator Especial, el CEDAW y el CDN....47
a. Legislación y derechos colectivos....47
b. Legislación y derechos de mujeres, niños y niñas indígenas....52
c. Capacitación a autoridades, funcionarias y funcionarios públicos....57
d. Pueblos indígenas más vulnerables....59
e. Consulta, participación y consentimiento libre, previo e informado....65
f. Educación....71
g. Administración de Justicia....75
h. Diversidad cultural y políticas públicas....79
i. Sistema de recolección de datos....84
j. Proceso de inscripción y registro de niñas y niños indígenas....86
k. Mecanismo de monitoreo y evaluación....88
l. Difusión y mecanismos de seguimiento de las recomendaciones del Relator Especial....90

5. Buenas prácticas, lecciones aprendidas y conclusiones sobre la implementación de las recomendaciones del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, el CEDAW y el CDN

5.1 Buenas Prácticas....95

a. El Pacto de Unidad para promover los derechos de los pueblos indígenas en la Constitución Política de Bolivia....97
b. La institucionalidad estatal para el ejercicio de los derechos de las nacionalidades y pueblos indígenas de Ecuador....99
c. La promoción de un sistema de registro civil intercultural de nacimiento en la Amazonia peruana....102

5.2 Lecciones aprendidas....104

5.3 Conclusiones....105

6. Guía práctica: Propuesta de divulgación y seguimiento de las recomendaciones del Relator Especial, el CEDAW y el CDN

6.1 Difusión, apropiación y concertación....111
6.2 Establecimiento de mecanismos de seguimiento....112
6.3 Proceso de incidencia....118

Anexos

Anexo 1 Indicadores para el monitoreo de las recomendaciones del Relator Especial, el CEDAW y el CDN....125

Anexo 2 Siglas y acrónimos por país....136

Anexo 3 Bibliografía consultada....139

RESUMEN EJECUTIVO

El Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), impulsan el presente estudio, cuyo objetivo es determinar los avances y obstáculos en la implementación de las recomendaciones del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas; del Comité de los Derechos del Niño (CDN), y del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), en Bolivia, Ecuador y Perú[1].

De igual manera, se incluye un análisis de las capacidades técnicas, legales e institucionales de los organismos estatales y gubernamentales encargados de garantizar el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, identificando el nivel de conocimiento y seguimiento a los instrumentos internacionales.

La metodología de este trabajo incluyó técnicas cualitativas, participativas y pedagógicas. Se aplicaron cuestionarios referidos a la CDN, la CEDAW y las recomendaciones del Relator Especial a miembros de instituciones estatales y organizaciones indígenas. Además, se realizaron entrevistas en profundidad a personas claves y se organizaron talleres para validar la información. El estudio contó con 156 participantes[2] que provenían de diversos sectores: instituciones estatales, universidades, sistema de la ONU, organizaciones indígenas, diversas ONG y sindicatos. También se analizaron instrumentos legales relacionados con la implementación de los derechos de los pueblos indígenas, como las constituciones, leyes, decretos y resoluciones, entre otros.

Las principales recomendaciones del Relator Especial, el CEDAW y el CDN han sido sistematizadas para convertirse en hilo conductor del análisis por país. Con este objetivo se han definido las siguientes áreas temáticas:

- legislación y derechos colectivos;
- capacitación a autoridades públicas y pueblos indígenas;
- pueblos indígenas más vulnerables;
- consulta, participación y consentimiento libre, previo e informado;
- educación;
- administración de la justicia;
- diversidad cultural y políticas públicas;
- sistema de recolección de datos;
- proceso de inscripción y registro;
- mecanismo de monitoreo y evaluación;
- difusión y mecanismos de seguimiento de las recomendaciones del Relator Especial, el CEDAW y el CDN.

El análisis evidenció que en la defensa de los derechos colectivos de los pueblos indígenas no es posible considerar las recomendaciones del Relator en forma aislada sino que deben interrelacionarse con los otros instrumentos que ya forman parte de un sistema amplio de normas internacionales.

Si bien es cierto que la CEDAW no hace referencia a las mujeres indígenas ni contiene disposición alguna que contemple la prohibición de la discriminación racial, este instrumento puede convertirse en una excelente herramienta para la defensa de los derechos de las mujeres indígenas. La CDN, en cambio, tiene disposiciones particulares para niñas y niños indígenas y busca asegurar su identidad mediante recomendaciones sobre registro, protección contra la violencia infantil, y protección para asegurar la salud y la educación. La vulnerabilidad de las mujeres, las niñas y los niños indígenas ha sido puesta de manifiesto a lo largo del estudio.

A partir del análisis de avances y obstáculos en la implementación de las recomendaciones se identificaron "buenas prácticas". Se propone una definición de este concepto ampliamente usado considerando criterios que provienen de los propios estándares de derechos humanos y priorizando ciertos aspectos fundamentales para los pueblos indígenas como, por ejemplo, la participación, la interculturalidad, la promoción y protección de los derechos colectivos, el consentimiento libre, previo e informado, y la equidad entre hombres y mujeres. Es importante poder difundir y compartir conocimientos y experiencias que nos brindan las buenas prácticas a través de redes de aprendizaje, y poder extraer enfoques innovadores validados.

Para la identificación de buenas prácticas se consideran iniciativas exitosas –vinculadas con recomendaciones del Relator Especial, y las observaciones finales del CEDAW y del CDN– enmarcadas en procesos promovidos por los Estados, comunidades u organizaciones indígenas, en cooperación con otros actores, que apliquen un abordaje integral, intercultural y de enfoque de derechos.

[1] A partir de este punto se usará la CEDAW y la CDN en referencia a las convenciones y el CEDAW y el CDN para mencionar los comités.

[2] Incluye personas participantes en talleres y entrevistados en Bolivia y Ecuador y Perú.

Con base en lo anterior se espera que una buena práctica contribuya a:

1. Reconocer, valorar y aplicar conocimientos tradicionales, idiomas, valores y formas de vida con la efectiva participación de los pueblos indígenas.
2. Fortalecer nuevas formas de relaciones entre los pueblos indígenas, el Estado, la cooperación internacional y otros actores.
3. Modificar actitudes discriminatorias de actores sociales y remover obstáculos para el ejercicio de derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas.
4. Promover la inclusión de mujeres y hombres de distintos grupos de edad de los pueblos indígenas, eliminando la discriminación y la exclusión históricas.
5. Informar, capacitar y educar a diversos actores sobre los derechos de los pueblos indígenas.
6. Fortalecer el ejercicio de autonomía de los pueblos indígenas y su participación efectiva en las decisiones que los afectan.
7. Favorecer la unidad interna y las posibilidades de alianzas inter-étnicas y con otros actores.
8. Facilitar la resolución y negociación de conflictos.
9. Favorecer la participación de mujeres y jóvenes indígenas.
10. Respetar el principio de consulta y el de consentimiento previo, libre e informado.

El análisis de avances y obstáculos en la implementación de las recomendaciones y la identificación de "buenas prácticas" permitieron obtener las conclusiones que expondremos a continuación:

1. Las recomendaciones del Relator Especial, la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas, el Convenio 169 de la OIT, CEDAW, CERD - DURBAN, CDN, y otros instrumentos, forman parte de un sistema que interactúa para promover los derechos de los pueblos indígenas. Las recomendaciones planteadas por el Relator Especial no deben por lo tanto ser monitoreadas de forma aislada, sino más bien como parte de un sistema más amplio de normas, agentes y procedimientos internacionales que inter actúan para promover los derechos de los pueblos indígenas.

2. En las medidas y estrategias adoptadas por parte de las instituciones estatales y organizaciones indígenas para promover el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas generalmente no se considera un enfoque de género.

3. La situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas deriva de procesos históricos y fenómenos estructurales de carácter complejo y, por lo tanto, las medidas y estrategias necesarias para mejorar esta situación son necesariamente de carácter complejo y de largo plazo. En este sentido, el análisis de la situación de derechos de los pueblos indígenas, desde una perspectiva histórica de largo plazo, permite concluir que los avances han sido muchos y que han sido producto de una lucha permanente.

4. Hay un alto grado de desconocimiento sobre la figura del Relator Especial por parte de las estructuras de los Estados. Tampoco se han encontrado mecanismos eficaces e institucionalizados para difundir los instrumentos internacionales de defensa de los derechos de los pueblos indígenas entre las entidades gubernamentales.

5. Las instancias de gobierno hasta ahora establecidas para proteger y asegurar los derechos de los pueblos indígenas han resultado ser de bajo perfil y la mayoría no tiene capacidad de seguimiento y monitoreo a los acuerdos internacionales. La falta de mecanismos institucionalizados de seguimiento hace que nadie "se sienta presionado" por el cumplimiento de las recomendaciones.

6. Como obstáculos principales para la implementación de las recomendaciones del Relator Especial, del CEDAW y del CDN, se pueden identificar la falta de voluntad política, la discriminación, la violencia y el racismo. La falta de recursos es también una cuestión mayoritariamente mencionada. Algunas recomendaciones exigen recursos financieros que muchas veces exceden el presupuesto de los organismos, programas y fondos.

7. Hay suficiente evidencia de que los pueblos indígenas y sus organizaciones son los principales actores en la lucha por sus derechos. Cuanto más fuerte y amplia es la unidad de las organizaciones indígenas, más efectiva es la incidencia que logran sobre los gobiernos y otros actores sociales.

8. Si las Defensorías del Pueblo en Bolivia, Ecuador y Perú, contasen con recursos y capacidades adicionales, y mayor jerarquía institucional, podrían establecerse como instancias oficiales para defensa, seguimiento y monitoreo de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

El estudio propone, en su última sección, una guía práctica para mejorar el grado de implementación de las recomendaciones. En la primera parte se presenta una serie de medidas orientadas a elevar el perfil de las recomendaciones del Relator Especial, del CEDAW y del CDN. Para ello se proponen medidas de divulgación de esos mecanismos internacionales y de las leyes nacionales, considerando los medios comunitarios de comunicación. La segunda parte consta de sugerencias muy operativas sobre alianzas e instrumentos para el monitoreo propiamente dicho y, por último, la tercera parte está referida al proceso de incidencia y describe cómo usar algunos mecanismos internacionales.

PRESENTACIÓN

Este documento ofrece los resultados de un estudio sobre avances y obstáculos en la implementación de las recomendaciones del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas[3], del Comité de los Derechos del Niño (CDN) y del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), realizado en Ecuador, Bolivia y Perú entre el 1º de diciembre de 2007 y el 15 de junio de 2008.

Los países andinos, principalmente Ecuador y Bolivia, están viviendo cambios recientes en los Estados como resultado del creciente protagonismo político de los pueblos indígenas. Sin embargo, el avance y el poder político alcanzado por las organizaciones indígenas no han tenido un impacto altamente significativo en aspectos como educación, acceso a la justicia, salud, revitalización cultural, derechos territoriales y niveles de pobreza, entre otros temas abordados por el Relator Especial.

El estudio tiene como objetivo determinar el estado del reconocimiento y el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas en Bolivia, Ecuador y Perú, y su marco de referencia son las recomendaciones del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas y las recomendaciones relativas a pueblos indígenas del CEDAW y del CDN. Además, incluye un análisis de las capacidades técnicas, legales e institucionales de los organismos estatales y gubernamentales encargados de garantizar el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, e identifica el grado de conocimiento y seguimiento a los instrumentos internacionales.

A partir del análisis de "buenas prácticas", con base en una metodología basada en el enfoque de derechos de los pueblos indígenas, el estudio presenta algunas experiencias exitosas en la aplicación de las recomendaciones del Relator. También aporta elementos para construir ciertos indicadores y pautas para el seguimiento de dichas experiencias. Las buenas prácticas identificadas, así como las lecciones aprendidas, pueden contribuir a la aplicación universal de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas adoptada por las Naciones Unidas en septiembre de 2007.

El estudio está estructurado en seis secciones y tres anexos. La sección 1 describe los derechos humanos y los derechos de los pueblos indígenas, e indica algunos procesos e instrumentos internacionales relevantes que han servido de base para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. La sección 2 presenta las características principales de la CEDAW y la CDN, el mandato del Relator Especial y consideraciones generales sobre sus recomendaciones. La sección 3 hace una breve referencia al contexto general de los pueblos indígenas en la región andina, con énfasis en el marco normativo institucional de los Estados y de dichos pueblos. La sección 4 muestra avances y obstáculos en la implementación de las recomendaciones del Relator Especial, del CEDAW y del CDN, con base en una sistematización. La sección 5 propone un concepto y criterios de "buena práctica" en cumplimiento de las recomendaciones desde la visión de los pueblos indígenas, y presenta un ejemplo de buenas prácticas por país y algunas lecciones aprendidas. La sección 6 propone una guía para seguimiento y monitoreo de las recomendaciones del Relator Especial, del CEDAW y del CDN, que esperamos sea de utilidad para las personas y organizaciones que trabajan en la defensa de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

La metodología incluyó técnicas cualitativas, participativas y pedagógicas. Se aplicaron cuestionarios referidos a la CDN, la CEDAW y las recomendaciones del Relator Especial a miembros de instituciones estatales y organizaciones indígenas. Se realizaron entrevistas y talleres con personas claves y personalidades relevantes. El estudio contó con 156 participantes[4]: 68 mujeres y 88 hombres; 120 indígenas y 36 no indígenas, provenientes de los siguientes sectores: instituciones estatales (18), universidades (12), sistema de la ONU (3), organizaciones indígenas (96), ONG (26), sindicatos (1).

Para el análisis, el equipo consultor utilizó los principales instrumentos legales relacionados con la implementación de los derechos de pueblos indígenas en los países, tales como constituciones políticas, leyes, decretos ejecutivos, resoluciones ministeriales, mandatos y otros. Igualmente, se identificaron instrumentos normativos que sustentan los derechos indígenas en cada país objeto de estudio, como por ejemplo:

- Estrategias para la inclusión de los derechos humanos y los derechos de los pueblos indígenas priorizados por ministerios, entes autónomos, programas y proyectos.
- Lineamientos de integración de los derechos y necesidades de los pueblos indígenas en todas las áreas de atención e intervención de diversos programas.
- Determinación de indicadores de verificación de resultados.

[3] A partir de aquí: Relator Especial.

[4] Incluye personas participantes en talleres y entrevistados en Bolivia y Ecuador y Perú.

La relatoría sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas es un procedimiento especial que busca coadyuvar a los esfuerzos de superar los obstáculos existentes para el pleno ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas. Para ello las recomendaciones del relator se basan en visitas de país; comunicaciones con los pueblos indígenas; y diálogo con los gobiernos en un esfuerzo de comprender los desafíos que requieren de acciones inmediatas.

La situación de la mujer y la niñez indígena ha sido identificada como uno de los desafíos principales, pues en sus indicadores sociales se expresa la brecha entre el ejercicio pleno de sus derechos, y políticas y programas estatales con pertinencia cultural que faciliten su desarrollo.

Durante los últimos años, Bolivia, Ecuador y Perú han emprendido acciones desde la sociedad civil y el gobierno para combatir el racismo, la discriminación racial y la exclusión que afecta a más de 100 pueblos y nacionalidades en estos países. Estas acciones han requerido y siguen requiriendo la aplicación de estándares internacionales de derechos humanos como el consentimiento libre, previo e informado, y otros instrumentos y estándares ratificados por los países.

Este estudio recoge algunas experiencias desarrolladas en éstos 3 países en las que la participación, la interculturalidad, la promoción y protección de los derechos colectivos, y la equidad entre hombres y mujeres hacen parte fundamental de la intervención. La difusión de éstas y otras experiencias es fundamental considerando que la recién aprobada Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas reproduce, amplía y detalla estándares internacionales de carácter vinculante. Este nuevo contexto – producto de un amplio consenso de la comunidad internacional – requiere de redes de aprendizaje, y enfoques innovadores compartidos a través de cooperación horizontal entre los países, organizaciones indígenas, y no gubernamentales.

Esperamos que los/as tomadores de decisión, organizaciones indígenas y no gubernamentales puedan sacar provecho de estas experiencias que redefinen las relaciones tradicionales Estado- Pueblos Indígenas- Organizaciones No gubernamentales; modifican actitudes discriminatorias; promueven la inclusión y participación de mujeres y hombres; y fortalecen la democracia y el buen gobierno. ¡El pleno ejercicio de los derechos de la niñez y la mujer indígena así lo requiere!

Carmen Rosa Villa
Directora Regional para
América Latina y el Caribe
Oficina del Alto
Comisionado para los
Derechos Humanos

Nils Kastberg
Directora Regional para
América Latina y el Caribe
UNICEF

Moni Pizani
Directora para la
Región Andina
UNIFEM

Mariana López

PARTE 1

LOS DERECHOS HUMANOS Y LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

1. Los derechos humanos y los derechos de los pueblos indígenas

En el siguiente recorrido se podrá apreciar la lucha de los pueblos indígenas tanto por sus derechos individuales como por los colectivos. Los derechos individuales se reconocen a los seres humanos en su calidad de individuos: por ejemplo, el derecho a la vida. Los derechos colectivos son complementarios e implican el reconocimiento de los derechos de los "pueblos indígenas", de los "niños o mujeres indígenas". En general, están orientados a proteger y preservar la colectividad en su conjunto; por ejemplo, la protección de la cultura, el idioma, la propiedad colectiva de la tierra, la religión, y la medicina tradicional, entre otros. Dichos derechos colectivos corresponden a la cosmovisión indígena que promueve la indivisibilidad de la comunidad y son reconocidos de una forma sin precedentes en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En este apartado se hará un rápido recorrido por las acciones e iniciativas que los pueblos indígenas llevaron adelante ante los Estados y los organismos internacionales desde el siglo XX en el campo de los derechos humanos, con el propósito de comprender mejor el contexto en el cual surge la figura del Relator Especial sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas[5].

En 1923, Cayuca, el Jefe Deskaheh, viajó como representante de las Seis Naciones de los Iroqueses a Ginebra para defender ante la Sociedad de las Naciones[6], el derecho de su pueblo a vivir conforme a sus propias leyes, en su propio territorio y bajo su propia fe. Permaneció en Ginebra por más de un año, intentando lograr el reconocimiento, pero la Sociedad de las Naciones no escuchó su causa. Un viaje similar fue realizado por el líder religioso maorí W. T. Ratana, en 1924, para protestar por el incumplimiento del Tratado de Waitangi (Nueva Zelanda) de 1840, que garantizaba a los maoríes la propiedad de sus territorios. Tampoco en esa oportunidad obtuvieron respuesta.

A mediados del Siglo XX, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), inició una investigación sobre trabajos forzosos que incluía la experiencia de "poblaciones nativas". En 1957, la OIT aprobó el primer instrumento jurídico internacional sobre pueblos indígenas, conocido como el Convenio 107, el cual fue criticado por el movimiento indígena al considerarlo "asimilacionista". Dicho Convenio fue reformulado en el Convenio 169 de la OIT, adoptado en 1989, el cual será analizado más adelante.

En 1970, en respuesta a diversos informes sobre violaciones a los derechos humanos se recomendó a la Subcomisión de Prevención de Discriminación y Protección a las Minorías que hiciera un amplio estudio sobre la situación de los pueblos indígenas. A medida que el Relator Especial para esta tarea, José Martínez Cobo, avanzaba en sus informes, se iba acrecentando la atención internacional sobre la situación de los pueblos indígenas y el movimiento indígena comenzaba a

[5] Datos basados en la información difundida por la Secretaría del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU, la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos y otros organismos de las Naciones Unidas.
[6] Asociación antecedente de la Organización de las Naciones Unidas.

consolidarse en el ámbito mundial[7].

Entre 1981 y 1984 se presentaron cinco volúmenes con los informes de los trabajos coordinados por José Martínez Cobo. En ellos se hace un llamamiento a la comunidad internacional para actuar con decisión a favor de los pueblos indígenas. En 1982, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) creó el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, órgano subsidiario de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías.

El mandato del Grupo de Trabajo era examinar los acontecimientos relativos a la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, y prestar especial atención a la evolución de las normas relativas a esos derechos.

En 1983 ocurrió un hecho sin precedentes: el Grupo de Trabajo permitió la participación de representantes de comunidades, pueblos y naciones indígenas (incluso organizaciones que no tienen estatus consultivo ante el ECOSOC). En ese año participaron 15 ONG, pero en 2006 ya participaban alrededor de 1000 organizaciones en las sesiones anuales. La ONU declaró 1993 como el Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo, con miras a fortalecer la cooperación internacional para la solución de los problemas de los pueblos indígenas en las esferas de educación, salud, derechos humanos, medio ambiente y desarrollo.

1.1 PROCESOS MÁS RELEVANTES EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

a. Los Derechos de las Mujeres Indígenas

Las mujeres han hecho parte permanente de la lucha de los pueblos indígenas tanto en el ámbito nacional como en el internacional. En el transcurso de los años 1980, dentro de los movimientos de los pueblos indígenas, las mujeres aumentaron sus demandas e insistieron en que si bien son afectadas como indígenas por las mismas injusticias y desigualdades, también comenzaban a percibir que su condición de mujeres profundiza dichas injusticias y desigualdades.

Dentro del sistema de Naciones Unidas (SNU), las mujeres indígenas han ido encontrando y ganando diversos espacios donde hacen oír sus reclamos y propuestas. A partir de los primeros años (1982), grandes lideresas indígenas han participado del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas. Ellas también comenzaron a hacerse oír en las conferencias mundiales desarrolladas en la década de 1990 y así se fueron creando vínculos, afianzando sus organizaciones, estableciendo redes y ampliando su visión.

El Programa de Acción de la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre Población y Desarrollo, aprobado en septiembre de 1994 en El Cairo, reafirmó, por ejemplo, que "los derechos humanos de la mujer y de la joven son parte inalienable, integral e indivisible de los derechos humanos universales" (principio 4). Además, incluyó un capítulo especial sobre Pueblos indígenas (Capítulo VI, punto D)[8].

En 1995, mujeres indígenas de todo el mundo llegaron a la IV Conferencia Mundial de la Mujer, llevada a cabo en Beijing, y aprobaron y firmaron la Declaración de Beijing de Mujeres Indígenas[9], documento sin precedentes en conferencias anteriores. Esta declaración sentó las bases de las reivindicaciones de las mujeres indígenas que reclaman sus derechos como indígenas y como mujeres.

Además de elaborar su propia Declaración, las mujeres indígenas lograron posicionar sus demandas específicas dentro de los documentos generales de la Conferencia. Es así como en la Plataforma de Acción de Beijing las indígenas se mencionan entre aquellas mujeres que deben hacer frente a determinadas barreras que dificultan su plena igualdad y su progreso, como mujeres y como miembros de sus respectivas comunidades. Se señala además que ellas son especialmente vulnerables a la violencia y enfrentan otras barreras para el disfrute de sus derechos humanos por el hecho de ser mujeres indígenas. En la Plataforma se recomiendan medidas a favor de las mujeres indígenas en esferas de especial preocupación como la pobreza, la educación, la salud, la adopción de decisiones y el medio ambiente. Además, se hace referencia en repetidas ocasiones a las mujeres indígenas como uno de los grupos que requieren especial atención a la hora de adoptar medidas e iniciativas.

A partir de entonces han sido realizadas importantes reuniones internacionales, tales como: 1ª Cumbre de Mujeres Indígenas de las Américas (Oaxaca, México, 2002); Segunda Conferencia de Mujeres Indígenas de Asia (Baguio, Filipinas, 2004); Segunda Conferencia Continental de Mujeres Indígenas de África (Nairobi, Kenia; 2004); Cuarta Cumbre Continental de Mujeres Indígenas de las Américas, (Lima, Perú, 2004). Finalmente, en julio de 2007 se realizó el V Encuentro Continental de Mujeres Indígenas, en Kahnawake, Canadá.

En 2005, mujeres indígenas de todo el mundo participaron activamente del Examen y evaluación decenales de la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing (llamado comúnmente Beijing +10), y de las conclusiones del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000) presentando un proyecto de resolución que finalmente fue aprobado por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas[10]. En este contexto se consolidó el Foro Internacional de Mujeres Indígenas (FIMI) conformado por organizaciones de mujeres indígenas de las diversas regiones del mundo[11].

Desde su primera sesión, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas ha prestado especial atención a las mujeres indígenas: fueron el tema primordial en su

[7] Dicho proceso coincide con la lucha por los derechos civiles en distintas partes del mundo, lo cual también contribuye a llamar la atención sobre sectores históricamente excluidos.

[8] Disponible en: http://www.unfpa.org/icpd/icpd.cfm

[9] Tebtebba (Indigenous Peoples' International Centre for Policy Research and Education). Disponible en: www.tebtebba.org.

[10] Véase la Resolución 49/7, titulada "Las mujeres indígenas más allá del examen decenal de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing" aprobada por la Comisión el 11 de marzo de 2005. Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2005, Suplemento No. 7 (E/2005/27), cap. I, secc. D.

[11] Foro Internacional de Mujeres Indígenas, FIMI Disponible en: http://www.indigenouswomensforum.org/index-sp.html.

tercera sesión[12] y se adoptaron numerosas recomendaciones al respecto.

Las demandas de las mujeres indígenas parten del sentir colectivo que corresponden al derecho de los pueblos (como el derecho colectivo al territorio, a la cultura, al desarrollo económico y social), incluyendo derechos de equidad de género (como el acceso equitativo a la salud, a la educación y a los ingresos).

En el ámbito americano, las mujeres indígenas cuentan con un instrumento importante para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer: La convención de Belém do Pará, adoptada en Brasil el 9 de junio de 1994[13]. 28 países americanos han ratificado la convención reafirmando la idea impulsada por el movimiento de mujeres: "los derechos de la mujer son derechos humanos".

La Convención resalta que los Estados Partes "tendrán especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada" (Art. 9).

Los Estados Partes, en los informes nacionales a la Comisión Interamericana de Mujeres, deben incluir información sobre las medidas adoptadas para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer, para asistir a la mujer afectada por la violencia, así como sobre las dificultades que observen en la aplicación de las medidas y los factores que contribuyan a la violencia contra la mujer. Además, la Convención establece que "cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos peticiones que contengan denuncias o quejas de violación del artículo 7", que se refiere a los deberes de los Estados.

b. Los derechos de las niñas y los niños indígenas

La Declaración Mundial y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia[14], se encuentran entre los compromisos internacionales formulados en el decenio de 1990 cuyo cumplimiento y ejecución se vigilan con más rigor. Si bien en dichos documentos no se hace especial referencia a niñas y niños indígenas, sirven como marco general de protección de sus derechos.

En los últimos años, el tema de los derechos de los pueblos indígenas ganó visibilidad internacional y se comienza a prestar especial atención a la situación de las niñas y los niños indígenas. Este proceso recibe un gran impulso con la adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1989, en donde, como se verá más adelante, se hace referencia a la particular situación de niñas y niños indígenas.

Por su lado, el Convenio 169 de la OIT contiene dos disposiciones que se refieren explícitamente a la niñez en relación con la educación y el lenguaje como elementos clave para el desarrollo de una sociedad multicultural. El artículo 28 establece que a los niños indígenas se les enseñará, siempre que sea viable, a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan.

En mayo de 2002, la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas en Favor de la Infancia hizo un llamamiento para que se tomaran medidas adecuadas a fin de terminar con la discriminación, proporcionar asistencia específica y garantizar la igualdad de posibilidades de acceso a los servicios para los niños indígenas. También se instó a los Estados a asegurar que los niños indígenas tuvieran acceso a una educación de buena calidad y según modalidades que respetaran su patrimonio cultural y consolidaran su identidad[15].

El Foro Permanente, desde su primera sesión en 2002, expresó su profunda preocupación por los problemas específicos y la discriminación que enfrentan los niños y jóvenes indígenas, particularmente en lo que se refiere a la educación, la salud, la cultura, la pobreza extrema, la mortalidad, el encarcelamiento, el trabajo.

En 2003, el Foro Permanente dedicó la sesión a las niñas, niños y jóvenes indígenas, y adoptó recomendaciones específicas dirigidas a los Estados, el sistema de las Naciones Unidas y los organismos intergubernamentales. Durante las sesiones de 2004 y 2005, dedicadas a las mujeres indígenas y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio 1 y 2, también se adoptaron recomendaciones concernientes a la niñez y la juventud, y se reafirmó la importancia que el Foro le da al seguimiento de este tema.

Siguiendo los principios y disposiciones de la CDN, UNICEF ha venido trabajando, sobre todo en Latinoamérica, para promover el reconocimiento y el ejercicio de los derechos de la niñez y la adolescencia indígenas. En esta línea se llevó a cabo el Encuentro Iberoamericano sobre los Derechos de la Niñez y la Adolescencia Indígena, realizado en Madrid, España, en julio de 2005, donde participaron niñas, niños y adolescentes de 34 pueblos indígenas de 17 países de América Latina.

c. Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena

En 1993 se llevó a cabo la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena, Austria, y constituyó un hito fundamental en la lucha de los pueblos indígenas. Gracias al ángulo de los derechos humanos las cuestiones indígenas reciben atención internacional. Éstos constituyen un marco político que atrae la atención de los Estados, especialmente por la sensibilidad que despierta la crítica a sus prácticas.

Las organizaciones indígenas se prepararon para

[12] E/C.19/2004/23
[13] Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer "Convención de Belém do Pará". Disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/a-61.html.
[14] A/45/625, anexo.
[15] Un Mundo Apropiado para los Niños, documento final de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas en Favor de la Infancia, de 2002. Párr. 20 y 40 (5). Disponible en: http://www.educacionenvalores.org/IMG/pdf/mayo042.pdf.

tener una representación organizada en la Conferencia de Viena. Acababa de concluir la Campaña de los 500 Años de Resistencia Indígena que había movilizado a miles de organizaciones del movimiento indígena mundial y Rigoberta Menchú Tum había ganado el Premio Nobel de la Paz. Como actividades preparatorias, diversas organizaciones indígenas, bajo el liderazgo de Menchú, realizaron las primeras Cumbres de Pueblos Indígenas[16].

Nadie olvidará la campaña de la "S" cuando los representantes llenaron la sala plenaria con grandes carteles señalando la letra "S" y recordando que ellos se consideraban "pueblos" ("peoples" y no "people" o gente, en inglés), en alusión a su identidad como pueblo y en clamor por su libre determinación. No se logró en esa oportunidad la aceptación de la ese, pero sí otras demandas.

En síntesis, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos[17]:

a) Recomienda que los programas de servicios de asesoramiento y asistencia técnica del Sistema de las Naciones Unidas, respondan positivamente a las peticiones de asistencia de los Estados, que redunden en beneficio directo de las poblaciones indígenas y que se pongan a disposición del Centro de Derechos Humanos recursos de personal y financieros, suficientes en esta área.

b) Insta a los Estados a que aseguren la plena y libre participación de las poblaciones indígenas en todos los aspectos de la sociedad, en particular en las cuestiones que les afectan.

c) Recomienda a la Asamblea General que proclame un decenio internacional de las poblaciones indígenas del mundo, que establezca un fondo fiduciario voluntario y considere la creación de un foro permanente para las poblaciones indígenas en el Sistema de las Naciones Unidas.

Asimismo, la participación indígena afirmó su presencia en otras reuniones internacionales: Conferencia de Naciones Unidas sobre el Ambiente y el Desarrollo – "Cumbre de la Tierra" (Río de Janeiro, 1992); Conferencia Mundial sobre Mujeres, (Beijing, 1995), y Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social (Copenhague, 1995). Los pueblos indígenas también participaron activamente en la III Conferencia Mundial contra el Racismo en 2001, realizada en Durban, Sudáfrica.

De forma paralela a dicha incursión en el Sistema de Naciones Unidas, el movimiento indígena logró avanzar en procesos de articulación, en especial para llamar la atención sobre temas específicos tales como: medio ambiente, derechos de las mujeres indígenas, educación y salud indígena, entre otros.

[16] Rigoberta Menchú Tum convocó a diversos líderes y dirigentes de pueblos indígenas de todo el mundo a las Cumbres de Pueblos Indígenas en Chimaltenango, Guatemala y Oaxtepec, México, en donde se concertaron estrategias para la participación en la Conferencia de Viena y el cabildeo posterior para promover la aprobación del Primer Decenio de Pueblos Indígenas.
[17] A/CONF.157/23

d. Primer y Segundo Decenios Internacionales de los Pueblos Indígenas del Mundo

El Primer Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo, comenzó en 1994 y finalizó en 2004. Como continuación del proceso, en 2005, la Asamblea General de la ONU declaró el Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo (2005 – 2015)[18] cuya meta principal es "el fortalecimiento de la cooperación internacional para la solución de los problemas que enfrentan los pueblos indígenas en las esferas de la cultura, la educación, la salud, los derechos humanos, el medio ambiente y el desarrollo social y económico".

Para ello plantea promover programas orientados a la acción y proyectos específicos, mayor asistencia técnica, y adopción de actividades normativas pertinentes. Luego de un proceso de consulta y debate con el Sistema de las Naciones Unidas, gobiernos y organizaciones indígenas[19], se elaboró un plan de acción para el Segundo Decenio, cuyo marco temporal para la aplicación coincide con el de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Además, al igual que para el primer Decenio, un Fondo Fiduciario ha sido establecido para el financiamiento de pequeños proyectos de organizaciones indígenas.

Las Declaraciones del primer y segundo Decenios han creado más conciencia y atención sobre las cuestiones indígenas. Sin embargo, las aspiraciones expresadas en la Conferencia de Viena con respecto al financiamiento a proyectos indígenas por parte de la cooperación internacional han sido poco implementadas hasta ahora.

e. Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales

El Convenio 169 de la OIT aprobado en 1989 ha sido ratificado por 19 países y es hasta la fecha el único instrumento con obligatoriedad jurídica del derecho internacional que se ocupa exclusivamente de los derechos de los pueblos indígenas[20].

Dicho acuerdo promueve el respeto por las culturas, los estilos de vida, las tradiciones y el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas y tribales. Reconoce el derecho a participar en los procesos de toma de decisiones y resalta explícitamente la importancia de la tierra para los pueblos indígenas y su derecho a participar en el uso, la administración y la conservación de los recursos naturales.

La OIT tiene una estructura tripartita constituida por gobiernos, empleados y representantes de los trabajadores. Aunque las organizaciones indígenas no tienen una posición formal en dicha estructura, pueden participar en las reuniones de la OIT bajo estas tres categorías o como ONG.

El artículo 22 de la Constitución de la OIT requiere que los Estados Miembros presenten informes regulares sobre las medidas que han tomado para

[18] A/RES/59/174
[19] Este proceso está explicitado en el documento A/60/270, párrafos 5 al 8.
[20] Convenio (N. 169) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Adoptado el 27 de junio de 1989 por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en su septuagésima sexta reunión. Entrada en vigor: 5 de septiembre de 1991, de conformidad con el artículo 38. Disponible en: http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/62_sp.htm.

cumplir las convenciones que han ratificado. Respecto al Convenio 169, hay una recomendación para que los gobiernos consulten a las organizaciones indígenas y tribales en la preparación de informes. Los informes son analizados por el CEACR (Comité de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones o Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations), constituido por 20 expertos independientes que se reúnen una vez al año. Las organizaciones de trabajadores, como los sindicatos, pueden presentar informes alternativos.

f. Convenio sobre la Diversidad Biológica

En 1992, durante la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, 150 gobiernos firmaron el Convenio sobre la Diversidad Biológica[21], dedicado a promover el desarrollo sustentable. Con el objetivo de hacer realidad los principios de la Agenda 21, el Convenio no solo reconoce la diversidad biológica del planeta sino también se refiere a sus pueblos y la necesidad de seguridad alimentaria, medicinas, agua potable, aire limpio, vivienda y un medio ambiente saludable para vivir.

El artículo 8, literal j "Conocimiento Tradicional, Innovaciones y Prácticas", es particularmente relevante para los pueblos indígenas ya que establece que cada parte contratante debe mantener "los conocimientos, innovaciones y prácticas de comunidades indígenas y locales que entrañan los estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica". Además, promueve la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y alienta el compartir equitativamente los beneficios derivados de su uso.

Las organizaciones de pueblos indígenas han participado desde la entrada en vigor del Convenio. El establecimiento del Grupo de Trabajo Especial de composición abierta sobre el Artículo 8 (j), y disposiciones conexas, ha ayudado a mejorar enormemente la participación de estos representantes. Además, se fomenta la creación de mecanismos de participación en la implementación del Convenio en ámbitos nacionales.

g. Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

En 1993, el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas en la ONU completó el texto final del Proyecto de Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas y lo envío a la Comisión de Derechos Humanos, que creó un Grupo de Trabajo para su seguimiento. Algunos temas eran significativamente polémicos desde el punto de vista de los Estados, como por ejemplo: derecho a la libre determinación; derechos colectivos; derecho al territorio y recursos naturales, y principio de consentimiento libre, previo e informado.

Finalmente, como corolario de varias décadas de trabajo y de lucha, el 13 de septiembre de 2007 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Dicha aprobación representa un paso histórico en la lucha de los pueblos indígenas; establece parámetros claros para asegurar la dignidad y el bienestar de estos pueblos y reconoce sus derechos individuales y colectivos. Además, la adopción de la Declaración otorga a Estados, agencias de cooperación, donantes internacionales y sociedad civil en general, un claro marco de acción para el diseño y puesta en práctica de políticas que involucren a los pueblos indígenas.

h. Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU

En 2001, el Consejo Económico y Social estableció el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas a través de la Resolución 2000/22. El primer período de sesiones en 2002 y el mandato incluyeron los siguientes puntos:

- Examinar las cuestiones indígenas con respecto a desarrollo económico y social, cultura, medio ambiente, educación, salud y derechos humanos.
- Prestar asesoría especializada y formular recomendaciones al ECOSOC, programas, fondos y organismos de las Naciones Unidas.
- Difundir las actividades relacionadas con las cuestiones indígenas y promover su integración y coordinación dentro del Sistema de la ONU.

Este órgano, con un alto nivel en la jerarquía de las Naciones Unidas, y su composición sin precedentes (ocho miembros nominados por Estados y ocho, por pueblos indígenas), demuestra la creciente voluntad política de los Estados de dialogar con los pueblos indígenas sobre sus problemáticas.

El Mandato del Foro incluye derechos humanos, pero también pone atención en cuestiones sociales y de desarrollo como respuesta a la demanda de producir resultados más tangibles en la vida de los pueblos indígenas. Es importante considerar que el Foro no es un instrumento de derechos humanos donde los individuos puedan hacer denuncias formales, sino un órgano asesor del Consejo Económico y Social, con el mandato de examinar las cuestiones indígenas en el contexto de las atribuciones del Consejo relativas al desarrollo económico y social, la cultura, el medio ambiente, la educación, la salud y los derechos humanos. El Relator Especial ha presentado informes periódicos durante las sesiones del Foro Permanente y existe una relación de colaboración mutua.

i. Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

El Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas fue creado mediante la Resolución 6/36[22] del Consejo de Derechos Humanos, en diciembre de 2007. Sus miembros (5 expertos) fueron elegidos por el Con-

[21] Disponible en: http://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf.

[22] Disponible en el sitio de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH): http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/ExpertMechanism/RES6.36_sp.pdf.

sejo en su octavo período de sesiones en junio de 2008. Este órgano, subsidiario del Consejo de Derechos Humanos, proporcionará al Consejo los conocimientos temáticos especializados sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas, de la manera en que lo solicite dicho Consejo.

j. Organización de Estados Americanos (OEA)[23]

Paralelamente a los procesos desarrollados en el ámbito global, similares resultados se están obteniendo en el recinto de la Organización de Estados Americanos (OEA). El proceso también se inició en 1922 cuando la Quinta Conferencia Internacional Americana –organismo antecesor de la OEA–, solicitó a los gobiernos estimular el estudio de las respectivas lenguas aborígenes y tomar medidas para hacer respetar los monumentos arqueológicos.

Dicha línea de acción fue continuada por las siguientes Conferencias de la Unión Panamericana, en 1933, cuando los Estados hicieron un llamado para organizar una reunión internacional de indigenistas para estudiar "el problema de las razas vernáculas y las civilizaciones de las tribus en las grandes selvas". En 1938 declararon que "los indígenas, como descendientes de los primeros pobladores de las tierras americanas tienen un preferente derecho a la protección de las autoridades públicas para suplir la deficiencia de su desarrollo físico e intelectual, y en consecuencia, todo cuanto se haga para mejorar el estado de los indios será una reparación por la incomprensión con que fueron tratados en épocas anteriores…".

En México, en abril de 1940, se llevó a cabo el Primer Congreso Indigenista Interamericano, donde los Estados emitieron 72 acuerdos y declaraciones, impulsaron la Convención de Pátzcuaro[24] y establecieron el Instituto Indigenista Interamericano[25]. Hoy se reconoce que dicha Convención promulgaba un enfoque asimilacionista o integracionista hacia los pueblos indígenas.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, 1969), son los principales instrumentos normativos del sistema interamericano. Al ratificar la Convención Americana, los Estados partes adquieren obligaciones vinculantes y la Declaración Americana es también una fuente de obligaciones jurídicas ya que varias de sus disposiciones se han transformado en derecho internacional consuetudinario.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos son los órganos centrales del sistema. Es importante resaltar que tanto la Comisión como la Corte pueden aplicar instrumentos internacionales como norma complementaria; por ejemplo, el Convenio 169 de la OIT. Cualquier persona o grupo puede presentar una petición ante la Comisión alegando que se han violado las disposiciones de la Convención Americana o de la Declaración Americana[26].

Un caso emblemático es el de la Comunidad Mayangna (Sumo) Awas Tingni contra Nicaragua (2001). La Corte reconoce la relación fundamental entre las comunidades indígenas y sus territorios, siendo lo esencial de sus culturas, su vida espiritual, su supervivencia económica y su continuidad en el futuro. La Corte concluye que el Gobierno de Nicaragua violó los derechos de la comunidad indígena al otorgar una concesión para explotación forestal dentro de su territorio tradicional sin el consentimiento de ésta y sin atender a sus demandas de titulación de su territorio ancestral[27].

La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en algunos otros casos en defensa de los derechos de las comunidades indígenas del continente americano, incluyendo la masacre de Plan de Sánchez (Guatemala); participación política de Yatama (Nicaragua), derechos colectivos de Yakie Axa y Sawhoyamaxa (Paraguay), Moiwana (Suriname) y las medidas provisionales otorgadas a la comunidad de Sarayaku, en Ecuador (A/HRC/4/32/Add.2, párrafos 19 a 21). Por otro lado, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos juega también un papel activo en estos casos y ha emitido informes como el del pueblo Shoshone occidental, en Estados Unidos, y las comunidades Mayas en Belice.

En 1990, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos creó la Relatoría sobre Derechos de los Pueblos Indígenas que se ha ocupado de lograr un mayor conocimiento del sistema interamericano de protección de los derechos humanos y facilitar el acceso de los pueblos indígenas al sistema. A través de la Relatoría la CIDH ha tenido posibilidad de facilitar acuerdos entre Estados Miembros de la OEA y peticionarios ante el sistema interamericano de derechos humanos[28].

La Comisión preparó la propuesta de la Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, que aprobó y envió para su consideración a la Asamblea General en 1997. Se ha creado el Grupo de Trabajo encargado de elaborar el proyecto de Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, en donde Estados miembros de la OEA y los pueblos indígenas del continente han estado trabajando para su aprobación[29].

Otro proceso relevante para los pueblos indígenas, en el marco de la OEA, es la creación del Grupo de Trabajo encargado de elaborar un Proyecto de Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, en 2005[30]. A partir de ese momento se está discutiendo el texto de la Convención donde participan representantes de los pueblos indígenas y de organizaciones de la sociedad civil.

[23] Este apartado se basa en la información publicada en: http://www.cidh.org/Indigenas/indice.htm.
[24] Disponible en el sitio de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de México (CDI): http://www.cdi.gob.mx/internacional/convencion_patzcuaro.pdf.
[25] El Instituto Interamericano Indigenista, creado en 1940, tiene sede en Ciudad de México y está integrado por 17 países de América. Realiza reuniones técnicas y estudios y publica la revista "América Indígena", con más de 250 números en 60 años de existencia.

[26] El principal requisito para que un caso sea admitido por la Comisión es que se demuestre que se han agotado todos los recursos disponibles en la jurisdicción interna, considerando que los sistemas internacionales y regionales de derechos humanos están diseñados para ser subsidiarios de los sistemas nacionales.
[27] Es importante indicar que las sentencias y decisiones de los órganos internacionales en relación con los derechos de los pueblos indígenas se enfrentan también a una brecha de implementación. Por ejemplo, los derechos de la comunidad Awas Tingni en Nicaragua se han debilitado por la falta de implementación de la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (E/CN.4/2006/78, párr. 68).
[28] Esto ha significado en algunos casos la adquisición de tierras para comunidades indígenas, la protección de líderes indígenas amenazados, la liberación de líderes comunitarios perseguidos. También ha facilitado la participación de los pueblos indígenas ante el sistema interamericano de derechos humanos y ante el Grupo de Trabajo de la OEA encargado de elaborar el proyecto de Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.
[29] Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la OEA. Disponible en: http://www.oas.org/consejo/sp/cajp/Indigenas.asp.
[30] Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia. Disponible en: http://www.oas.org/consejo/sp/cajp/racismo.asp#racismo.

k. Enfoque de Derechos Humanos en el Desarrollo

Todos los instrumentos presentados en esta sección se interrelacionan a partir del enfoque de derechos humanos. El Relator Especial ha abordado ampliamente el tema del enfoque de derechos humanos en el desarrollo y los pueblos indígenas. Al aplicar dicho enfoque, los pueblos e individuos indígenas son identificados como sujetos de derecho y no meramente como una población objeto de políticas públicas. Los pueblos indígenas son también sujetos de derechos colectivos que complementan los derechos de sus miembros individuales.

Al aplicar este enfoque al desarrollo, se plantea que el ejercicio de los derechos es el objetivo principal del desarrollo. De esta forma, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas se convierte en un marco normativo para las políticas y acciones de desarrollo. Comprender a los pueblos indígenas como sujetos de derechos individuales y colectivos lleva al concepto de desarrollo con identidad, fuertemente demandado por las organizaciones indígenas.

Uno de los pilares del enfoque es el derecho a la participación. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. Como lo establece el artículo 23 de la Declaración[31], los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de programas que les conciernan y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones. El principio de participación se refiere también a la participación en los beneficios derivados del desarrollo.

Una cuestión crucial del desarrollo basado en el enfoque de derechos humanos es que incluye indicadores de derechos humanos para la evaluación y monitoreo del impacto de los proyectos y programas del desarrollo, y además, otorga importancia tanto a los resultados como al propio proceso del desarrollo. Los principios básicos de este enfoque son la indivisibilidad y universalidad de los derechos humanos; la no discriminación, particularmente en relación con grupos vulnerables o marginalizados; la participación y el empoderamiento, y la rendición de cuentas.

La clave para el éxito de las experiencias basadas en el enfoque de derechos humanos es el desarrollo de las capacidades de los pueblos y nacionalidades indígenas involucradas. Es fundamental, en este sentido, la vinculación entre objetivos de participación y de capacitación y fortalecimiento institucional. Cuanto mayor sea el empoderamiento de los titulares de los derechos y de las obligaciones, tanto más se refuerzan los espacios de diálogo institucional, con un mayor impacto en la efectividad de los derechos.

[31] Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Mariana López

PARTE 2

EL RELATOR ESPECIAL PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES DE LOS INDÍGENAS, LA CEDAW Y LA CDN

2. El Relator Especial para los derechos humanos y las libertades fundamentales e los indígenas, la CEDAW y la CDN

2.1 CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER (CEDAW)

La Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), fue aprobada por la Asamblea General de la ONU el 18 de diciembre de 1979, y entró en vigor como tratado internacional en 1981. Es el único instrumento internacional de derechos humanos cuyo enfoque exclusivo es la eliminación de la discriminación contra la mujer. La Convención estipula obligaciones vinculantes para los estados que la ratifican: un total de 185 en 2008.

El Comité sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer fue creado por el artículo 17 de la CEDAW para supervisar y monitorear la implementación y el cumplimiento de la convención. Está integrado por 23 expertos con mandatos de cuatro años de duración, que se desempeñan a título personal y no como representantes de sus países de origen. Desde sus comienzos y con una sola excepción, ha estado integrado exclusivamente por mujeres. El Comité se reúne durante dos semanas todos los años para analizar informes de los Estados respecto a la manera en que éstos han intentado implementar los artículos de la Convención. Las organizaciones de la sociedad civil también pueden presentar informes alternativos al Comité con información sobre cuáles son las problemáticas y obstáculos para la implementación de la Convención. Estos informes son tenidos en cuenta en la evaluación a los gobiernos[32].

En diciembre de 2000 entró en vigor el protocolo facultativo de la CEDAW, un procedimiento de reclamo que permite a la sociedad civil presentar reclamos individuales o grupales cuando los recursos nacionales no son efectivos para garantizar su derecho a no sufrir discriminación. El protocolo facultativo también permite al Comité de la CEDAW realizar investigaciones sobre situaciones que revelen violaciones masivas y sistemáticas de los derechos de las mujeres[33].

Si bien la CEDAW puede convertirse en un buen instrumento de defensa de los derechos de las mujeres indígenas, es preciso señalar que el texto no hace referencia alguna a las mujeres indígenas ni contiene ninguna disposición que contemple la prohibición de la discriminación racial. El Comité en contadas ocasiones se ha pronunciado, en particular, a la situación de las mujeres indígenas. Entre 1994 y 2000, solo 11 de los 97 informes presentados por los países miembros y revisados por el Comité hicieron referencia a las mujeres indígenas[34]. Este hecho está siendo lentamente revertido gracias a las intensas luchas de las mujeres indígenas en ámbitos nacionales e internacionales.

[32] La información sobre la CEDAW está disponible en inglés en: http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/index.html.
[33] Ver procedimiento para la denuncia en la página Web:
http://www.mintrab.gov.ec/MinisterioDeTrabajo/Institucional/..%5C%5CDocumentos%5C318.pdf.
[34] Ellen-Rose Kambel. Guía sobre los Derechos de la Mujer Indígena bajo la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Moreton-in-Marsh (Inglaterra): Forest Peoples Programme, 2004. Disponible en: http://www.forestpeoples.org/documents/law_hr/cedaw_guide_jan04_sp.pdf.

2.2 CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO (CDN)

La Convención sobre los Derechos del Niño fue adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25 del 20 de noviembre de 1989, y entró en vigor en 1990. En 2008, 193 Estados habían ratificado la Convención.

El Comité de los Derechos del Niño se ha establecido como un órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención. Cada cinco años los Estados Partes deben presentar informes periódicos sobre la manera en que se ejercitan los derechos. Dentro del marco de su mandato, el Comité formula sugerencias y recomendaciones a los gobiernos y a la Asamblea General de las Naciones Unidas, a fin de alcanzar los objetivos de la Convención. El Comité también celebra días de debate general sobre temas específicos que considera de particular importancia. En 2003, el día de debate general fue dedicado a los derechos de la niñez indígena.

Este órgano también supervisa la aplicación de los dos protocolos facultativos de la Convención, relativos a la participación de niñas y niños en conflictos armados, y a la venta de menores, prostitución infantil y utilización de niñas y niños en pornografía. El Comité se reúne en Ginebra y celebra tres períodos de sesiones al año que constan de una sesión plenaria de tres semanas y un grupo de trabajo anterior al período de sesiones, que se reúne durante una semana. Por ahora, el Comité no cuenta con un mecanismo para examinar denuncias de los particulares. Un grupo de organizaciones[35] está llevando a cabo una campaña para que las Naciones Unidas instauren dicho mecanismo.

La Convención contiene 54 artículos y establece cuatro principios generales: la no-discriminación; el interés superior de cada niño; derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo y el derecho a opinar libremente.

Varios artículos de la Convención hacen referencia explícita a la particular situación de la niñez y la adolescencia indígenas, como los artículos 17, 29 y 30. Este último, específicamente, estipula: "En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas o personas de origen indígena, no se negará a un niño que pertenezca a tales minorías o que sea indígena el derecho que le corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o a emplear su propio idioma".

El artículo 17, relativo al derecho a la información, destaca la importancia del apoyo a la diversidad lingüística, reconoce el rol de los medios de comunicación y exige que los Estados Partes alienten a los medios de comunicación "a que tengan particularmente en cuenta las necesidades lingüísticas del niño […] indígena".

[35] Child Rights Information Network (CRIN) c/o Save the Children. 1 St John's Lane, London EC1M 4AR United Kingdom. Tel: +44 20 7012 6866; Fax +44 20 7012 6952; correo electrónico: info@crin.org; sitio Web: http://www.crin.org/espanol/ley/crc_denuncias.asp.

El artículo 29 establece que los Estados Partes deben promover una educación que prepare al niño "para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena". Más aún, el artículo 29 establece que la educación del niño deberá estar encaminada a "inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya".

En sus observaciones finales el Comité de los Derechos del Niño ha mostrado un creciente interés en visibilizar la situación de la niñez indígena.

2.3 EL RELATOR ESPECIAL PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES DE LOS INDÍGENAS

a. El Mandato

El mandato del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas fue establecido por la Resolución 2001/57 de la Comisión de Derechos Humanos. El mandato del Relator es monitorear la situación de los pueblos indígenas y presentar informes públicos al Consejo de Derechos Humanos, elaborados a partir de visitas a países y manteniendo estrechas comunicaciones con pueblos indígenas, ONG y gobiernos. El mandato fue renovado en 2006 por el Consejo de Derechos Humanos en su Resolución 6/12, que invita al Relator Especial a que "examine las formas de superar los obstáculos existentes para la plena y eficaz protección de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas, de conformidad con su mandato, e individualizar, intercambiar y promover prácticas óptimas"[36].

Además, al renovar el mandato del Relator Especial, el Consejo le encarga que "promueva la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y los instrumentos internacionales relativos a la promoción de los derechos de los pueblos indígenas"[37]. Es oportuno resaltar que dentro de su mandato se le solicita que "preste especial atención a los derechos humanos y libertades fundamentales de las mujeres y niños indígenas, y tenga en cuenta la perspectiva de género en el desempeño de su mandato"[38].

Durante su mandato, el Relator Especial, ha presentado informes temáticos anuales sobre cuestiones fundamentales para la vida de los pueblos indígenas. El primer informe temático se centró en el impacto de los proyectos de desarrollo a gran escala, sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas[39]. El segundo informe temático

[36] Párrafo 1, inciso a.
[37] A/HRC/6/L.26, párrafo 1, inciso g.
[38] A/HRC/6/L.26, párr. 1, inciso h.
[39] E/CN.4/2003/90.

abordó la cuestión del acceso a la administración de la justicia por parte de los pueblos indígenas y el derecho consuetudinario indígena[40]. El tercer informe temático se centró en los obstáculos y las desigualdades a los que se enfrentan los pueblos indígenas en relación al acceso y a la calidad de los sistemas educativos[41].

Asimismo, el Relator Especial centró su informe principal de 2006[42] en reformas constitucionales, legislación e implementación de las leyes en materia de promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas, y la eficacia en su implementación, así como en la aplicación de las diversas normas internacionales y decisiones de los organismos encargados de velar por el cumplimiento de los convenios y tratados relevantes en esta materia.

En todos los informes, tanto temáticos como por países, se incluyen recomendaciones primordialmente dirigidas a los gobiernos, pero también a agencias y programas de las Naciones Unidas, organizaciones indígenas y de la sociedad civil e instituciones académicas. En este contexto el Relator Especial preparó un estudio global sobre las mejores prácticas para la aplicación de las recomendaciones[43].

En 2007, el Relator Especial presentó al Consejo de Derechos Humanos su sexto informe anual[44], en el cual analizó las diversas tendencias y desafíos que han afectado la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas durante los últimos seis años. El análisis incluyó los siguientes temas: nueva normatividad y brecha de implementación; pérdida de territorios; impacto ambiental; conflictos sociales y derechos indígenas; derechos de propiedad intelectual; pobreza indígena; niveles de vida, y políticas sociales. Grupos particularmente vulnerables, como los pueblos de los bosques y los pastoriles; los pueblos en aislamiento; las mujeres, y la niñez indígena, obtuvieron atención especial en dicho informe.

Un componente crucial del mandato del Relator Especial son las visitas a los países con el fin de abrir un diálogo constructivo con los gobiernos centrales, los pueblos y las nacionalidades indígenas, y otras organizaciones relevantes, a fin de informar al Consejo de Derechos Humanos sobre la situación de los pueblos indígenas. Sus viajes también son una importante herramienta para incrementar la conciencia en la comunidad internacional.

Hasta la fecha, el Relator Especial realizó visitas oficiales a Guatemala[45], Filipinas[46], México[47], Chile[48], Colombia[49], Canadá[50] Sudáfrica[51], Nueva Zelanda[52], Ecuador[53] y Kenia[54]. En noviembre del 2007, el relator visitó oficialmente Bolivia, pero al cierre de este documento no se había presentado el informe[55].

El Relator Especial, además, recibe un gran número de comunicaciones que le proporcionan información acerca de alegatos de violaciones de derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas. Las fuentes principales de esas comunicaciones son ONG y organizaciones indígenas. El Relator Especial analiza la información y, en ciertas situaciones, envía comunicaciones como los "llamamientos urgentes", en caso de inminente peligro de violaciones de derechos humanos de individuos o comunidades enteras, o "cartas de alegación" a los Gobiernos, en casos de menor urgencia[56].

b. Sobre la implementación de las recomendaciones del Relator Especial[57]

Durante el Primer Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo (1994 - 2004), numerosos países llevaron a cabo procesos legislativos y reformas constitucionales para el reconocimiento de los pueblos indígenas y sus derechos, incluyendo el reconocimiento de las lenguas, culturas y tradiciones, la necesidad de la consulta previa e informada, la regulación del acceso a los recursos naturales y a la tierra o, en algunos casos, el reconocimiento de la autonomía y el autogobierno.

Pese a estos avances, el Relator Especial advierte la existencia de una "brecha de implementación" entre la legislación y la realidad cotidiana, y que su aplicación y cumplimiento se enfrenta a múltiples obstáculos y problemas[58].

En este sentido, dicha brecha en los derechos de los pueblos indígenas no es solo jurídica, expresada en la distancia entre los avances legislativos y jurisprudenciales en cada país. El Relator Especial señala que también existe una "brecha de implementación" entre el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en ámbitos nacionales e internacionales, y las políticas y programas estatales hacia los pueblos indígenas, que en numerosas ocasiones no toman en cuenta los derechos indígenas o entran en contradicción con ellos[59].

En varios países se ha analizado el estado de implementación de las recomendaciones del Relator Especial. Las diversas iniciativas son presentadas en el estudio sobre las mejores prácticas para la aplicación de las recomendaciones (A/HRC/4/32/Add.4) elaborado por el Relator. En este documento se describen varias consideraciones generales sobre los objetivos y repercusiones de los informes del Relator Especial y, se proporcionan ejemplos específicos de iniciativas emprendidas en países concretos[60] para dar seguimiento a las recomendaciones.

En ese estudio, el Relator Especial explícitamente presenta las limitaciones metodológicas relacionadas con la dificultad para establecer claras relaciones de causalidad entre las recomendaciones y los cambios en las políticas y la práctica que se han producido efectivamente. Propone trabajar en base a las normas internacionales existentes en materia de derechos de los indígenas, incluidos tratados y el derecho consuetudinario; las decisiones y recomendaciones de los órganos

[40] E/CN.4/2004/80.
[41] E/CN.4/2005/88.
[42] E/CN.4/2006/78.
[43] Estudio final: A/HRC/4/32/Add.4 Estudio preliminar: E/CN.4/2006/78/Add.4.
[44] A/HRC/4/32.
[45] E/CN.4/2003/90/Add.2
[46] E/CN.4/2003/90/Add.3
[47] E/CN.4/2004/80/Add.2
[48] E/CN.4/2004/80/Add.3
[49] E/CN.4/2005/88/Add.2
[50] E/CN.4/2005/88/Add.3
[51] E/CN.4/2006/78/Add.2
[52] E/CN.4/2006/78/Add.3
[53] A/HRC/4/32/Add.2
[54] A/HRC/4/32/Add.3
[55] Está disponible una nota preliminar de su visita: A/HRC/6/15/Add.2.
[56] A/HRC/4/32/Add.1
[57] Este apartado se basa en el documento del Relator Especial A/HRC/4/32/Add.4 y en los trabajos presentados en el "Seminario Internacional de Expertos sobre las Mejores Prácticas para la Aplicación de las Recomendaciones del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas", Montreal, 5 al 7 de octubre de 2006.
http://www.dd-rd.ca/site/what_we_do/index.php?subsection=documents&lang=es&id=2104
[58] A/HRC/6/L.26.
[59] A/HRC/4/32/Add.4.
[60] Canadá, Chile, Colombia, Guatemala, México, Filipinas.

internacionales de derechos humanos y analizar las recomendaciones de forma integral, como parte del sistema más amplio de normas, agentes y procedimientos internacionales.

El Relator Especial reconoce los múltiples factores derivados de procesos históricos y fenómenos estructurales que determinan la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Esta complejidad hace que el nivel de aplicación de algunas recomendaciones sea más fácil de evaluar, que otros. Para hacer frente a esta situación, el Relator sugiere el establecimiento de un sistema de indicadores, para evaluar los avances con la participación de los propios pueblos indígenas[61].

En varios países se han establecido mecanismos de seguimiento. Tanto en México como en Guatemala, los gobiernos trabajan en cooperación con la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (OACDH), para evaluar el estado de aplicación de las recomendaciones del Relator Especial. Para ello han llevado a cabo una consulta nacional con organizaciones indígenas y de derechos humanos, incluyendo la visita de seguimiento llevada a cabo por el Relator Especial.

En México, por ejemplo, el Observatorio Ciudadano de los Pueblos Indígenas (OCPI), una de las principales ONG de derechos humanos del país, supervisa la aplicación de las recomendaciones formuladas por el Relator Especial. El Observatorio lanzó una campaña nacional para promover el conocimiento del mandato del Relator y sus recomendaciones, y para evaluar el estado de su aplicación mediante un sistema de solicitudes de información (SISI), sobre los diversos programas y proyectos gubernamentales, los cuales están disponibles al público general en una página de Internet[62].

El Seminario Internacional de Expertos sobre las mejores prácticas para la aplicación de las recomendaciones del Relator Especial[63], realizado en 2006 en Montreal, Canadá, reunió a 25 personas expertas de todas las regiones del mundo, agencias de la ONU, ONG y gobiernos con el Relator Especial, a fin de debatir sobre su trabajo y la aplicación en la realidad.

En el seminario se han identificado los siguientes factores que contribuyen a la aplicación de las recomendaciones:

- Movimiento indígena unido: cuanto más fuerte y amplia sea la unidad de las organizaciones indígenas, más efectivas son en el trabajo de cabildeo ante los gobiernos y otros actores.
- Colaboración estrecha entre organizaciones indígenas, organizaciones de derechos humanos y ONG de apoyo.
- Desarrollo de investigaciones, documentación, indicadores y mecanismos de preparación de informes, para hacer el seguimiento de la implementación de las recomendaciones del Relator Especial, por parte del gobierno y otros actores.
- Acceso a financiación: la financiación independiente de diversas ONG puede ser esencial para que las organizaciones indígenas puedan reunirse, preparar la documentación y desarrollar estrategias.
- El informe mismo representa un documento informativo importante al que referirse y puede ser usado como directriz para acción nacional y en la ONU; por ejemplo, en la elaboración de informes alternativos para los órganos de los tratados.
- Voluntad del Estado de crear mecanismos para el seguimiento de las recomendaciones: sesiones parlamentarias, un grupo interdepartamental dentro del gobierno, una oficina dentro de un departamento.
- Iniciativas interinstitucionales en el ámbito nacional, de acuerdo con las recomendaciones del Relator Especial.

Asimismo, en el seminario se identificaron los siguientes aspectos como obstáculos a la aplicación de las recomendaciones:

- Falta de voluntad política como el mayor obstáculo. Puede ser un grave problema en todos los niveles del aparato estatal.
- Inercia burocrática, incompetencia y racismo, son otros obstáculos importantes.
- Conflictos armados internos.
- Globalización económica: los intereses económicos de las corporaciones están teniendo primacía sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas y el efecto del desarrollo es, a menudo, desastroso.
- Cultura de la discriminación: el racismo puede existir dentro del gobierno (autoridades a todos los niveles), al igual que en los medios de comunicación y en la sociedad en su conjunto. Los cambios culturales son difíciles de conseguir y son desafíos a largo plazo.
- Obstáculos de las estructuras políticas nacionales: pueden existir leyes y políticas, pero que no son aplicadas.
- Pobreza y falta de educación: debilitan, impiden la participación y hacen más difícil, para los pueblos indígenas, presionar a los gobiernos o apropiarse de las recomendaciones.
- Falta de datos desagregados étnicamente: lo cual dificulta la identificación de necesidades específicas y, por ello, la identificación de indicadores de los avances.
- Falta de una agenda indígena común: se presupone que los pueblos indígenas tienen una única voz, lo que no siempre es el caso. A menudo es un desafío simplemente acordar una agenda.
- No saber cómo informar y documentar las violaciones de derechos humanos: muchas organizaciones indígenas necesitan capacitación en estas técnicas.
- Falta de recursos en las instituciones de apoyo, como la OACDH.
- Falta de sensibilidad y conocimiento sobre las cuestiones indígenas dentro de las agencias de la ONU.

[61] A/HRC/4/32/Add.4, página 8.
[62] http://www.amdh.com.mx/ocpi/
[63] Documentos disponibles en:
www.dd-rd.ca/site/what_we_do/index.php?subsection=documents&lang=en&id=1930&page=1

PARTE 3

Magdalena Ripa Alcina

CONTEXTO GENERAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN BOLIVIA, ECUADOR Y PERÚ

3. Contexto general de los pueblos indígenas en Bolivia, Ecuador y Perú[64]

3.1 ASPECTOS SOCIO DEMOGRÁFICOS

Aunque hay amplias variaciones en las estimaciones sobre la cantidad de población indígena, es innegable que Bolivia, Ecuador y Perú están entre los países con mayor proporción de pueblos indígenas en la Región[65].

En Perú, por ejemplo las estimaciones varían desde 6,5 millones a 12,5 millones de personas (del 25% al 48% de la población del país). El número mayor corresponde a hogares donde el jefe de familia o cónyuge tienen padres o abuelos cuya lengua materna es un idioma indígena. El número menor corresponde a hogares donde el jefe de familia o cónyuge poseen como lengua materna un idioma indígena[66].

En Ecuador tampoco se manejan cifras exactas sobre el monto de la población indígena. El censo de 2001 sitúa a la población indígena en un 6%, mientras que otras fuentes[67] la calculan entre el 35% y el 45% del total[68].

En el caso de Bolivia, el Censo Nacional de Población de 2001 indica que la población indígena representa un 66,2% de la población actual[69]. La población indígena boliviana está constituida por 36 grupos étnicos siendo los Quechua, Aymara, Guaraníes, Chiquitanos y Mojeños, los más numerosos.

En Ecuador, según datos oficiales del CODENPE[70], existe un total de 13 nacionalidades indígenas y 13 pueblos dentro de la nacionalidad kichwa; en Perú se está estimando que existe un mínimo de 57 pueblos indígenas, y en Bolivia, aproximadamente 36; sin tomar en cuenta los pueblos en aislamiento voluntario, cuyo número es aún indeterminado[71].

La política agraria e integracionista promovida por los Estados durante el siglo XX incidió sobre la identidad de los pueblos indígenas, especialmente en las zonas del altiplano, los páramos y las sierras, donde un alto porcentaje se identifica en la actualidad como "campesino". En el caso de tierras bajas y cuencas amazónicas los pueblos indígenas mantienen con más fuerza sus características comunitarias y su cultura milenaria.

La situación de los pueblos indígenas en la actualidad es variada y compleja. Algunos permanecen en aislamiento voluntario, otros aún viven bajo situación de servidumbre. Pueblos transfronterizos enfrentan amenazas vinculadas con militarización, tráfico de drogas y sobreexplotación de recursos naturales. Otros pueblos sufren desplazamiento interno y se convierten en mayorías en los barrios marginales de las ciudades. En todos los casos, el vínculo con el ecosistema en el cual viven continúa siendo vital y contribuye a definir sus prácticas de espiritualidad, cosmovisión, formas de vida, alimentación y vestuario.

Las modalidades organizativas también son variadas: hay organizaciones tradicionales de ámbito comunitario; federaciones regionales, gremiales y mixtas; organizaciones nacionales y organizaciones de mujeres. Con diversos alcances

[64] En el presente estudio el uso del término "pueblos indígenas" es congruente con instrumentos internacionales de derechos humanos y se usa indistintamente para los tres países. Sin embargo, las constituciones usan denominaciones diferentes; por ejemplo, en la constitución de Bolivia de diciembre de 2007 se usa "pueblo originario campesino y naciones"; mientras que en la constitución de Ecuador, de 1998, se utiliza "nacionalidades y pueblos indígenas; y en la de Perú solo se reconocen las "comunidades nativas y campesinas".

[65] Una de las primeras limitaciones para el trabajo con pueblos indígenas es la indefinición sobre su número total. Las causas son variadas, tales como la minimización del impacto de la conquista y colonización en el pasado, el subregistro y/o clasificación inadecuada, o incluso la negación de su existencia.

[66] Banco Mundial 2005, citado en International Work Group for Indigenous Affairs, El Mundo Indígena, 2006.

[67] Organizaciones indígenas como la CONAIE y otras ONG.

[68] Informe Relator especial, Misión al Ecuador 2006 (A/HRC/4/32/Add.2).

[69] Este porcentaje es determinado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), a partir de un criterio combinado de las tres preguntas censales referidas a pertenencia a un pueblo indígena, lengua que habla e idioma en el que aprendió a hablar en la niñez. Para más información ver: Atlas sociodemográfico de los Pueblos Indígenas de Bolivia. CEPAL-BID, 2005.

[70] http://www.codenpe.gov.ec/htm.htm

[71] Diversas fuentes señalan números distintos en cuanto a pueblos en aislamiento voluntario. Por ejemplo, Rain Forest Foundation se refiere a 30 pueblos en Perú, y Survival International menciona 15.

en distintos ámbitos y con diferentes grados de cohesión. En las formas de organización incide el grado de articulación con los movimientos gremiales y las alianzas políticas. En las últimas décadas es evidente un proceso de rearticulación del tejido social en ámbitos territoriales comunitarios, que coincide con la creciente demanda de autonomía indígena.

En el caso de las mujeres indígenas la situación es más compleja. A pesar del discurso de la complementariedad y dualidad indígena, prevalecen, con muy pocas excepciones, prácticas de exclusión y falta de reconocimiento de sus aportes en los procesos organizativos y políticos de sus pueblos. Hay una clara división de género en términos de tareas político-organizativas: más mujeres en las bases, en los levantamientos, en los procesos organizativos, y en trabajos comunitarios como las mingas; pocas mujeres en la dirigencia. Muchas veces los procesos de toma de decisión internos no descansan en el consenso sino que son realizados de manera vertical, excluyendo a las mujeres y las personas jóvenes.

3.2 CONTEXTO POLÍTICO, ECONÓMICO Y AMBIENTAL

La demanda fundamental de los pueblos indígenas en los tres países es una reforma profunda de los Estados, con valores como justicia social, derechos colectivos e interculturalidad, como principios rectores, y la construcción de la plurinacionalidad y y la contribución a la ruptura de las relaciones desiguales y discriminatorias, como horizonte.

En ese contexto se ha observado en las últimas décadas un movimiento creciente de participación de pueblos indígenas en la vida política nacional. Como estrategia para promover cambios estructurales "desde adentro", están participando en procesos electorales desde el ámbito local hasta el nacional. Al mismo tiempo, mantienen una beligerancia contestataria efectiva que contribuye en su transformación como sujetos de derecho colectivo. Esta situación genera contradicciones, especialmente cuando acceden a cargos de elección popular o asumen responsabilidades en cargos públicos y son identificados con el Estado –que aún no ha cambiado– por sus bases y por los gobiernos indígenas tradicionales.

Muchos valoran que desde esos espacios de poder han podido responder a las necesidades de las comunidades aplicando formas de gobernabilidad intercultural. Esas experiencias han contribuido a fortalecer aún más los procesos de autonomía indígena y han servido de base para promover formas más inclusivas de participación en procesos electorales, algunas veces en alianzas con otros sectores y en otros casos de forma independiente. Las experiencias ecuatoriana y boliviana están sirviendo para aprender lecciones e identificar limitaciones que el sistema de democracia representativa actual tiene para la participación de los pueblos indígenas.

A pesar de estar legalmente reconocidos y ser actores políticos cada vez más beligerantes, los pueblos indígenas continúan sufriendo discriminación y exclusión del poder político y económico; enfrentan desplazamientos de sus territorios ancestrales e imposición de modelos de extracción de recursos naturales que violan sus derechos colectivos. En el caso del Perú, las concesiones mineras crecieron 87,7% entre 2002 y 2007, y el observatorio de conflictos mineros revela que 55% de las 6.000 comunidades campesinas están siendo afectadas por la minería. De acuerdo con la Defensoría de los Derechos Humanos, los conflictos ambientales entre 2006 y 2007 han crecido en 47%[72]. En el caso del Ecuador también se han incrementado conflictos como, por ejemplo, en las montañas del Cóndor en Imbabura, Gualakisa[73].

La lucha por los derechos territoriales ha permitido articular procesos de reconstitución colectiva de pueblos, y reivindicar conocimientos, saberes, creencias, espiritualidad e institucionalidad propias. En general, los Estados han respondido las demandas territoriales de autonomía en forma variada, dispersa y muchas veces conflictiva. En el caso de la legislación peruana sobre áreas protegidas, la administración es delegada a una junta de vecinos, lo cual sustituye a la autoridad tradicional en la gestión territorial[74].

En el caso de Bolivia, como resultado de las presiones de las organizaciones indígenas, el congreso aprobó el 18 de octubre de 1996 la Ley 1715 –conocida como Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria– mediante la cual se crean las Tierras Comunitarias de Origen (TCO), de tierras bajas y tierras altas[75]. Las TCO cuentan con sus propios reglamentos territoriales de uso de los recursos naturales que se insertan en la lógica de la autonomía indígena.

El hostigamiento a pueblos y nacionalidades amazónicas asociado a servicios ambientales, exploración y explotación de recursos naturales, contribuye al etnocidio de pueblos y civilizaciones milenarias, algunas de las cuales viven aún en aislamiento voluntario[76]. A su vez, culturas y recursos que han logrado preservar los pueblos indígenas que viven en páramos, sierras y zonas altas, enfrentan amenazas severas ante la escasez de agua y la erosión de sus formas de vida material, cultural y espiritual[77]. Los efectos del calentamiento global y las medidas de mitigación consideradas por diversos actores externos, incrementan aún más la amenaza a los frágiles ecosistemas[78].

Los tres países estudiados experimentan un proceso de crecimiento económico en el cual Perú es el más beneficiado. Para 2006, el producto interno bruto (PIB)[79] de Bolivia creció 4,6% respecto a 2005; en Ecuador el crecimiento del PIB fue 4,1%, mientras que Perú mostró un indicador de 8% para el mismo período[80].

En materia de política económica, Bolivia impulsó la nacionalización de los hidrocarburos mediante el Decreto Supremo Héroes del Chaco, el 1 de mayo de 2006. También ha firmado acuerdos en materia de cooperación en distintas áreas con Cuba y la República Bolivariana de Venezu-

[72] Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA). El mundo indígena. Copenhague: IWGIA, 2007.
[73] IWGIA. El mundo indígena, 2007, citado.
[74] La Ley de áreas protegidas crea la figura de "comunidad vecina" para referirse a cualquier comunidad que viva en el área aledaña a las zonas protegidas, independientemente de su identidad étnica, y desconoce de esta forma el derecho de posesión de las unidades ancestrales de la zona.
[75] En Bolivia se han titulado 70 TCO de 234 presentadas y 13% habían sido saneadas a junio del 2005.
[76] IWGIA. Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en la Amazonia y el Gran Chaco. Acta del seminario regional de Santa Cruz de la Sierra. Noviembre de 2002.
[77] Entrevista con autoridades comunitarias Cayambes. Abril de 2008.
[78] Tauli-Corpuz & Lynges: Impact of climate change mitigation measures of indigenous people on their territories and land. Permanent Forum on Indigenous Issues. 7th Session. 21 April, 2008. E/C.19./2008/10.
[79] El PIB es la suma del valor monetario de todos los bienes y servicios finales producidos en un país en un año.
[80] CEPAL. Estudio económico de América Latina y el Caribe. 2006-2007. Disponible en: http://www.cepal.org/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/29293/P29293.xml&xsl=/de/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt.

ela, en el contexto de la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA).

Por su parte, el gobierno del Ecuador anunció en 2007 su intención de aumentar la participación del Estado en la economía. Entre las medidas propuestas por las autoridades se incluye reducir la participación del IVA en los ingresos tributarios y aumentar la de los impuestos sobre los consumos especiales y las ganancias. En lo que respecta al gasto, se elevarían los recursos que se destinan a la inversión y el gasto en salud y educación, tanto en términos de asignación presupuestaria como de su relación con el PIB.

En Perú, el gobierno mantuvo el esquema de metas de inflación e intervinino el mercado cambiario abierto. Asimismo, negoció un tratado de libre comercio con Estados Unidos para diversificar e incrementar las exportaciones. En enero de 2007, firmó un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, por dos años, que hace hincapié en ampliar la base tributaria, una mayor eficiencia de la inversión pública, una gestión activa de la deuda externa, el combate de la pobreza y el fortalecimiento del sector financiero, entre otros elementos[81].

A pesar del incremento del PIB y de las medidas económicas[82], la información estadística disponible refleja una fuerte correlación entre etnia, pobreza, género y estratificación social, que no favorece a los pueblos indígenas ni, sobre todo, a las mujeres, las niñas y los niños. 89,9% de la población indígena ecuatoriana es pobre (el promedio nacional es de 61,3%), y 69,84% están en el grupo de pobreza extrema (31,9% es el promedio nacional).

Un estudio sobre pobreza en la región[83] muestra que en Bolivia y Perú los índices entre pueblos indígenas superan 50% y 43%, respectivamente. La misma investigación concluye que, a pesar de la creciente influencia política de los pueblos indígenas en la última década, éstos muestran poco avance en materia económica y social[84]: continúan sufriendo altos niveles de pobreza, menor educación y mayor incidencia de enfermedades y discriminación en comparación con otros grupos[85].

Igualmente, la situación para niñas, niños y adolescentes en Bolivia, Perú y Ecuador es de alto riesgo ya que son víctimas de explotación sexual y laboral, tráfico de personas y trabajo forzado. Las personas adolescentes son vulnerables al crimen organizado. La explotación laboral comprende: obligación a trabajos o servicios forzados, esclavitud, servidumbre, instituciones o prácticas análogas a la esclavitud, y las peores formas de trabajo infantil.

En los tres países del estudio se dan los indicadores más bajos de educación, salud y nutrición en las zonas rurales. Además, hay discriminación de género por razones de orden económico y cultural que genera un tratamiento desigual de las niñas y dificulta su acceso a servicios básicos[86]. En Ecuador, 77% del total de niñas y niños indígenas vive en hogares pobres, con ingresos de US$2 dólares diarios o menos. La provincia que tiene el mayor porcentaje de niñez indígena es Chimborazo, seguida de Cotopaxi e Imbabura.

Parece ser que, para el caso del Perú, el modelo neoliberal ha profundizado las brechas y en el caso particular de los pueblos indígenas ha incrementado los conflictos sobre los recursos naturales y los efectos negativos de la migración. Además, en todos los países se han intensificado los problemas en territorios indígenas por la construcción de presas, exploración y explotación petrolera, expropiación de tierras, deforestación, construcción de carreteras, contaminación del agua por actividad minera, militarización, narcotráfico, impacto de fumigaciones, piratería de la biodiversidad, y otros. La cultura de la violencia se ha extendido al ámbito familiar y afecta a las mujeres en forma particular[87]. También es notable que las medidas de nacionalización de empresas antes mencionadas en los casos de Bolivia y Ecuador aún no logren beneficiar a los pueblos indígenas.

La situación se agrava con la militarización creciente, la criminalización de las protestas y demandas populares, incluyendo las efectuadas por organizaciones indígenas. Los pueblos indígenas que viven en zonas fronterizas enfrentan desafíos adicionales derivados del narcotráfico, la militarización de sus territorios y la pérdida de sus espacios de desarrollo y reproducción social, cultural y económica. Ante la erosión del modelo neoliberal, en algunos países del área los Estados han tenido que recurrir al uso de la fuerza militar en un intento de controlar las fuerzas emergentes que surgen en clases sociales pobres, como obreros, campesinos, movimientos de mujeres, afro descendientes y pueblos indígenas[88].

Se han implementado algunas medidas para mejorar la situación planteada. En Bolivia, la Dirección General de la Niñez y la Adolescencia está a cargo de una Subcomisión de erradicación de la explotación sexual comercial infantil. En Perú, el 15 de enero de 2007 se promulgó la Ley 28950 contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

3.3 MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Diversos instrumentos internacionales de derechos humanos han servido como soporte jurídico para la demanda de los derechos colectivos, el más relevante por su carácter vinculante es el Convenio 169 de la OIT, que ha sido ratificado por los tres países. Las constituciones políticas contienen disposiciones referidas a los pueblos indígenas y también se han adoptado legislaciones específicas. En la actualidad, Bolivia y Ecuador están inmersos en procesos de reformas constitucionales, en los cuales el tema de los derechos de los pueblos indígenas constituye precisamente uno de los focos de tensión.

[81] CEPAL. Estudio económico de América Latina y el Caribe. 2006-2007, citado.
[82] En su informe, la CEPAL también hace referencia a las políticas fiscal, monetaria y cambiaria, entre otras implementadas por los gobiernos.
[83] Gillette Hall & Harry Patrinos. Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina, 1994 - 2004. Washington D. C.: Banco Mundial, 2005. La brecha en años de escolaridad entre indígenas y no indígenas alcanza 2,3 en Perú, 2,6 en Ecuador y 3,7 en Bolivia. Además de problemas de acceso también se reflejan limitaciones en la calidad de la oferta educativa entre indígenas y no indígenas. En las pruebas de matemáticas en Bolivia hay 12% de diferencia y 27%, en Perú.
[84] Hall & Patrinos. Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina, 1994 – 2004, citado.
[85] Ha crecido el número de legisladores/as indígenas, alcaldes y concejales indígenas en municipios y además las demandas alcanzadas por movilizaciones masivas incluso superan las alcanzadas por reformas legislativas. La elección de Evo Morales en Bolivia es un reflejo de esa capacidad de movilización política alcanzada por pueblos indígenas en la Región.
[86] UNICEF - PROANDES. Programa Subregional Andino de Alivio de la Pobreza. 2003-2007.
[87] Informe de Evaluación del Primer Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo 1995-2004. Pacto del Pedregal. UNAM, 2007. Ver también las recomendaciones sobre las mujeres indígenas del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas.
[88] Plan Estrategico KOI – Coordinadora Andina Indígena, 2006.

Cuadro No. 1. Disposiciones Constitucionales sobre Pueblos y Nacionalidades Indígenas

Bolivia	Ecuador	Perú
Constitución con reformas de 1994[89]	Constitución de 1998	Constitución de 1993
Bolivia multiétnica y pluricultural (art. 1) Garantía, respeto y protección de los derechos de los pueblos indígenas. Tierras Comunitarias de Origen (TCO) Reconocimiento de la personalidad jurídica, delegación de funciones administrativas y jurisdiccionales (art. 171)	Reconocimiento de la diversidad de pueblos, etnias y culturas (preámbulo) Estado social de derecho, pluricultural y multiétnico (art. 1) Defensores públicos para el patrocinio de las comunidades indígenas (Artículo 24, 10) El Estado fomentará la educación intercultural bilingüe (Art. 62, 66, 69) Reconocimiento y derechos colectivos para pueblos indígenas: identidad y tradiciones; tierras comunitarias son inalienables; nuevas adjudicaciones, usufructo de recursos renovables; participación en explotación; preservar formas tradicionales de organización social; conocimientos ancestrales; administración de patrimonio cultural; educación bilingüe; medicina tradicional; intervención en planes del desarrollo; participación en organismos oficiales (art. 84) Aplicabilidad de los derechos colectivos a pueblos negros o afroecuatorianos (art. 85) Ama quilla, ama llulla, ama shua. No ser ocioso, no mentir, no robar (art. 97, 20) Circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas (Art. 224, 228) Transacciones por trueque (art. 253)	Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación (art. 2, 19) Educación con identidad, bilingüe y bicultural (Art. 15; 17) Son idiomas oficiales el castellano y, en las zonas donde predominen, también el quechua, el aymará y las demás lenguas aborígenes (art. 48) Existencia legal de las Comunidades Campesinas y Nativas: se reconoce su identidad, personalidad jurídica, autonomía. Las tierras son imprescriptibles, pero no inajenables (art. 89) Ejercicio de funciones jurisdiccionales de las autoridades de comunidades campesinas y nativas (art. 149)

[89] Este estudio ha sido elaborado en un momento histórico particular de Bolivia. Si bien en este apartado nos referimos a la constitución de 1994, aún vigente en el momento de la impresión del estudio, más adelante haremos referencia a la nueva constitución aprobada por la Asamblea Constituyente en 2007, que aún necesita ser aprobada por referéndum para entrar en vigencia.

En el caso de Bolivia los derechos referidos a los pueblos indígenas se fortalecen en la nueva Constitución Política, que aún será sometida a referendum, donde son especialmente relevantes los siguientes temas: la definición de Estado multinacional y la existencia de los pueblos indígenas; la definición de los derechos, deberes y garantías especiales para los pueblos indígenas incluyendo: identidad cultural, libre determinación, territorialidad, y reconocimiento de la institucionalidad indígena como aporte del Estado; la propiedad colectiva de los territorios; la protección de los conocimientos tradicionales y otros; la autonomía indígena con su propia jurisdicción territorial basada en sus territorios ancestrales, y el sistema innovador de recursos naturales.

De forma simultánea, producto de la creciente participación indígena, se han venido fortaleciendo los gobiernos con presencia indígena en distintos niveles y con autonomía propia. El mayor logro alcanzado ha sido la jefatura nacional de Evo Morales, pero también vale la pena destacar que en otros países la presencia e institucionalidad indígena se han incrementado en cargos públicos.

Estos avances se ven amenazados debido a que los Estados de la región están enfrentando una crisis del modelo hegemónico de gobernabilidad, que se expresa especialmente en la fractura entre niveles centrales y regiones. La desarticulación entre sistemas económicos capitalistas y tradicionales - comunitarios se produce en contextos en los cuales las instituciones indígenas mantienen, y en muchos casos revitalizan, sus propias dinámicas autonómicas con propuestas de desarrollo que desafían el modelo vigente.

Encontrando su asidero en el marco jurídico internacional emergente, las propuestas de autogobierno promovidas por los pueblos indígenas se enfrentan a grupos de poder que promueven de forma paralela propuestas autonómicas descentralizadoras, prácticas asimilacionistas y excluyentes, y discursos sobre la igualdad entre ciudadanas y ciudadanos. A su vez, estas propuestas de autogobierno también deben hacer frente a medidas de explotación de recursos naturales bajo esquemas incompatibles con sus derechos colectivos.

PARTE 4

Magdalena Ripa Alcina

PRINCIPALES AVANCES Y OBSTÁCULOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DEL RELATOR ESPECIAL PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES DE LOS INDÍGENAS, EL CEDAW Y EL CDN, EN BOLIVIA, ECUADOR Y PERÚ

4. Principales avances y obstáculos en la implementación de las recomendaciones del Relator Especial para los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, el CEDAW y el CDN, en Bolivia, Ecuador y Perú

4.1 RESUMEN DE RECOMENDACIONES RELEVANTES PARA LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN BOLIVIA, ECUADOR Y PERÚ

Este capítulo analiza el grado de cumplimiento de las recomendaciones más relevantes del Relator Especial, el CEDAW y el CDN, referidas a pueblos indígenas. Para su sistematización se analizaron los informes temáticos[90], el estudio global sobre las mejores prácticas para la aplicación de las recomendaciones del Relator[91] y el informe y nota preliminar sobre sus visitas a Ecuador y Bolivia[92]. Las recomendaciones han sido reformuladas para facilitar su lectura y lograr la sistematización.

Con respecto a las recomendaciones del CEDAW se han analizado los siguientes documentos:

- Observaciones finales del Comité a los informes segundo, tercero y cuarto combinados de Bolivia. 40º sesión, enero - febrero de 2008 (CEDAW/C/BOL/CO/4).
- Observaciones finales del Comité a los informes cuarto y quinto combinados del Ecuador. 622ª y 623ª, julio 2003 (A/58/38, Part. II, secc. B, párrafos. 282 a 336). Es importante aclarar que el Ecuador ha presentado su sexto y séptimo informes combinados, y que éstos serán examinados en el 42° período de sesiones del 20 de octubre al 7 de noviembre de 2008.
- Observaciones finales del Comité al sexto informe periódico del Perú. 763ª y 764ª sesiones, enero de 2007 (CEDAW/C/PER/CO/6).

Con respecto a las recomendaciones del CDN se han analizado los siguientes documentos[93]:

- Observaciones finales del Comité al tercer informe periódico de Bolivia. Febrero 2005 (CRC/C/15/Add.256).
- Observaciones finales del Comité a los informes periódicos combinados segundo y tercero del Ecuador. Septiembre 2005 (CRC/C/15/Add.262).
- Observaciones finales del Comité al tercer informe periódico del Perú. Marzo de 2006 (CRC/C/PER/CO/3).

Con el fin de facilitar su seguimiento, las recomendaciones del Relator Especial, el CEDAW y el CDN han sido analizadas y sistematizadas para resaltar cuestiones comunes y relevantes para los tres países[94]. A partir de ese análisis se han identificado los siguientes temas prioritarios que servirán de hilo conductor para el seguimiento de los avances y obstáculos en la implementación de las recomendaciones.

[90] E/CN.4/2003/90, E/CN.4/2004/80, E/CN.4/2005/88, E/CN.4/2006/78.
[91] A/HRC/4/32/Add.4.
[92] A/HRC/4/32/Add.2. Con respecto a la visita del Relator Especial a Bolivia solo ha presentado una nota preliminar (A/HRC/6/15/Add.2).
[93] Como fuente de información se recomienda el documento: Compilación de observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño sobre países de América Latina y el Caribe (1993-2006).
[94] Las recomendaciones que figuran en este capítulo no son citas textuales de los documentos. Han sido reelaboradas para facilitar el seguimiento.

Cuadro No. 2. Temas Prioritarios Relevantes para Bolivia, Ecuador y Perú Identificados a partir de la Sistematización de las Recomendaciones.

Relator Especial	CEDAW	CDN
• Legislación y derechos colectivos. • Procesos de conscientización de funcionarios y capacitación. • Pueblos indígenas vulnerables (fronterizos, refugiados, en aislamiento voluntario, migrantes). • Consulta, participación, consentimiento libre, previo e informado, y derecho de libre determinación • Educación bilingüe e intercultural. • Acceso a la justicia. • Mecanismos de monitoreo y evaluación incluyendo indicadores adecuados. • Difusión y mecanismos de seguimiento de las recomendaciones del Relator. • Recomendaciones especificas para Ecuador.	• Políticas generales de erradicación de la pobreza. • Acceso a la justicia. • Proceso de inscripción y registro. • Reducción del analfabetismo, acceso y permanencia en la escuela. • Políticas laborales. • Políticas nacionales de salud y acceso a los servicios de salud. • Sistema de recolección de datos desagregado por sexo, edad, área rural y urbana y etnicidad. • Participación en los procesos de adopción de decisiones. • Violencia, explotación y trata de mujeres, emigración y zonas fronterizas.	• Diversidad cultural en planes de acción nacional para la niñez. • Sistema de reunión de información desglosada desagregado por sexo, edad, área rural y urbana y etnicidad. • Partidas presupuestarias. • Discriminación. • Proceso de inscripción del nacimiento y registro. • Situación de la salud y acceso a los servicios de salud de calidad, VIH/SIDA, nutrición, e inmunización. • Salud mental y suicidio de adolescentes. • Cobertura y calidad de la enseñanza. • Procesos de capacitación de todos los grupos profesionales que trabajan para y con la niñez. • Violencia en el hogar y abuso de menores. • Nivel de vida, vestuario, vivienda, trabajo infantil, servicios básicos como el agua potable pura, reconocimiento de sus derechos sobre la tierra y sus recursos.

Para objeto del análisis se han usado las recomendaciones del Relator como eje articulador y se han interrelacionado con las recomendaciones del CEDAW y CDN, para los temas pertinentes a mujeres, niñas y niños indígenas. Las recomendaciones específicas de estos comités, sobre las cuales no profundiza el Relator Especial, han sido consideradas de forma independiente.

Algunas limitaciones encontradas para obtener información han sido: falta de datos estadísticos desagregados étnicamente, en especial en el caso de mujeres y niñas indígenas; desconocimiento generalizado sobre la figura del Relator y sus recomendaciones, y visión sectorizada del monitoreo de los derechos humanos, que limita un acercamiento integral.

Se considera que los avances identificados son el resultado de procesos de luchas milenarias que han cobrado mayor visibilidad en las últimas décadas y que, en muchos casos, no son consecuencia directa de las recomendaciones del Relator Especial, el CEDAW y el CDN.

4.2 AVANCES Y OBSTÁCULOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DEL RELATOR ESPECIAL, EL CEDAW Y EL CDN

a. Legislación y derechos colectivos

En materia legislativa, el Relator Especial recomienda:

a) Legislar sobre los siguientes derechos colectivos: administración de justicia; circunscripciones territoriales indígenas; reglamentación de las actividades económicas petroleras, mineras, madereras, agrícolas, pesqueras, turísticas y otras que tienen relación con la explotación de los recursos naturales en territorios indígenas; educación intercultural bilingüe; conservación y preservación del patrimonio cultural de los pueblos indígenas; respeto y protección de los pueblos en aislamiento voluntario; derecho a la consulta y al consentimiento previo libre e informado de acuerdo a la normativa internacional; servicios de salud indígena; prevención y sanción de los delitos sexuales, la explotación en condiciones de servilismo, forzada y comercial de niñas, adolescentes y mujeres pertenecientes a pueblos y nacionalidades; extensión de servicios sociales diversos en comunidades indígenas; biodiversidad, preservación y manejo del medio ambiente; planes y proyectos de desarrollo económico; defensoría de los derechos humanos de los pueblos indígenas; y formas de gobierno indígena local, comunal y seccional

b) Adoptar medidas y acciones concretas que ayuden a cerrar la brecha entre la legislación para la protección de los derechos de los pueblos indígenas y su implementación efectiva.

c) Adoptar medidas legislativas adecuadas para la compatibilización y distribución de competencias entre el derecho indígena y el derecho ordinario.

d) Adoptar mecanismos legislativos para la estabilidad, asignación de recursos presupuestales e institucionales necesarios para las instituciones que se ocupan de cuestiones indígenas, incluyendo las instancias de "Ombudsman" para los derechos indígenas.

Fuente: E/CN.4/2004/80, Párr. 67, 68; E/CN.4/2006/78, Párr. 9, 18,19, 46, 47, 85, 86, 93, 106, 107; A/HRC/4/32/Add.2, Párr. 81, 83.

En su primer informe (2002), que se refiere a la situación de los pueblos indígenas en general, el Relator Especial expresó su preocupación por la legislación en derechos humanos e identificó como prioridad darle seguimiento a las legislaciones nacionales referidas a los derechos de los pueblos indígenas[95].

En las últimas décadas, sobre todo en Latinoamérica, se han adoptado importantes medidas legislativas para el reconocimiento y la protección de los derechos de los pueblos indígenas. Aunque en este apartado se identificarán algunos avances en materia legislativa, es importante aclarar que para que éstos sean considerados realmente positivos tienen que estar acompañados de otras medidas que garanticen un impacto en la vida de los pueblos indígenas.

En los tres países estudiados hay importantes avances en el marco legal y jurídico de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas. La suscripción del Convenio 169 de la OIT[96], y las reformas constitucionales[97] en el contexto de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, ofrecen un excelente marco jurídico para promover cambios que profundicen y aseguren los derechos colectivos de los pueblos indígenas. A pesar de dicha situación, las organizaciones indígenas perciben que los cambios legislativos enfrentan importantes desafíos de implementación frente a los sectores económicos y políticos que tradicionalmente han detentado el poder:

Bolivia

En el caso de Bolivia, se dieron tres "generaciones de reformas"[98] para concluir en 2005 con la elección del primer presidente indígena con el 53,7% de los votos. Como parte de su agenda se incluyen los siguientes aspectos muy relevantes para los pueblos indígenas: una legislación para la nacionalización de hidrocarburos[99] y tierras/territorios ligados a los recursos naturales[100], y la Asamblea Constituyente.

El Decreto Supremo sobre hidrocarburos retomó la demanda indígena de la consulta sobre actividades hidrocarburíferas y, como resultado, el gobierno inició la reglamentación del impuesto directo de los hidrocarburos (IDH). Dicho impuesto destina un porcentaje para los pueblos indígenas de tierras altas y tierra bajas. En el mismo año, el gobierno de Bolivia aprobó la creación del Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas. La nueva Constitución Política, aprobada por la asamblea constituyente pero que aún debe ser sometida a referéndum en el momento de concluir este estudio, establece que el pueblo boliviano es propietario y, por lo tanto, controla directamente y de forma indivisible e imprescriptible los recursos naturales, y delega al Estado su manejo y administración. Por su parte, el artículo 349 establece que el Estado reconocerá, respetará y otorgará derechos propietarios individuales y colectivos sobre la tierra, así como derechos de uso y aprovechamiento sobre otros recursos naturales[101]. Sin embargo, la misma Constitución, en su artículo 30, establece que los pueblos indígenas participan de los beneficios de las explotaciones de los recursos naturales y que tienen derecho a su uso y aprovechamiento.

En función de estos derechos el gobierno ha convocado a las organizaciones indígenas para reglamentar la asignación de los fondos de los impuestos directos a los hidrocarburos. Sin embargo, aún no han podido llegar a un acuerdo sobre la distribución equitativa entre tierras altas y tierras bajas. El gobierno ha incluido a miembros de las organizaciones indígenas en los consejos directivos de empresas de hidrocarburos que están localizadas en sus territorios. Algunos dirigentes indígenas argumentan que los mecanismos de consulta aún no están claramente definidos.

En el marco de la nueva Constitución, que aún debe ser sometida a referéndum, las organizaciones indígenas ya han concluido su propuesta de ley de autonomía a través de un proceso amplio de consultas.

En 2006, la política del gobierno en materia de tierras estaba dirigida a desmantelar el llamado "paquete de contra-reforma agraria", impuesto entre 2002 y 2005. Con ese objetivo, se dictaron siete decretos supremos que, en conjunto, planteaban una nueva política agraria orientada a la distribución y redistribución de las tierras fiscales, mediante un proceso de saneamiento y bajo la modalidad de entrega colectiva y gratuita para indígenas y campesinos. Las mujeres como titulares tenían acceso irrestricto a la propiedad de la tierra. Este programa tenía un período muy corto por lo que posteriormente se tuvo que emitir la "ley de reconducción comunitaria"[102] que fue rechazada por las organizaciones indígenas y ha obligado al gobierno a establecer un diálogo.

Otra de la acciones asumidas por el gobierno de Bolivia para superar la brecha respecto al derecho a la tierra, fue la emisión del Decreto Supremo 29215, que reglamenta la Ley de reforma agraria Nº 3545 de noviembre de 2006. Para julio de 2007, tres millones de hectáreas fueron tituladas solamente para los pueblos Chiquitano en Santa Cruz; entre ellos se encontraba Monte Verde, que tenía doce años de espera.

La nueva Constitución Política, que aún será sometida a referéndum, fortalece el aspecto territorial al señalar, en el artículo 30 inciso 6, el derecho a la titulación colectiva de tierras y territorios. El documento plantea la construcción de un Estado plurinacional, comunitario, intercultural y con autonomía, y se asume a partir del consenso de las cinco organizaciones indígenas nacionales a través del pacto de unidad[103].

La nueva Constitución, que aún debe ser sometida a referéndum, eleva a los 36 pueblos indígenas a nacionalidades, y establece el respeto al conocimiento tradicional, sitios sagrados, sus propias tradiciones y normas, idiomas, la administración de la justicia comunitaria, el consentimiento libre, previo e informado, la consulta en relación a

[95] Rodolfo Stavenhaguen. Derechos Indígenas: Informes Temáticos del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. UNESCO, 2008.

[96] Fecha de suscripción: Bolivia, 11 de diciembre de 1991; Ecuador, 15 de mayo de 1998; Perú, 2 de febrero de 1994.

[97] Fechas: Bolivia, 1994; Ecuador, 1998, y Perú, 1993.

[98] Estas generaciones de reformas fueron: primero, ajuste monetario, reformas fiscales, cierre de minas estatales y liberalización del mercado, entre otras. Luego vinieron las privatizaciones de las empresas públicas de energía, telecomunicaciones, línea aérea, yacimientos petrolíferos y metalurgia. En tercer lugar, se dieron las reformas constitucionales de 1994, que asumen la diversidad étnica, reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas y las reformas judiciales para controlar la constitucionalidad.

[99] Decreto Supremo 28701, Héroes del Chaco, 1 de mayo de 2006.

[100] Ley 3545, 28 de noviembre de 2006.

[101] Asamblea Constituyente de Bolivia. Nueva Constitución Política del Estado. Diciembre de 2007.

[102] Ley de reconducción comunitaria 1715, aprobada el 8/11/2006.

[103] Las cinco organizaciones que conforman el pacto de unidad son: el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ), la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB), y la Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia Bartolina Sisa (FMCB.BS).

los recursos no renovables, el manejo autónomo de sus territorios, y el uso y explotación de los recursos naturales, entre otros. También reconoce la autonomía indígena sobre la base de sus territorios ancestrales[104].

Al incorporar el concepto comunitario reconoce los principios de reciprocidad, complementariedad y solidaridad. Estas disposiciones han desatado enormes conflictos en el país, puesto que las provincias orientales lo interpretan como una amenaza[105].

Ecuador

En Ecuador, una Asamblea Nacional Constituyente[106] logró en 1998 una nueva Constitución Política que ofrece un marco legal favorable a los derechos de los pueblos indígenas. El Estado es definido como "pluricultural y multiétnico", y por primera vez se reconoce la existencia de las nacionalidades con derechos colectivos diferenciados.

Podemos destacar el reconocimiento de 15 derechos colectivos de los pueblos indígenas en el Artículo 84, la existencia de autoridades indígenas y su facultad para administrar justicia (Art. 191, inciso 4), así como también las circunscripciones territoriales indígenas. Aunque existe este marco legal favorable, persiste una amplia brecha en la aplicación de las leyes con lo cual los pueblos indígenas del Ecuador continúan luchando por el cumplimiento de sus derechos.

Con el actual proceso de la Asamblea Constituyente, Ecuador tiene la oportunidad de avanzar en el desarrollo del marco legislativo en materia de derechos indígenas, y de cerrar las brechas entre los derechos reconocidos y su implementación efectiva. Luego de arduos debates internos el movimiento indígena cabildea[107] por la identificación del Ecuador como un "Estado unitario, plurinacional e intercultural", entendiendo por ello la "unidad en la diversidad", y busca que la sociedad política ecuatoriana reconozca la existencia de los pueblos y las nacionalidades indígenas como sujetos políticos con derechos propios, con organización política, social, cultural y jurídica, sin que esto signifique desconocer al Estado[108].

Aunque en líneas generales, el movimiento indígena percibe un estancamiento en el reconocimiento de sus derechos, también se reconocen algunos avances. Este es el caso de del Mandato Minero aprobado por la Asamblea Constituyente, en abril de 2008, que establece reglas para que se defina a futuro cómo va a ser la minería metálica en mediana y gran escalas.

Se ha dado un plazo de 180 días para elaborar una Ley de Minería que busca regular la actividad extractiva, definir las características de las minas, establecer regalías y derechos mineros y de superficie, así como determinar la superficie y el número de concesiones a entregarse a una persona natural o jurídica para evitar concentraciones. Además, se intenta que el nuevo marco legal establezca obligaciones económicas ambientales.

Por su parte, las organizaciones de pueblos indígenas, en su III Congreso de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador[109], exigieron a la Asamblea Nacional Constituyente que declare como ley de la República la Declaración sobre los Derechos Indígenas aprobada por la ONU. También exigen a la Asamblea Constituyente que declare al Ecuador como un Estado Plurinacional, basado en la existencia de la diversidad de las nacionalidades y pueblos como entidades económicas, políticas, culturales e históricas diferentes.

Perú

En el caso de Perú, la situación es más compleja. La Constitución de 1993 reconoce algunos derechos colectivos, como el derecho a la identidad étnica y cultural (Art. 2), la educación bilingüe e intercultural (Art. 17), y el castellano, quechua, aymara y las demás lenguas aborígenes como lenguas oficiales (Art. 48). Sin embargo, no reconoce a "los pueblos indígenas" como categoría o sujetos jurídicos, identificables y con derechos como etnia o nacionalidad dentro de un país plurinacional y multiétnico. Solo se reconocen las "comunidades nativas y campesinas". El término de pueblos indígenas o pueblos originarios viene siendo usado y reconocido en algunas normas, pero al no estar en la Constitución estas reglamentaciones encuentran graves dificultades en la implementación.

Las respuestas de los Estados frente a la demanda de conformar una estructura institucional para garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas han sido variadas y en algunos casos conflictivas, y alcanzan un grado diverso de consolidación en los distintos países del estudio:

Bolivia

En el caso de Bolivia, en enero de 2006 el gobierno derogó el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (MAIPO), para promover la transversalización de los derechos de los Pueblos Indígenas, dependiente directamente del Ministerio de la Presidencia. Este cambio responde, en propias palabras del gobierno, a que "Bolivia ya no considera a los pueblos indígenas originarios campesinos como un sector, sino que son parte de toda la estructura del Estado. Por tanto, ya no es necesaria una instancia específica dedicada a los derechos indígenas"[110].

Desde el Ministerio de la Presidencia se orientan las tareas de sensibilización, difusión y capacitación, transversalización o incorporación de los derechos indígenas en las políticas públicas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Este cambio de enfoque es considerado un importante avance y responde a las recomendaciones del Relator Especial.

Ecuador

Ecuador presenta importantes avances en la

[104] Articulo 4 del proyecto de Constitución..
[105] Evo Morales. 7ª sesión del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU. Mayo de 2008.
[106] A partir de 1992, el movimiento indígena encausa su participación política a través del partido Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País (MUPPNP). En la Asamblea Constituyente de 1998, el Movimiento Pachakutik contó con seis asambleístas de un total de 69.
[107] Ver http://asambleaconstituyente.gov.ec.
[108] Ver el blog de Mónica Chuji: "El reto a reconocernos como diferentes: Estado y Democracia Plurinacional", Feb. 2008. http://asambleaconstituyente.gov.ec/blogs/monica_chuji/2008/02/11/el-reto-a-reconocernos-como-diferentes-estado-y-democracia-plurinacional/.

[109] Se realizó en la ciudad de Santo Domingo de los Colorados, provincia Santo Domingo de los Tsa'chilas, los días 9 al 12 de enero de 2008, con la participación de 1.300 representantes y delegados de las 14 nacionalidades y 18 pueblos provenientes de las 24 provincias del Ecuador, constituidos en las tres organizaciones Regionales: ECUARUNARI, CONFENIAE Y CONAICE.
[110] E/C.19/2008/5/Add.3.

conformación de instituciones para garantizar los derechos de los pueblos indígenas mediante mecanismos de co-gestión entre el Estado y las organizaciones indígenas. Entre ellos podemos mencionar el establecimiento del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), que será analizado en detalle en el capítulo siguiente; la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB); la Dirección Nacional de Defensa de los Pueblos Indígenas (DINAPIN); la Dirección Nacional de Salud de Pueblos Indígenas (DNSPI); el Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (FODEPI), y la Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas – Amawtay Wasi (UINPI-AW).

Sobre este punto, es importante resaltar la sanción, en septiembre de 2007, de la "Ley Orgánica de las Instituciones Públicas de los Pueblos Indígenas del Ecuador que se autodefinen como Nacionalidades de Raíces Ancestrales"[111], la cual tiene como objetivo promover la adecuación legislativa y el ajuste de la estructura institucional del Estado a los mandatos de la Constitución Política. Este aspecto será analizado en el siguiente capítulo.

Perú

En Perú, por el contrario, se han tomado medidas que significan un retroceso para la consolidación de las cuestiones indígenas en las estructuras estatales. El Instituto Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afro peruanos (INDEPA), fue creado en 2005 como organismo participativo, rector de políticas, con autonomía administrativa y presupuestal[112]. Sin embargo, a través de un Decreto Supremo[113], el gobierno convirtió al INDEPA en una sub-unidad del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES). Esta medida significó un claro retroceso ya que el INDEPA perdió autonomía y se limitó la participación indígena en su estructura.

En la actualidad, pese a que en diciembre de 2007 el Congreso de la República revocó esta medida del poder ejecutivo, el gobierno continúa sosteniendo que el INDEPA –aún como entidad autónoma– debe mantenerse adscrito al MIMDES. Como resultado de estas políticas, en la actualidad el INDEPA no está funcionando y el gobierno no muestra voluntad política de reactivar dicha institución, lo que agrava la desprotección de los derechos de los pueblos indígenas del Perú[114].

b. Legislación y derechos de mujeres, niños y niñas indígenas

Los tres países han ratificado la CEDAW[115] y su protocolo facultativo[116], y han presentado sus respectivos informes de avance[117]. Sin embargo, el mapeo de las recomendaciones del CEDAW en los Estados Andinos, y su grado de implementación (2000–2005)[118], identifica limitados avances. Para el caso de las mujeres indígenas, su seguimiento es muy difícil ya que no se presenta información desagregada étnicamente.

A pesar de que las recomendaciones del CEDAW no están dirigidas específicamente al campo legislativo, en relación con mujeres indígenas, se ha realizado un análisis a partir de la institucionalidad que se ha recomendado crear para el ejercicio de los derechos de las mujeres.

Cabe señalar en ese contexto que las observaciones finales al informe combinado de Bolivia constituyen un buen ejemplo a ser seguido en el futuro por el CEDAW, ya que en sus recomendaciones otorga la debida importancia a la situación y los derechos de las mujeres indígenas. Con respecto a su contenido, puede ser fructífero propiciar espacios de reflexión y debate entre representantes del Comité, del gobierno y de las organizaciones de mujeres indígenas, puesto que el enfoque puede ser enriquecido a partir del debate que las mismas mujeres indígenas han promovido sobre derechos individuales y colectivos, y los conceptos de complementariedad y dualidad[119].

Por su parte, el Comité sobre los Derechos del Niño expresa explícitamente su preocupación sobre la pobreza que afecta a los pueblos indígenas en áreas rurales y también urbanas; remarca la necesidad de asignar partidas presupuestarias y adoptar medidas para proteger los derechos de la niñez indígena contra la discriminación, y eliminar las brechas en el acceso a servicios básicos como la educación, la salud y el agua potable, entre otros. Además, reconoce la importancia de los derechos sobre la tierra y sus recursos y la necesidad de integrar la diversidad cultural en planes de acción nacional para la niñez:

Bolivia

En lo referente a los derechos de la mujer en general, en Bolivia se presentaron avances en materia legal con la aprobación, en 1995, de la Ley contra la Violencia Intrafamiliar y Doméstica[120], y la participación de la mujer en espacios de decisión ha sido animada por el establecimiento de la Ley de Cuotas en el Código Electoral de 1999[121]. Además, la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, aprobada en 2004, estipula que los pueblos indígenas pueden presentar sus propios candidatos y establece en el Art. 8 una cuota de candidatas femeninas no menor al 50%.

Otro avance normativo importante es el acceso de las mujeres a la tierra, dispuesto en la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria[122], aprobada en noviembre de 2006. Dicha norma garantiza y prioriza la participación de las mujeres en los procesos de saneamiento y distribución de tierras. En caso de matrimonios y uniones conyugales libres o de hecho, los títulos ejecutoriales serán emitidos a favor de ambos cónyuges o convivientes que se encuentren trabajando la tierra, y consignarán el nombre de la mujer en primer lugar.

[111] Publicada con el No. 86, en el Registro Oficial No. 175 del 21 de septiembre de 2007. Disponible en: http://www.fondoindigena.org/apc-aa-files/documentos/items/ley_ecuador.pdf.
[112] La Ley 28495 creó al INDEPA a fin de regular su naturaleza, estructura y funciones para la efectiva formulación de políticas nacionales dirigidas al desarrollo de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuano.
[113] Decreto Supremo 001-2007-MIMDES. Adscribe al Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos -INDEPA- al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.
[114] Para mayor información ver: Informe sobre la situación de los derechos de los Pueblos Indígenas en el Perú. Presentado en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en el marco de la evaluación periódica universal del Estado Peruano. Elaborado por el Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas: Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH), Asociación Paz y Esperanza, Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP), Derecho Ambiente y Recursos Naturales (DAR), Grupo de Trabajo Racimos de Ungurahui, Instituto del Bien Común (IBC), OXFAM América, SERVINDI. Abril de 2008.
[115] Firma de Convenio: Bolivia, 8 de junio de 1999; Ecuador, 9 de noviembre de 1981, y Perú, 13 de septiembre de 1982.
[116] Firma del Protocolo: Bolivia, 27 de septiembre de 2000; Ecuador, 5 de febrero de 2002, y Perú, 9 de abril de 2001.
[117] Bolivia: CEDAW/ Bol/1 y Add 1; Ecuador: CEDAW/CU/4-5; Perú: CEDAW/ C//PER/ 3-4.
[118] UNIFEM, febrero de 2006.
[119] Para mayor información sobre estos debates ver: Informe complementario al estudio del Secretario General de la ONU sobre la violencia contra las mujeres. Foro Internacional de Mujeres Indígenas. FIMI, 2006.
[120] Ley 1674.
[121] Ley 1704.
[122] Ley 3545 Disponible en: http://www.bancotematico.org/archivos/3163.pdf.

Igual tratamiento se otorgará en los demás casos de copropietarios mujeres y hombres que se encuentren trabajando la tierra, independientemente de su estado civil. En la vida diaria, las mujeres indígenas quechuas y aymaras de tierras altas generalmente reciben o heredan menos, porque al unirse pasan a vivir en las tierras de los esposos. Cuando la mujer enviuda se queda con la tierra del marido, y debe cumplir con todas las obligaciones ante la comunidad como poseedora.

En el ámbito de las políticas públicas, el viceministerio de Género y Asuntos Generacionales de Bolivia elaboró un nuevo Plan Quinquenal de las Mujeres 2008-2012, cuyo objetivo es ser un marco conceptual donde estén identificadas "todas las bolivianas de oriente y occidente, del norte y el sur del país, mujeres de todas las condiciones, sectores laborales, identidades étnicas, con nuestras diferencias y similitudes"[123].

El plan intenta construir alianzas entre diversas entidades gubernamentales para su ejecución de modo que todas las instancias estatales, en todos los niveles de gestión, incluyan una perspectiva de género. A manera de avance, se puede mencionar que dentro del Plan Quinquenal se incluyen los temas de género y movimiento social; género y participación política, y género e identidad, basados en resultados de trabajo intersectorial con los ministerios y las organizaciones de mujeres indígenas.

Bolivia ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño en mayo de 1990, incorporándola a su ordenamiento jurídico como Ley de la República. El Código del Niño, Niña y Adolescente, promulgado el 27 de octubre de l999, fue aprobado como medida para adaptar la legislación boliviana y lograr su implementación. Si bien este instrumento se considera un avance, es necesario indicar que de 319 artículos solamente uno –en relación al acceso a la justicia– menciona explícitamente a la niñez indígena u originaria[124].

Ecuador

En el Ecuador, a inicios de los años 1980, los movimientos de mujeres concentraron sus esfuerzos en la elaboración de propuestas de ley favorables a las mujeres en general sin considerar la realidad étnico-cultural y la creciente necesidad de esbozar políticas públicas con enfoque de género. La experiencia ha demostrado que si bien ha habido cambios normativos en los ámbitos civil, laboral, penal, electoral e incluso constitucional, aún hay un acentuado déficit en materia democrática que repercute en el proceso de construcción nacional de ciudadanía, especialmente dentro de un contexto pluricultural como el ecuatoriano[125].

También se presentaron avances en materia legal en el ámbito de la participación política de las mujeres a través del artículo 58 de la Ley de Elecciones[126], la cual establece que "las listas de candidaturas en elecciones pluripersonales deberán presentarse con al menos, el 30% de mujeres entre los principales y el 30% entre los suplentes; en forma alternada y secuencial, porcentaje que se incrementará en cada proceso electoral general, en un 5% adicional hasta llegar a la igualdad en la representación". También se sancionó en 1995 la Ley contra la violencia a la Mujer y la Familia[127]. Sin embargo, en ambos instrumentos no se presta particular atención a la situación de las mujeres, las niñas y los niños indígenas.

Respecto a la niñez, el estudio determinó que, como forma de mejorar la implementación de la CDN ratificada en 1990, Ecuador aprobó en 2003, mediante la Ley Nº 100, el Código de la Niñez y Adolescencia. Este instrumento, que puede ser considerado un avance, incluye en varios artículos la particular situación de la niñez indígena[128]. El artículo 7 referido a "Niños, niñas y adolescentes, indígenas y afro ecuatorianos", establece que "la Ley reconoce y garantiza el derecho de los niños, niñas y adolescentes de nacionalidades indígenas y afro ecuatorianos, a desarrollarse de acuerdo a su cultura y en un marco de interculturalidad, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de la República, siempre que las prácticas culturales no conculquen sus derechos".

Además, hay que destacar que el Acuerdo Nacional por la Niñez y Adolescencia, considera las demandas surgidas en el Encuentro Nacional de la niñez y adolescencia indígena, realizado el 26 y 27 de mayo de 2005.

Perú

En lo referente a los derechos de la mujer en general, en Perú se presentaron avances en materia legal con la aprobación, en 2007, de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres[129]. Si bien las mujeres indígenas están mencionadas dos veces[130] en dicha ley, no ha habido un proceso formal de participación en su formulación y no existe hoy una apropiación por parte de las organizaciones de mujeres indígenas.

De esta forma se aprecia que los tres países tienen avances importantes en su legislación nacional que ha abierto espacios a la participación de las mujeres en el escenario político, social y un poco menos en el económico. A su vez, esa legislación conlleva el beneficio de crear la institucionalidad en los Estados para atender los asuntos de las mujeres indígenas. La participación de las mujeres en la consulta de los temas de interés específico también ha mejorado. Se logró identificar un mayor grado de participación política de las mujeres adquiriendo más protagonismo en la vida política de la región.

Sin embargo, en las entrevistas efectuadas se identificaron dificultades para la participación de las mujeres, reafirmadas por creencias y trato recibidos por parte de actores con quienes deben interactuar en el ambiente político. El machismo y la permanente discriminación afectan el desempeño de las mujeres que llegan a asumir cargos en las organizaciones indígenas.

[123] Discurso de Evelin Agreda, viceministra de Género y Asuntos Generacionales de Bolivia, 8 de marzo de 2008.
[124] Art. 214: "El Estado garantiza un sistema de administración de justicia especializada en la protección del niño, niña y adolescente. […] Cuando se trate de niños, niñas o adolescentes pertenecientes a grupos étnicos o comunidades nativas o indígenas, se tomará en cuenta sus usos y costumbres, siempre que no se oponga a la Constitución Política del Estado, el presente Código y leyes vigentes; pudiendo consultarse con las autoridades de la comunidad a la cual pertenecen". Los artículos donde implícitamente se menciona a los niños y niñas indígenas son el Art. 105: "Ningún niño, niña ni adolescente debe sufrir discriminación étnica, de género, social o por razón de creencias religiosas"; el Art. 157: "El niño, niña y adolescente tienen los siguientes deberes fundamentales, además de lo establecido en otros cuerpos legales: […] Respetar y preservar el patrimonio pluricultural y multiétnico que constituyen la identidad nacional […]".
[125] Nina Pacari. La participación política de la mujer indígena en el Parlamento Ecuatoriano. Una tarea pendiente. Institute for democracy and electoral assistance. s.l, s.f. Disponible en: http://www.idea.int/publications/wip/upload/chapter_01a-CS-Ecuador.pdf.
[126] Ver Ley Interpretativa del artículo 58 de la Ley de Elecciones en: http://apps.congreso.gov.ec/sil/documentos/proyectos/28-084.doc.
[127] Ley 103, disponible en: http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/legisla/ecuador/ley9.HTM.
[128] Otros artículos especialmente relevantes para la niñez y la adolescencia indígena son los Nos. 6, 36, 44, 153, 196 y 310.
[129] Ley N°28983. Disponible en: http://www.mimdes.gob.pe/dgm/ley28983.pdf.
[130] Art. 6, literal e) Promover la participación económica, social y política de las mujeres rurales, indígenas, amazónicas y afro peruanas así como su integración en los espacios de decisión de las organizaciones comunitarias, asociativas, de producción y otras, garantizando su acceso a una remuneración justa, indemnizaciones, beneficios laborales y de seguridad social, de acuerdo a ley, en igualdad de condiciones con los hombres. Art. 7, literal b) Implementar políticas que permitan el desarrollo de procedimientos justos, efectivos y oportunos para la denuncia y sanción de todas las formas de violencia sexual; asimismo, la reparación del daño y el resarcimiento de las personas afectadas, eliminando los obstáculos para el acceso a la justicia, en particular de las mujeres rurales, indígenas, amazónicas y afro peruanas.

Por otro lado, para las mujeres que participan en las actividades de líderes se demandan requisitos que son diferentes al esquema tradicional. Por ejemplo, se prefieren mujeres solteras a mujeres casadas o comprometidas, mujeres que sean vulnerables. Además, si las mujeres demuestran características de fuerza son objeto de burla y discriminación, y se les limita el acceso a la información clave.

En materia legislativa sobre la niñez, Perú ha avanzado con la aprobación del Nuevo Código de los Niños y Adolescentes[131], en 2000, y el establecimiento del Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y al Adolescente como el conjunto de órganos, entidades y servicios públicos y privados que formulan y coordinan los programas y acciones desarrollados para la protección y promoción de los derechos de los niños y adolescentes (Art. 27). Además se establece al MIMDES como ente rector del Sistema.

En el Nuevo Código de los Niños y Adolescentes hay una mínima mención a los niños y niñas nativos e indígenas al plantear, en el artículo 7, que "cuando se trate de niños o adolescentes pertenecientes a grupos étnicos o comunidades nativas o indígenas, se observará, además de este Código y la legislación vigente, sus costumbres, siempre y cuando no sean contrarias a las normas de orden público". En líneas generales no hay mención a la particular situación, demandas y propuestas de los pueblos indígenas, ni siquiera mencionando a los niños en el ámbito rural.

Cabe destacar las siguientes recomendaciones del CDN específicas para Perú:

> Aun reconociendo los esfuerzos del Estado Parte, observa con preocupación que las comunidades indígenas siguen enfrentándose a graves dificultades en el disfrute de sus derechos, en particular los económicos, sociales y culturales. Concretamente, al Comité le preocupa la falta de reconocimiento de sus derechos sobre la tierra, el saqueo de sus recursos, su acceso insuficiente a los servicios básicos, la salud y la educación y la exclusión social y la discriminación de que son objeto. El Comité recomienda al Estado Parte que emprenda medidas efectivas para que los/as niños/as indígenas tengan iguales oportunidades y adopte medidas adecuadas para proteger los derechos de los niños indígenas reconocidos en la Constitución, teniendo debidamente en cuenta las recomendaciones aprobadas por el Comité en su día de debate general sobre los derechos de los niños indígenas celebrado en septiembre de 2003.

Fuente: CRC/C/PER/CO/3, Párr.73 y 74.

c. Capacitación a autoridades, funcionarias y funcionarios públicos

El Relator Especial recomienda a los Estados Parte:

> a) Adoptar medidas eficaces para asegurar que las autoridades judiciales relevantes, los legisladores y funcionarios/as públicos conozcan las leyes en materia de derechos indígenas, y actúen en el marco del respeto a las diferencias culturales y a las necesidades específicas de los pueblos indígenas. Dar prioridad a la formación de los jueces, fiscales y defensores de oficio, sobre el contenido de los informes y las recomendaciones del Relator Especial.
>
> b) Capacitar a los representantes indígenas para que logren llevar sus planteamientos a las instancias legislativas correspondientes.

Fuente: E/CN.4/2006/78, Párr. 36, 37, 38, 87, 89, 108, 109; A/HRC/4/32/Add.4, Párr. 87; A/HRC/4/32/Add.2, Párr. 84.

Con respecto a procesos de formación, se encontró que la capacidad de respuesta de los Estados para cumplir con los derechos colectivos, no solo depende del grado de conocimiento que los pueblos indígenas tengan sobre dichos derechos, sino que en gran medida dependen del grado de sensibilidad, conocimiento y compromiso que tengan las funcionarias y los funcionarios públicos. En muchos de ellos aún prevalece una actitud paternalista ante las gestiones que realizan las personas y organizaciones indígenas, en vez de reconocer su obligación de asegurar el ejercicio de los derechos[132].

En los tres países, las fiscalías y defensorías del pueblo son las instancias del Estado que tienen la responsabilidad de llevar información, divulgar y capacitar a funcionarias y funcionarios públicos, y a la población en general. Sin embargo, no disponen de suficientes recursos humanos, técnicos, ni financieros:

Bolivia

El Gobierno de Bolivia[133] cuenta con programas de formación y capacitación de servidoras y servidores públicos sobre temas de interculturalidad. El Servicio Nacional de Administración de Personal ha implementado diplomados para personal de la administración pública en ministerios e instituciones descentralizadas. Los contenidos del programa de formación tratan temas como historia y cultura indígena; filosofía y pensamiento indígena; política, poder y autoridad indígena, y lenguas nativas, entre otros[134]. Asimismo, miembros de la Defensoría del Pueblo señalan haber sido capacitados sobre la CEDAW. Es necesario, sin embargo, implementar procesos de capacitación que interrelacionen los derechos de las mujeres con los derechos colectivos de los pueblos indígenas[135].

Respecto a los derechos de niñas y niños, el gobierno de Bolivia firmó el pasado mes de junio un convenio entre la Defensoría del Pueblo y la ONG internacional Plan Internacional, para promover la protección de la niñez y el respeto de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, a través de las unidades educativas de ocho municipios.

[131] Ley Nº 27337. Disponible en: http://www.mimdes.gob.pe/dgnna/Ley27337.html y la Ley Nº 28330 que modifica diversos artículos del Código de los Niños y Adolescentes (2004) http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/LEGISLA/PERU/leynino.htm.

[132] Una expresión comúnmente escuchada es que las personas empleadas en cargos públicos "hacen el favor de atender" a las personas indígenas.

[133] E/C.19/2008/5/Add.3.11 de febrero de 2008.

[134] Ver Escuelas de Gestión Pública Intercultural: http://www.snap.gov.bo/portalweb/index.php.

[135] Entrevista a miembros de la Defensoría de los Derechos Humanos en Santa Cruz, abril de 2008.

En 2009, estas iniciativas se ampliarán a otros 50 municipios hasta lograr desarrollar un modelo de gestión municipal con enfoque de derechos humanos, que contribuya a la construcción de políticas públicas, dirigidas principalmente a la protección integral de la niñez y adolescencia, desde una perspectiva intercultural y de género. El programa trabajará de manera interinstitucional para elaborar e implementar una estrategia de abordaje del maltrato y la violencia en unidades educativas del área rural; la promoción de los derechos de niñas, niños y adolescentes, sobre todo de los pueblos indígenas, originarios y campesinos[136].

Ecuador

En el caso del Ecuador, el Consejo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), implementa el proyecto FORMIA, que tiene el objetivo de fortalecer capacidades organizativas e institucionales de los municipios alternativos[137], en busca de un mejor desempeño político, económico y social de las personas funcionarias, responsables de atender a los miembros de nacionalidades y pueblos indígenas.

En el caso de experiencias de capacitación y divulgación de los derechos de los niños, se destaca el proceso impulsado por la Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador (ECUARUNARI), que tiene una experiencia de trabajo de más de 15 años dentro de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB)[138]. En coordinación interinstitucional con el Parlamento Indígena de América (PIA), firmaron en 2005[139] un convenio de cooperación de trabajo con UNICEF, para seguir impulsando este proceso[140].

Mediante reuniones, talleres de análisis y reflexión entre dirigentes, funcionarios y técnicos se definieron cuatro temáticas o líneas de trabajo: salud intercultural y nutrición; educación intercultural bilingüe; protección social (trabajo infantil, hijos de migrantes, niñas y niños en frontera, violencia social e intrafamiliar), y territorio, cultura e identidad. Así se dio paso a la definición de la agenda nacional para impulsar políticas, estrategias y acciones que garanticen los derechos de niñas, niños y adolescentes en entre 2005 y 2015.

Perú

Por su parte, el gobierno del Perú ha organizado talleres sobre la implementación del Convenio No. 169 de la OIT, con la finalidad de que diversos sectores de la administración pública lo consideren en su respectiva política sectorial. Entre los capacitados, el gobierno reporta a miembros de la Defensoría del Pueblo, Ministerio Público, Poder Judicial, Consejo Nacional de la Magistratura y Congreso de la República del Perú. En las entrevistas realizadas a personal del Estado no hubo evidencias de haber recibido cursos de capacitación sobre este tema.

Si bien se reportan procesos de capacitación y hay universidades públicas, privadas y otros institutos de educación superior con programas de formación en interculturalidad, la mayoría de las personas entrevistadas (autoridades judiciales, legisladoras, legisladores, funcionarias y funcionarios públicos), no conocen las leyes e instrumentos internacionales ratificados en materia de derechos indígenas y menos aún las recomendaciones del Relator, del CEDAW y del CDN. Por otro lado, en ámbitos locales se cuenta con algunas experiencias innovadoras de capacitación impulsadas por las propias organizaciones, pero hay poca información sobre procesos implementados desde el Estado.

El desarrollo de capacidades de las mujeres ha sido una estrategia determinante para visibilizar y promover su participación. Varias organizaciones han creado secretarías y programas para promover una mayor participación de las mujeres en los niveles de toma de decisión. De igual manera, las mujeres han creado organizaciones y redes propias para lograr la incorporación de sus demandas en las agendas de las organizaciones indígenas y las instituciones de los Estados en ámbitos nacional e internacional.

Cabe destacar la experiencia de la Escuela Dolores Cacuango, en Ecuador, y el Taller Permanente de Mujeres Andinas y Amazónicas, en Perú. Mediante la articulación regional e internacional en el Enlace de Mujeres Indígenas de América del Sur y el Foro Internacional de Mujeres Indígenas, se ha logrado incidir en espacios y foros regionales e internacionales, como la Comunidad Andina de Naciones y varios procesos de las Naciones Unidas.

El vacío institucional para dar seguimiento a la implementación de las normas y la carencia de instrumentos de evaluación de funcionarias y funcionarios, para determinar si incorporan, y cómo, el tema de la interculturalidad, son limitaciones que impactan negativamente la capacitación. También incide que los derechos colectivos no son parte del contenido del sistema de educación formal y tampoco se usan idiomas indígenas en programas de educación no formal dirigidos a las comunidades.

d. Pueblos indígenas más vulnerables

El Relator Especial recomienda a los Estados Parte:

a) Adoptar medidas de protección y cumplimiento de los derechos para hacer frente a la crítica situación de ciertos grupos indígenas altamente vulnerables, como las mujeres y niñez indígenas, comunidades indígenas fronterizas, refugiados indígenas, pueblos en aislamiento voluntario, migrantes indígenas, etc.

b) Con respecto a los pueblos en aislamiento voluntario: elaborar la normativa nacional necesaria para la promoción, protección y garantía de sus derechos, en estricto apego al Convenio N° 169 de la OIT y a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Fuente: A/HRC/4/32/Add.2, Párr. 30, 31,32, 35, 38, 44, 45, 75, 96.

[136] Agencia Boliviana de Información (ABI). "Defensor promoverá en los municipios respeto a los derechos humanos", La Paz, ABI, 4 de junio de 2008. Disponible en: http://abi.bo/index.php?i=noticias_texto_paleta&j=20080604202217&k=

[137] La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID), a través del proyecto FORMIA (Fortalecimiento de gobiernos locales alternativos), prestará su apoyo y colaboración al Programa de Voluntarios. En Bolivia se cuenta con la participación de la ONG local CEPAD y el apoyo del Fondo Extremeño Local de Cooperación al Desarrollo (FELCODE), que ejecutan proyectos conjuntos en desarrollo local y fortalecimiento institucional.

[138] ECUARUNARI - Programa de la Niñez y Adolescencia Indígena (DINIB, PLAN, UNICEF). Disponible en: http://www.ecuarunari.org/es/pnai/index.html.

[139] Encuentro Nacional de la niñez y adolescencia de las Nacionalidades y Pueblos en Quito - Jornadas preparatorias de la Agenda Ecuador, mayo de 2005. Disponible en: http://www.llacta.org/organiz/coms/2005/com0228.htm.

[140] Dicho convenio permitió coordinar con organizaciones como la DINEIB, el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), la Dirección Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas (DNSPI), la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), y sus regionales: Confederación de Nacionalidades de la Amazonia Ecuatoriana (CONFENIAE), y la Confederación de Nacionalidades de la Costa Ecuatoriana (CONAICE).

Por su parte el CDN recomienda:

> a) Aumentar las partidas presupuestarias para la promoción y protección de los derechos de los/as niños/as, y prestar particular atención a la inversión en la defensa y protección de los derechos de los/as niños/as pertenecientes a los grupos vulnerables, en especial, indígenas y afro descendientes, los que viven en la pobreza y los que habitan en zonas alejadas.

Fuente: CRC/C/15/Add.256, Párr. 20; CRC/C/15/Add.262, Párr.21; CRC/C/PER/CO/3, Párr. 20.

Los pueblos indígenas en aislamiento voluntario son generalmente conocidos como "ocultos" en Ecuador, y como "pueblos en aislamiento voluntario y contacto inicial", en Perú y Bolivia. El Primer Encuentro Internacional sobre Pueblos Aislados permitió perfeccionar el diagnóstico de la situación y de su problemática[141]. También sirvió para crear la Alianza Internacional para la Protección de los Pueblos Indígenas Aislados destinada a trabajar con los gobiernos en la implementación de estrategias de protección local, transfronterizas y regionales. Veamos el estado del tema en cada país:

Bolivia

Una medida de protección a dichos pueblos fue tomada por el Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP). Dicha entidad administra los parques nacionales a partir de la Resolución 48 de agosto de 2006, que declara "Zona Intangible y de Protección Integral de Reserva Absoluta" al territorio donde habita un pueblo indígena aislado que se presume heredero de los Toromonas. La decisión de crear una zona de reserva absoluta avanza y profundiza legislaciones ya existentes en otros países. Es, tal vez, la primera vez en la historia contemporánea que se dicta una norma tan explícita en defensa de un pueblo aislado.

Ecuador

En respuesta a las recomendaciones del Relator especial en su visita al Ecuador, el 28 de abril de 2007[142], el presidente del Ecuador presentó un documento de consulta sobre la política pública que orientará las acciones del Estado ecuatoriano, en relación a los pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario[143].

En esa propuesta se define la zona intangible como territorio indígena vedado a perpetuidad a todo tipo de actividad extractiva; prevé la delimitación de dicha zona y la no intervención en actividad en el territorio ocupado por los Tagaeri y los Taromenani. También promoverá a futuro un nuevo ordenamiento territorial que impida las operaciones petroleras en la zona de influencia del territorio ocupado por los dos pueblos indígenas mencionados.

Ello representa un avance en el cumplimiento de las recomendaciones del Relator Especial, sobre todo si se logra elevar a categoría de ley. La política planteada por el gobierno del Ecuador reconoce explícitamente el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas y asume los instrumentos internacionales de derechos humanos y sus órganos de supervisión.

Sin embargo, a lo largo de este proceso se han presentado denuncias de eventos que continúan afectando a los pueblos en aislamiento voluntario. La CONAIE, la CONFENAE y la Nacionalidad Waorani del Ecuador (NAWE), denunciaron el asesinato de varios indígenas de las nacionalidades Tagaeri y Taromenane, en febrero de 2008, en la reserva del Yasuní, atribuida a madereros colombianos que trabajan ilegalmente.

Asimismo, la CONAIE indicó que el Parque Nacional Yasuní no está protegido y que no existen controles para cuidar los recursos naturales de la zona[144]. Ante esa situación, el Procurador General del Estado demandó, en febrero de 2008, modificar la delimitación de los bloques petroleros que están en la zona intangible Yasuní.

En dicha zona están presentes las empresas petroleras Repsol, Petroriental, Petrobrás y Petroecuador, que amenazan con generar problemas sociales y ambientales. A través de un comunicado, el Procurador afirmó que se debe respetar la vigencia de medidas cautelares solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que favorecen a los pueblos en aislamiento voluntario Tagaeri y Taromenane[145].

Perú

Desde el 2005, diversas entidades miembros del Colectivo de Áreas Naturales Protegidas e Hidrocarburos[146], han denunciado al Estado peruano, a través de PERUPETRO S. A. y el Ministerio de Energía y Minas, por estar ofreciendo lotes de hidrocarburos que se encuentran superpuestos a Áreas Naturales Protegidas y áreas donde habitan pueblos indígenas en aislamiento voluntario, en contravención de las normas que garantizan su protección y conservación.

En mayo de 2006, el Congreso de la República aprobó la Ley 28736 para la protección de los pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento o de contacto inicial. En febrero de 2007, diversas organizaciones indígenas rechazaron la Ley por considerarla un retroceso en la garantía de los derechos de estos pueblos extremadamente vulnerables[147].

Las organizaciones indígenas[148] resaltan los siguientes vacíos e inconsistencias de dicha ley:

- Permite la realización de actividades extractivas dentro de los territorios demarcados para los pueblos en aislamiento.
- Es contraria al Convenio 169 al señalar que los pueblos que habitan ancestralmente en sus territorios simplemente "se encuentran en posesión de un área de tierra", sin reconocerlos como sujetos de derechos colectivos.
- Somete la creación de reservas indígenas a procedimientos sumamente engorrosos y –lo que es peor– pretende aplicar esos procedimientos a las reservas ya creadas con anterioridad.

[141] Primer Encuentro Internacional sobre Pueblos Indígenas Aislados de la Amazonía y del Gran Chaco realizado en Belém do Pará (Brasil), noviembre 8 al 11 de 2005. Las organizaciones y personas reunidas conformaron la Alianza Internacional para la Protección de los Pueblos Indígenas Aislados.
[142] El Relator Especial recomendó suspender en la zona intangible y el parque nacional Yasuní cualquier actividad petrolera, sancionar la extracción ilegal de madera, y cualquier otra actividad que lesione la paz de los pueblos en aislamiento voluntario.
[143] República del Ecuador. Política Nacional de los Pueblos en Situación de Aislamiento Voluntario. Disponible en: http://www.defensordelpueblo.gov.ec/paginas/pueblos_tagaeri.pdf.
[144] Ecuador Inmediato. La CONAIE asegura que sí hubo matanza de nativos Tagaeri y Taromenane. Quito, 21 de febrero de 2008. Disponible en: http://www.llacta.org/notic/2008/not0221a.htm.
[145] El 10 de mayo de 2006 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) otorgó medidas cautelares a favor de los pueblos Taromenani y Tagaeri (proceso MC-91-06), inmediatamente después de una petición para que se declarase la violación de los derechos de estos pueblos indígenas.
[146] Colectivo integrado por: Asociación para la Conservación del Patrimonio Cutivireni (ACPC); Asociación para la Conservación de la Cuenca Amazónica (ACCA); Asociación Peruana para la Conservación de la Naturaleza (APECO); Centro de Conservación, Investigación y Manejo de Áreas Naturales (CIMA); Cordillera Azul; Conservación Internacional (CI); Derecho Ambiente y Recursos Naturales (DAR); Instituto del Bien Común (IBC); Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza (Pronaturaleza); Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA); Sociedad Zoológica de Francfort Perú (SZF); The Nature Conservancy (TNC); Wildlife Conservation Society (WCS); World Wildlife Fund (WWF) Perú. La información relacionada está disponible en el sitio del Observatorio de Actividades Hidrocarburíferas en el Perú: http://www.observaperu.com/.
[147] Consejo Directivo Nacional de AIDESEP; Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD), Organización Regional AIDESEP Iquitos (ORAI); Organización Regional AIDESEP Ucayali (ORAU); Consejo Machiguenga del Río Urubamba (COMARU); Asociación Regional de los Pueblos Indígenas de la Selva Central (ARPI SC); Organización Regional de Pueblos Indígenas de la Amazonia Norte del Perú (ORPIAN-P); Coordinadora Regional de Pueblos Indígenas Región San Lorenzo (CORPI San Lorenzo).
[148] Tomado del Informe sobre la situación de los derechos de los Pueblos Indígenas en el Perú, citado.

- No establece responsabilidades ni límites específicos para las entidades estatales vinculadas al problema.
- No contempla ninguna sanción para quienes incumplen con el mandato de proteger a los pueblos aislados o de contacto inicial.

Los refugiados y desplazados indígenas y los pueblos indígenas transfronterizos son otros grupos a los cuales el Relator Especial presta especial atención. Los casos más relevantes son el desplazamiento forzado, la situación de refugio de pueblos indígenas y la migración de indígenas de áreas rurales a zonas urbanas generadas por el conflicto armado de Colombia.

Las fumigaciones aéreas realizadas por el gobierno colombiano en la frontera con Ecuador y Perú, para erradicar los cultivos por ellos denominados "ilícitos"; la presencia y operación de las fuerzas armadas colombianas; el accionar de los paramilitares y la guerrilla de las FARC; la presencia de empresas madereras, mineras y petroleras, y las declaraciones de áreas protegidas, afectan profundamente la vida y tranquilidad de pueblos indígenas transfronterizos como, por ejemplo, Awá[149], Shuar, Wounan, Pastos, Kofanes, Sionas y Secoyas (Colombia - Ecuador); Kichwa[150] (Colombia - Ecuador - Perú); Tikunas (Colombia - Brasil), y Emberá (Colombia-Panamá).

En las zonas fronterizas de Bolivia - Brasil, Ecuador - Colombia, Perú - Colombia, y Perú - Brasil, permanentemente se vienen presentando denuncias de actividades extractivas que ponen en riesgo la diversidad biológica e incluso se han presentado denuncias de asesinatos de indígenas.

El Relator indicó que se debían estudiar los efectos de las fumigaciones aéreas sobre las comunidades indígenas fronterizas así como diseñar y aplicar medidas para hacer frente a la crítica situación que viven, especialmente los Awá. En esa visita también se refirió al territorio ancestral del pueblo Shuar. Las fumigaciones aéreas afectan a todos los cultivos de la dieta diaria dejando a las comunidades sin productos para cosechar y obligando a desplazarse hacia el interior de Colombia o hacia Ecuador y Perú[151].

Ecuador

A partir de 2000, ACNUR registra los desplazamientos de pueblos indígenas hacia Ecuador. Ante esa situación, el 28 de junio de 2002, en Quito, los pueblos indígenas amazónicos[152] emitieron una declaración sobre "Impactos de las fumigaciones sobre los cultivos tipificados como ilícitos y el conflicto armado. Respuestas de los pueblos indígenas amazónicos de frontera".

Señalan que el conflicto armado en Colombia no nace de necesidades ni intereses de los pueblos indígenas, por lo tanto resolvieron que no se les considere como actores del conflicto armado interno en Colombia, ni en los países vecinos. Además, conformaron una Mesa de Pueblos Indígenas internacional, con la finalidad de defender la vida, la autonomía y la cultura de los pueblos indígenas.

También plantearon el establecimiento de programas de atención en los municipios y cabildos indígenas receptores, en coordinación con las organizaciones indígenas, sobre la base de la definición de una política y una estrategia propias. Por el impacto de la fumigación de los cultivos calificados como "ilícitos" en los territorios y pueblos indígenas amazónicos, se demandó la ejecución, cumplimiento y evaluación del Acuerdo Mutuo Raíz por Raíz, firmado entre el gobierno colombiano y los pueblos indígenas del Departamento del Putumayo, antes del reinicio de la siguiente fumigación[153].

La creación de áreas protegidas, sin previa consulta es otra forma de violación de derechos de los pueblos transfronterizos. También sufren de amenazas y presiones de parte de madereros e intermediarios, y de operaciones extractivas ilegales tales como tala de árboles, minería, pesca, y extracción de flora y fauna, que aprovechan los puntos ciegos de la frontera. El proceso de integración a la economía de mercado también los afecta en detrimento de sus recursos naturales y prácticas culturales como también los afecta negativamente la colonización de tierras y avance de la frontera agrícola, los proyectos de megainfraestructura y explotación de hidrocarburos.

Ante esas experiencias, se realizó en Bogotá el Encuentro Amazónico de cuatro naciones: "Fronteras que unen"[154], del 16 al 18 abril de 2008, con el objetivo de facilitar el intercambio y la consolidación de propuestas conjuntas para una política fronteriza que reconozca como eje fundamental los planes de vida de las organizaciones indígenas.

En dicho encuentro se articularon temas de ambiente, territorio, gobernabilidad y derechos económicos, sociales y culturales, dentro de los Planes de Desarrollo. Allí se planteó el problema fronterizo y lo que éste afecta a los pueblos originarios que habitan en la vasta selva limítrofe. Durante el encuentro el cónsul general de Ecuador[155], señaló que estos pueblos que viven en la Cuenca Amazónica no han conocido fronteras y por tanto la línea imaginaria que trazaron los gobiernos ha contribuido a su desintegración social y cultural.

La población Awá que ha ingresado al Ecuador y sobre la cual hace referencia el Relator, decidió desplazarse después de vivir durante varios años en medio del conflicto. Gran parte de los pueblos indígenas no solicitan el estatus de refugiado ante ACNUR, sobre todo por falta de conocimiento sobre el sistema para solicitar asilo, el temor o el hecho de que muchas personas viven en zonas aisladas donde la información es escasa o inexistente. Lo más probable es que para los Awá no existen las fronteras como tales y solo se desplazan dentro de su territorio –ahora binacional– hasta que las tensiones del conflicto disminuyen

[149] Los indígenas Awá están situados principalmente al noroeste ecuatoriano en la frontera con Colombia, dentro de las provincias ecuatorianas de Carchi y Esmeraldas. La Federación de Centros Awá del Ecuador (FCAE), reconocida legalmente en 1987, fue creada para llevar adelante el proceso de delimitación y titulación del territorio Awá y cuenta con la participación activa de 22 Centros Awá (comunidades) en las provincias de Esmeraldas, Carchi e Imbabura. Los Awá en Colombia están organizados en tres organizaciones: UNIPA (Tumaco, Barbacoa), CAMAWARI (Ricaurte) y la Asociación Cabildos Alto Putumayo.

[150] Según datos de ACNUR-Ecuador, las comunas Kichwas de Sucumbíos están distribuidas en los cantones de Gonzalo Pizarro, Cascales, Lago Agrio, Shushufindi y Putumayo, situadas en las riberas de los ríos San Miguel, Putumayo, Aguarico, Napo, y sus afluentes, así como a lo largo de las carreteras Lago Agrio-Quito, Lago Agrio-Coca, Lago Agrio-Tipishca-Palma Roja. En la actualidad hay en Sucumbíos unas 64 comunidades de nacionalidad kichwa sobre un total de 82 comunidades de distintas nacionalidades indígenas.

[151] Referencia personal de Dennis Mairena A., miembro del equipo consultor para este estudio.

[152] Los pueblos indígenas amazónicos transfronterizos de Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, representados por las siguientes organizaciones indígenas: Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA); Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana (OPIAC); Confederación de Nacionalidades indígenas de la Amazonia Ecuatoriana (CONFENIAE); Asociación Inter-étnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP); Consejo Nacional Indio de Venezuela (CONIVE), y la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC).

[153] Realizada en abril de 2008. A pesar de estos acuerdos, durante 2002 se reanudaron las fumigaciones aéreas con glifosato sobre los territorios que hacían parte de la sustitución manual de cultivos ilícitos, y se afectaron los cultivos de alimentos de la canasta básica de los pueblos indígenas, así como los proyectos productivos que se estaban ejecutando como parte del programa Raíz por Raíz. El incumplimiento de los acuerdos suscritos por parte del gobierno colombiano y los hechos denunciados por los pueblos indígenas del Putumayo fueron verificados por la Defensoría del Pueblo. Dicha entidad, a través de la Resolución Defensorial No. 26 del 9 de octubre de 2002, instó a las entidades estatales de Colombia a involucrarse en la política de erradicación de cultivos, a evaluar las acciones adelantadas y dar cumplimiento a los compromisos asumidos con los pueblos indígenas durante 2001.

[154] El encuentro fue convocado por la Fundación ZIO A'I "Unión de Sabiduría", La Unión Europea (UE), el Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos (CISP, una ONG Italiana), el Ministerio de Cultura de Colombia, la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco de la República de Colombia, la Pastoral Social de Colombia y la Universidad Nacional de Colombia, sede Leticia.

[155] Margarita Bolívar, "Colombia: Indígenas y la erradicación de cultivos en el Putumayo", Actualidad Étnica, abril 21 de 2006. Disponible en: http://www.etniasdecolombia.org/actualidadetnica/detalle.asp?cid=3452.

y regresan a su comunidad de origen.

Similares características tienen los éxodos de desplazados a San Lorenzo y Lago Agrio, en Ecuador, donde ningún desplazado quiso solicitar estatuto de refugiado, ni quedarse en territorio ecuatoriano; solo realizaron actos de protesta que motivaron un escenario de atención binacional e internacional sobre su problemática y luego se volvieron a sus lugares de origen[156].

ACNUR estima que hay 180.000 colombianos en Ecuador que han huido de su país, pero solo 16.000 han sido formalmente reconocidos como refugiados por el gobierno ecuatoriano[157]. De este total, los Awás representan poco menos de 200 solicitantes del estatus de refugiado; en el caso de los Kichwa son menos de 150 registrados por ACNUR entre 2006 y 2007[158]. En junio 2008, unos 2520 indígenas Awás realizaron el primer congreso de este pueblo indígena binacional[159].

Bolivia

Por su parte, en la nueva Constitución de Bolivia, que aún está sujeta a referéndum, se estipula en su Artículo 265 que el Estado establecerá una política de zonas fronterizas que atenderá en forma especial a los pueblos indígenas fronterizos.

Los Guaraníes en situación de servidumbre en Bolivia son particularmente vulnerables. Mediante el Decreto Supremo 29292, del 3 octubre de 2007, se creó el "Consejo Interministerial para la Erradicación del Trabajo Forzoso y formas análogas", que también aprobó la liberación de pueblos cautivos Guaraníes sobre la base de un plan interministerial de liberación.

Este plan trabajará sobre un total de 580 familias indígenas cautivas que, según estimaciones gubernamentales de septiembre de 2007, existen en los departamentos de Tarija, Santa Cruz y Chuquisaca. A su vez, con el Decreto Supremo del 28 de noviembre de 2007, se prevé la expropiación de 180.000 hectáreas[160] para garantizar la atención a dichos pueblos.

El tema de los pueblos indígenas y la migración ha cobrado, recientemente, mayor visibilidad. Se reconoce que la migración mundial afecta cada vez más a los pueblos indígenas, generando nuevos problemas y desafíos para sus culturas y medios de vida y, en algunos casos, oportunidades para mejorar sus condiciones de vida.

El fenómeno de la migración cuenta en la actualidad con muy pocos datos desglosados por origen étnico. Los pueblos indígenas se ven particularmente afectados por "factores expulsores" que producen una migración forzada. Algunos de estos factores son: deterioro de los suelos agrícolas y reducción de los niveles de productividad; falta de empleo no agrícola; despojo de sus tierras y territorios por parte de empresas transnacionales; sequías e inundaciones.

Los asentamientos indígenas en las ciudades son parte de las preocupaciones actuales, no solo por sus condiciones de vida sino también por los posibles cambios culturales y pérdida de identidad. En el área urbana, servicios básicos como empleo, transporte y vivienda, entre otros, son vistos como "factores de atracción", aunque en realidad los indicadores socioeconómicos de los indígenas urbanos son desfavorables ya que se ubican en zonas marginales con pocas oportunidades de mejorar su nivel de vida.

Bolivia

En Bolivia, la norma que rige la situación migratoria es el Decreto Supremo 24423 de 1996. El Comité de la Convención sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, en sus observaciones finales, remarca que muchas de las disposiciones de dicho decreto son obsoletas o han sido derogadas o declaradas inconstitucionales por la Corte Suprema, y recomienda que sea sustituido por una ley que incorpore la Convención en la legislación nacional[161].

Ecuador

En Ecuador, la Secretaría Nacional del Migrante, cuyo mandato es elaborar y aplicar las políticas migratorias del país, fue reclasificada a nivel ministerial en 2007. Asimismo, con el objetivo de prestar asistencia en la formulación de políticas públicas sobre migración se estableció, en septiembre de 2005, la Mesa de Trabajo sobre Migraciones Laborales donde pueden participar las ONG.

Con respecto a las mujeres indígenas migrantes, el CEDAW recomienda:

> a) Adoptar medidas encaminadas a mitigar la pobreza y la pobreza extrema, las causas de la violencia, la explotación y trata de mujeres, y a proteger a las mujeres emigrantes y a aquellas que permanecen en el país cuando sus parejas han emigrado, así como a las mujeres que viven en la zona fronteriza con Colombia (víctimas de todo tipo de violencia, como consecuencia de la militarización de la zona y de la aplicación del Plan Colombia).

Fuente: A/58/38, Part II, secc. B, párrs. 309 y 310.

Cabe destacar que, dentro de cada una de las categorías antes mencionadas (desplazados, refugiados, transfronterizos, migrantes), las mujeres, las niñas y los niños indígenas presentan la mayor vulnerabilidad a todo tipo de riesgo. Pese a la falta de información oficial desglosada que refleje esta situación, se pueden mencionar ciertos datos ilustrativos. Por ejemplo, en Bolivia, en 2003, según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDSA), el 27,8% de los menores cuyas madres son indígenas presentaba desnutrición crónica, mientras que en los no indígenas esta proporción era menor al 16%. Las brechas entre la población indígena y no indígena son muy significativas.

e. Consulta, participación y consentimiento libre, previo e informado

El Relator Especial, en sus informes[162] resalta los

[156] Asamblea Permanente de Derechos Humanos (APDH del Ecuador). Informe de monitoreo - Misión: Registro y Análisis del nuevo desplazamiento de colombianos a Ecuador, Quito, 23 de octubre de 2007. Disponible en: http://www.llacta.org/organiz/coms/2007/com0204.htm.
[157] ACNUR, "Ecuador: ACNUR, gobierno y contrapartes preparan un plan de acción para la protección de los refugiados", Quito, 9 de julio de 2008. Disponible en: http://www.acnur.org/index.php?id_pag=7607.
[158] Datos de ACNUR Ecuador.
[159] Realizado en la reserva natural de la frontera sur de Colombia con Ecuador. La ONIC explicó que el objetivo es evaluar el proceso organizativo e institucional del pueblo Awá, y el plan de vida de la comunidad, entre otras cuestiones.
[160] E/C.19/2008/5/Add.3, del 11 febrero de 2008.
[161] CMW/C/BOL/CO/1.
[162] Por ejemplo, el documento E/CN.4/2003/90 párrafo 14.

principios de consulta, participación y consentimiento libre, previo e informado, como cuestiones esenciales. La Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas hace referencia al derecho a la participación mediante representantes en la toma de decisiones sobre asuntos que afecten a sus comunidades, usando sus propios procedimientos e instituciones para adoptar sus decisiones (Artículo 18); igualmente establece la obligación de celebrar consultas de buena fe, por medio de las instituciones representativas, para obtener su consentimiento (Artículo 19).

El Relator Especial recomienda a los Estados Parte:

> a) Establecer mecanismos independientes, flexibles y mutuamente aceptables para garantizar la consulta y participación de los pueblos indígenas sobre toda medida de alcance general o particular que les afecte, con especial atención a la legislación, recursos naturales y proyectos de desarrollo.
>
> b) Garantizar el consentimiento libre, previo e informado y el derecho de libre determinación de las comunidades y pueblos indígenas.
>
> c) Revisar los proyectos impulsados por empresas petroleras, mineras y madereras.
>
> d) En relación con los grandes proyectos de desarrollo, garantizar el consentimiento libre, previo e informado es esencial para los derechos humanos de los pueblos indígenas, garantizando una distribución de los beneficios mutuamente aceptable y el establecimiento de mecanismos independientes y aceptables por las partes, para la solución de las controversias entre los pueblos indígenas y el sector privado.
>
> e) Incluir en la evaluación y seguimiento de los resultados previstos los efectos económicos, sociales y culturales a largo plazo de los grandes proyectos de desarrollo de forma particular sobre los medios de subsistencia, identidad, organización social y bienestar de las comunidades indígenas. Considerar los efectos sobre las condiciones sanitarias y alimenticias, las migraciones y el reasentamiento, la mutación de las actividades económicas, el nivel de vida, así como las transformaciones culturales y las condiciones psicosociales. Prestar especial atención a las mujeres y los niños.

Fuente: E/CN.4/2003/90, Párr.14, 56, 66, 74, 77; E/CN.4/2006/78, Párr. 88, 91, 95, 96, 104

Por su parte el CEDAW se refiere al tema con la siguiente recomendación:

> Asegurar la participación de la sociedad civil en las instituciones gubernamentales sobre mujeres y fomentar la participación de los movimientos de mujeres indígenas y afro descendientes.

Fuente: A/58/38, Part II, secc. B, párr. 304

En la región, se encontraron algunas iniciativas para implementar y desarrollar mecanismos de consulta y participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones, sobre todo en las áreas de política social y desarrollo. Los tres países en cuestión, tienen artículos constitucionales y leyes que establecen ese derecho, y lo vinculan especialmente con derechos territoriales, sociales y culturales, y como parte del derecho a la libre determinación y al autogobierno:

Bolivia

Si bien Bolivia ratificó el Convenio 169 en junio de 1991, mediante la Ley 1257, la consulta nunca había sido reglamentada. El 16 de febrero de 2007 se aprobó el Decreto Supremo 29033, el cual estableció la consulta a los pueblos indígenas y campesinos en materia de aprovechamiento de hidrocarburos. Esta norma se basa en el Convenio 169 de la OIT y en la Ley 3058 de hidrocarburos de 2005[163], que incluye un capítulo específico sobre los derechos indígenas.

De manera casi paralela se aprobó el Decreto 29103, que reglamenta el monitoreo socio ambiental en actividades de hidrocarburos. Es muy difícil evaluar el impacto de medidas tan recientes, pero demuestran la buena voluntad del Estado. El derecho a la consulta ha sido efectivamente incorporado en la nueva Constitución Política, que aún está sujeta a aprobación mediante referéndum[164], incluida una propuesta de reglamento de la consulta en actividades mineras trabajada en conjunto con las organizaciones indígenas[165].

La participación política de los pueblos indígenas tiene como marco normativo la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas[166], de 2004, cuyo objetivo es regular la participación en la postulación de candidatos a procesos electorales. Mediante dicha ley los pueblos indígenas pueden presentar sus propios candidatos, tanto a las elecciones nacionales como las municipales, sin pertenecer a un partido político. Además, el Artículo 8 obliga a las agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas a establecer una cuota de candidatas femeninas no menor al 50%.

El derecho a la participación política de los pueblos indígenas se refuerza en la nueva Constitución Política – aún sujeta a referéndum - que incluye, entre otros, la participación en los beneficios de la explotación de recursos naturales así como en los órganos de las instituciones del Estado. En al Artículo 149 garantiza la participación proporcional de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos y las circunscripciones especiales para la elección de la Asamblea Constituyente.

[163] Gaceta Nº 2749, Ley Nº 3058 del 17 Mayo de 2005 - Ley de Hidrocarburos. Disponible en: http://www.derechoteca.com/gacetabolivia/ley-3058-del-17-mayo-2005.htm.
[164] El artículo 30, inciso II.15, establece que las naciones y pueblos indígenas originario campesinos gozan de los siguientes derechos: "a ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan". Por su parte el Artículo 352 establece que: "la explotación de recursos naturales en determinado territorio estará sujeta a un proceso de consulta a la población afectada, convocada por el Estado, que será libre, previa e informada".
[165] Propuesta base de los pueblos indígenas y originarios de Bolivia: Incorporación de los derechos indígenas en la nueva Ley Minera. Disponible en: http://www.ceadesc.org/wp-content/uploads/2007/12/incorporacion-ddii.pdf.
[166] Ley 2771, 7 de julio de 2004, y su ley complementaria N° 3015, del 8 de abril de 2005.

Una experiencia interesante fue precisamente el establecimiento del Pacto de Unidad para la participación en el proceso de la Asamblea Constituyente (este punto será analizado en el siguiente capítulo).

En Bolivia, el proceso de participación, consulta y construcción de consensos de las mujeres indígenas para incluir sus demandas en la nueva Constitución Política – que aún será sometida a referéndum - puede considerarse un avance: incorpora 34 artículos explícitamente referidos a reivindicaciones de las mujeres, siendo particularmente relevantes para las **mujeres indígenas** los siguientes: el derecho de las mujeres a una maternidad segura, libre de riesgos y con respeto a las distintas concepciones culturales sobre este hecho (Art. 45); la igualdad de derechos y obligaciones de mujeres y hombres en la familia, sea que esté constituida por vínculos legales (matrimonio) o en unión libre (Art. 63); el acceso de las mujeres a la tierra (Art. 395), y la obligatoriedad del Estado de desarrollar políticas para eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres en el acceso a la tierra (Art. 401, inciso 2).

Ecuador

La Constitución de 1998 incluyó la consulta previa (Art. 84, numeral 5), al consignar que los pueblos indígenas deben ser "consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten, en cuanto sea posible y recibir indemnizaciones por los perjuicios socioambientales que les causen".

A pesar de dicho marco legislativo, la realidad muestra una década de conflictos, violaciones de normas y leyes, proyectos extractivos fracasados y decisiones de la justicia internacional y de organismos especializados que señalan al Estado ecuatoriano por incumplir los derechos fundamentales.

Las pocas experiencias positivas han sido el resultado de luchas de las organizaciones indígenas. En la última década, por ejemplo, las organizaciones indígenas del centro-sur amazónico invirtieron mucho esfuerzo en la defensa de sus territorios, concesionados a las petroleras sin su consentimiento. Ni los Shuar y Achuar, en el bloque 24, ni los Kichwas de Sarayaku, en el bloque 23, permitieron el ingreso de las petroleras a sus territorios sin su consentimiento previo. El Relator hizo una recomendación específica sobre estos casos después de su misión al Ecuador. Los campesinos de Intag, en el norte de la serranía, con fuertes luchas detuvieron el proyecto de minería a gran escala y a cielo abierto que se cernía, contra su voluntad, sobre la Cordillera del Toisón[167].

Una experiencia interesante de participación indígena en el Ecuador en la última década fue el establecimiento de instituciones cogestionadas vinculadas a salud, educación y desarrollo indígena. Actualmente el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), cuenta con un Comité Ejecutivo Nacional y un Consejo integrado por un representante de cada uno de los pueblos y nacionalidades, como mecanismo de participación. Las organizaciones indígenas proponen que la nueva Constitución Política reconozca las formas de democracia y participación política para que el país sea realmente un Estado plurinacional.

En cuanto a **la niñez indígena**, en Ecuador se han registrado avances en la participación de niñas, niños y jóvenes indígenas en procesos de incidencia política. La experiencia impulsada de manera conjunta por el ECUARUNARI, el Parlamento Indígena de América, DINEIB, UNICEF y Plan Internacional, generó el "Proyecto para la protección de la Niñez y Adolescencia Indígena" que culminó con un taller nacional en 2005, en el que se logró formular la "Agenda mínima a favor de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes indígenas del Ecuador". En mayo de 2007, dicha agenda fue presentada por delegados adolescentes ecuatorianos en la sesión plenaria del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. La agenda de la niñez indígena plasma las demandas y propuestas de más de 4 mil niños del sistema de educación intercultural bilingüe.

Perú

Si bien el gobierno ha impulsado algunos mecanismos de consulta ciudadana, como la Guía de Participación Ciudadana para la Protección Ambiental en la Industria Manufacturera[168] y los reglamentos de participación ciudadana aplicados por el Ministerio de Energía y Minas, éstos no incluyen normas especiales para la participación de los pueblos indígenas, ni tampoco está claro cómo se tendrán en cuenta los resultados de estas consultas. Las comunidades afectadas por la minería, se han organizado en los últimos años en la Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería (CONACAMI), específicamente para promover la consulta y su participación en las decisiones.

En su informe oficial al Foro Permanente en 2008[169], Perú afirmó que la participación de los pueblos indígenas en los procesos de formulación de políticas públicas está garantizada a través de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales[170], de 2002, y la Dirección de Atención a los Pueblos Indígenas. También indicó que las comunidades indígenas participan en los procesos de desarrollo económico regionales y locales, en la extracción forestal y en el manejo de bosques en la Amazonia. Sin embargo, las organizaciones indígenas argumentan que estos instrumentos no cuentan con la participación de las organizaciones indígenas, ni garantizan, ni protegen los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

El sentido de la consulta establecida por Perú distorsiona el contenido esencial del derecho, puesto que las autoridades públicas y las empre-

[167] Mario Melo, "Ecuador: Consulta y consentimiento previo se debaten en la Asamblea Constituyente", Quito: ALAI, América Latina en Movimiento, 2008-04-23, disponible en: http://alainet.org/active/23693&lang=es.

[168] ftp://ftp.produce.gob.pe/produce/daai/guias/pc_rm027_2001.pdf
[169] E/C.19/2008/5/Add.4.
[170] Ley No. 27867.

sas extractivas solo tienen la obligación de realizar talleres informativos y audiencias públicas durante el proceso de negociación, aprobación y desarrollo de los contratos. Siendo así, ninguno de estos mecanismos garantiza que se llegue a un acuerdo con los pueblos indígenas afectados sobre la implementación o no de los proyectos o sobre las condiciones de dicha implementación.

Según las organizaciones indígenas se pretende encubrir el derecho al consentimiento libre, previo e informado, dentro del derecho de petición o la participación ciudadana, ya que el nuevo reglamento no establece un carácter vinculante de las decisiones asumidas por los pueblos indígenas dentro del procedimiento de consulta.

Bajo ese argumento, en mayo de 2008, el gobierno aprobó el Decreto Legislativo 1015[171], el cual establece que una comunidad campesina o nativa podrá disolverse con el voto del 50% de sus miembros posesionarios con más de un año de pertenecer a la comunidad, y podrá disponer de sus tierras simplemente con la aprobación del 50% de los asistentes a una asamblea ordinaria[172]. Esa normativa amenaza la propiedad comunitaria ancestral, puesto que no prevé consideraciones especiales que impidan convocatorias fraudulentas o promovidas por terceros. La Defensoría del Pueblo interpuso una acción de inconstitucionalidad contra dicho decreto, que se encontraba pendiente a la fecha de publicación de este estudio.

Como parte de las políticas impulsadas para lograr la protección y promoción de los derechos de los niños y adolescentes, el MIMDES aprobó el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002 – 2010[173]. También se creó la Subdirección de Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia, como órgano coordinador de diseño y seguimiento[174].

El Plan fue elaborado a partir de un proceso de consulta ciudadana que incluyó diversos sectores del Estado peruano, gobiernos locales y niñas, niños y adolescentes. Aunque no podemos asegurar que las organizaciones indígenas hayan participado en este proceso, el Plan incorpora la diversidad cultural como elemento transversal e identifica entre las personas más afectadas por la pobreza a las niñas y los niños indígenas de las áreas rurales de la sierra y la selva, y a aquellos que habitan en zonas urbano marginales de las principales ciudades.

[171] Esta posición coincide con las manifestaciones públicas de Alan García Pérez, Presidente de la República, en su editorial "El síndrome del perro del hortelano", publicado en el diario "El Comercio", el 28 de octubre de 2007. Disponible en: http://www.elcomercio.com.pe/edicionimpresa/html/2007-10-28/el_sindrome_del_perro_del_hort.html.
[172] En la actualidad, en la sierra peruana, para la venta de tierras de las comunidades se requiere la aprobación del 66% de los comuneros calificados, pero en la costa se necesita apenas el voto de la mitad más uno de los comuneros asistentes a una asamblea, lo que permite que el 25%, e incluso menos, pueda decidir la venta de las tierras de la comunidad e incluso la disolución de la comunidad misma.
[173] D.S. N° 003-2002-PROMUDEH y D.S. N° 008-2002-MIMDES.
[174] Perú: Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002 – 2010. Disponible en: http://www.mimdes.gob.pe/dgnna/pnaia/index.htm.

f. Educación

El Relator Especial recomienda a los Estados Parte:

a) Priorizar los objetivos y principios de la educación indígena, y dotar a las agencias e instituciones públicas y privadas dedicadas a promover la educación indígena de los medios materiales, institucionales e intelectuales suficientes. Incluyendo: la preparación de programas en estrecha colaboración con las comunidades indígenas, la capacitación de un número adecuado de docentes en educación bilingüe e intercultural, la consolidación de las universidades indígenas, y la promoción de la educación física, la educación especial para indígenas en el sistema de justicia criminal, la educación para niñas y mujeres indígenas en todos los ámbitos, la educación a distancia, la educación de adultos/as y la educación continua.

b) Ampliar el contenido académico sobre pueblos indígenas en la educación nacional en todos sus niveles, así también como su inclusión en los medios de comunicación masiva con un enfoque antirracista, multicultural, de respeto a la pluralidad cultural y étnica, y en especial a la igualdad de género. Además las comunidades indígenas deben tener el derecho de acceder por su cuenta a los medios de comunicación masiva, como son radio, televisión, Internet, etc.

Fuente: E/CN.4/2005/88, Párr. 89, 90, 92, 93, 94.

Por su parte el CEDAW recomienda:

a) Adoptar las medidas necesarias para reducir el analfabetismo, garantizar el acceso y permanencia de las niñas rurales o mujeres indígenas en la escuela, disminuir la tasa de deserción escolar femenina y proporcionar una educación en forma oficial como no oficial y en idiomas relevantes.

Fuente: EDAW/C/BOL/CO/4, Párr. 33; A/58/38, Part II, secc. B, Párr. 319, 320, 321; CEDAW/C/PER/CO/6, Párr. 26 y 27.

El CDN recomienda:

a) Intensificar los esfuerzos para poner fin a las diferencias de cobertura y calidad de la enseñanza especialmente de niñas y de niños indígenas; para acabar con las disparidades en la enseñanza basadas en el sexo. Insistir en la calidad de la enseñanza y acelerar el aumento de los recursos destinados a la educación, y mejor asignados, en el presupuesto nacional; intensificar esfuerzos para mejorar las condiciones en las zonas remotas y rurales y eliminar las discrepancias en el acceso a la educación entre las zonas urbanas y rurales; reforzar las medidas destinadas a aumentar las tasas de matriculación y graduación y a reducir el abandono escolar; intensificar las medidas destinadas a la capacitación de los/as maestros/as y mejorar sus condiciones laborales, inclusive sus salarios; mejorar la educación intercultural bilingüe; redoblar esfuerzos para aliviar a las familias de los gastos suplementarios y ocultos de la escolarización; ofrecer una formación técnica y profesional más basada en la demanda y organizar actividades de asesoramiento profesional para los/as niños/as; ampliar las oportunidades educativas de los/as niños/as no escolarizados y trabajadores mediante programas concretos adaptados a sus condiciones de vida.

b) Intensificar la capacitación adecuada y sistemática de todos los grupos profesionales que trabajan para y con los/as niños/as, en especial las y los jueces, abogados, funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, maestros, en especial los de las comunidades indígenas y de las zonas rurales y alejadas, el personal de atención de la salud y los trabajadores sociales y el personal de los establecimientos de internación de los niños. Traducir la Convención, leyes y documentos relevantes a los diversos idiomas indígenas, y promover sus principios y disposiciones utilizando, entre otros, métodos tradicionales e innovadores de comunicación.

Fuente: CRC/C/15/Add.256, Párr.53 y 54; CRC/C/15/Add.262, Párr. 25, 59; CRC/C/PER/CO/3, Párr. 58 y 59.

Se logró determinar que Bolivia, Ecuador y Perú, han asumido la Educación Intercultural Bilingüe (EIB), como un componente de sus sistemas educativos y han establecido políticas para impulsarla. En ellas se observa una tendencia a la búsqueda de modelos educativos congruentes con los valores y las culturas de cada pueblo. El desarrollo de capacidades a través de la formación de recursos humanos para la sostenibilidad de los proyectos políticos indígenas también se ha convertido en una prioridad. La preservación de la lengua y su uso en la educación formal es igualmente una constante preocupación en la región.

A pesar de la existencia de esas políticas nacionales de educación intercultural bilingüe aún quedan brechas por superar. Las políticas / lineamientos nacionales tienen mecanismos débiles para lograr integrar de manera eficiente un enfoque antirracista, multicultural, de respeto a la pluralidad cultural y étnica, y a la igualdad de género en la educación nacional general.

Bolivia

En 2006, el actual gobierno propuso la Nueva Ley de la Educación Boliviana "Avelino Siñani - Elizardo Pérez"[175], elaborada conjuntamente con las organizaciones indígenas y campesinas para plantear una "educación intercultural, intracultural, bilingüe y descolonizadora". Es una experiencia innovadora porque llevó a la práctica la idea de que el "indio" era sujeto y no objeto educativo, y que se deben tomar en cuenta las formas de educación endógenas. La participación y la calidad educativa acorde con la cultura de cada pueblo se logra mediante los Consejos Educativos de los Pueblos Indígenas, Originarios y Campesinos (CEPOS)[176], coordinados por personas indígenas que tienen entre sus funciones la elaboración de material educativo[177].

El nuevo currículo nacional ha incorporado progresivamente temas transversales como ciudadanía, género, maltrato y derechos humanos; en la actualidad, la Unidad de Educación Intercultural Bilingüe se encuentra en fase de incorporación de ejes relativos a la concepción del conocimiento y el saber de los pueblos indígenas. Uno de los desafíos de dicha ley es lograr consenso entre actores, incluidos los docentes.

Ecuador

En 1988, mediante la Ley 150, se creó el Sistema de Educación Bilingüe Intercultural, con el establecimiento de la Dirección Nacional de Educación Indígena Intercultural Bilingüe (DINEIB). Sin embargo, el mayor impulso se dio a partir de 1992, cuando el Congreso Nacional reformó la Ley de Educación No. 127/83, reconoció al EIB e instó a la DINEIB a contribuir en el mejoramiento de la calidad de vida de las nacionalidades y pueblos indígenas y a construir una sociedad plurinacional y multilingüe, a través de la educación intercultural bilingüe con participación comunitaria.

[175] Comisión Nacional de la Nueva Ley de Educación Boliviana. Disponible en: http://www.minedu.gov.bo/minedu/nley/nuevaley14sept.pdf.
[176] Los CEPOS son órganos de participación social en educación creados en 1994 con la Ley 1565 de Reforma Educativa. Ver información en: http://ceposbo.blogspot.com/.
[177] Los CEPOS también han participado en reuniones para buscar consenso sobre la Nueva Ley de Educación. Dichas reuniones fueron realizadas en el Parlamento Nacional con la participación de representantes del Ministerio de Educación y Culturas, el Magisterio Rural, el Bloque Indígena, y otros sectores relacionados con educación.

La DINEIB tiene autonomía técnica, administrativa y financiera, y cuenta con las Direcciones Regionales de Educación Intercultural Bilingüe de la Amazonía (DIREIB-A), de la Sierra (DIREIB-Sierra) y del Litoral-Galápagos (DIREIB-Litoral)[178], así como con Direcciones Provinciales de Educación Intercultural Bilingüe (DIPEIB), Direcciones de Educación Intercultural Bilingüe de Nacionalidades (DEIBNA) y numerosos Centros Educativos Comunitarios.

A partir de 2002, la DINEIB cuenta con una Comisión Nacional de Educación Intercultural Bilingüe como instancia de participación en la definición de políticas y directrices para el desarrollo de la EIB. La Comisión está formada por un representante de cada una de las nacionalidades indígenas y tiene la facultad de analizar y recomendar proyectos de ley y reglamentos, evaluar la gestión institucional, y participar en la elección y designación del Director de la DINEIB, entre otras funciones.

Con respecto a la Educación Superior, en julio del 2004 se creó la Universidad Intercultural Amawtay Wasi[179], propuesta surgida en el Movimiento Indígena e impulsada por la CONAIE, el Instituto Científico de Culturas Indígenas (ICCI), y Amawta Runakunapak Yachay (ARY). Desde sus inicios se propuso una universidad que recupere la diversidad cultural y sea considerada como un espacio para el diálogo intercultural entre las diferentes nacionalidades y pueblos.

El reto para el actual gobierno, que busca la universalización de la educación pública en Ecuador, pasa necesariamente por superar las limitaciones presupuestarias, mejorar la calidad y crear nuevas partidas que permitan solventar el déficit de los recursos humanos.

El 47% de las instituciones educativas del país son uni-docentes; el 41% pluridocentes, y únicamente el 12% son completas. La calidad educativa refleja la débil formación de los maestros y la baja valoración que la sociedad ecuatoriana otorga a la función docente[180]. Además, persiste el analfabetismo; hay bajo nivel de escolaridad; elevadas tasas de repetición y deserción escolares; mala calidad de la educación, e infraestructura educativa y material didáctico deficientes. Los esfuerzos que se realicen para revertir esta situación posibilitarán disponer de una población educada que pueda enfrentar adecuadamente los retos que impone el actual proceso de apertura y globalización de la economía[181].

Perú

La Educación Bilingüe Intercultural se encuentra expresamente reconocida como derecho en el Art. 17 de la Constitución y ha sido desarrollada mediante la Ley 27818 de 2002, que establece la obligación estatal de adecuar sus programas educativos en función de cada una de las zonas donde se encuentran los pueblos indígenas y consagra la diversidad cultural como un valor que debe ser protegido y promovido por el Estado.

[178] Acuerdo Ministerial Nº 463 del 5 de septiembre de 2005.
[179] Ley No. 2004-40 publicada en el Registro Oficial No. 393 del 5 de agosto del 2004.
[180] s. a., "Selección docente: Retos y perspectivas", Observatorio Político, 21 de mayo de 2008. Disponible en: http://www.observatoriopolitico.com.ec/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=274.
[181] Galo Viteri Díaz, "Situación de la educación en el Ecuador", Observatorio de la Economía Latinoamericana, Número 70, 2006. Disponible en: http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/index.htm.

También ha sido un avance la creación de la Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural (DINEBI), como entidad especializada encargada de generar una política en áreas de influencia indígena. La EBI se ha convertido en una modalidad reconocida oficialmente en el ámbito central del sistema educativo, pero en el ámbito regional no se impulsan acciones determinantes que aseguren su consolidación, debido principalmente a la falta de recursos. Así también, la aplicación de la EBI se restringe a la educación primaria y, en muchos casos, solo a los primeros grados como puente hacia la castellanización.

Por su parte la Dirección General de Pueblos Originarios y Afro peruanos ha realizado capacitaciones de docentes indígenas con la cooperación de diversas instituciones de la sociedad civil y el Estado. En ámbitos donde no es fácil el acceso, como en las fronteras, se capacita a líderes y maestros indígenas para que se conviertan en difusores del método.

A pesar de ello, las organizaciones indígenas del Perú indican que el Estado ha iniciado una serie de acciones encaminadas a anular las políticas educativas favorables a la educación intercultural, tales como la producción de textos en lenguas indígenas, la secundaria EIB, y la formación de maestros indígenas mediante un programa especial de EIB.

Por ejemplo en abril de 2007, las organizaciones indígenas cuestionaron al Ministerio de Educación porque estableció exámenes de ingreso a los institutos pedagógicos, realizados en ciudades, lo cual dificulta la participación de candidatos indígenas que muchas veces no pueden viajar por falta de tiempo y dinero. Otro ejemplo es que disposiciones oficiales del sector educativo interrumpieron el proceso de admisión al Instituto Superior Pedagógico de Loreto (ISPPL), y al Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonia Peruana (FORMABIAP), que desde hace 18 años forma maestros bilingües en más de diez lenguas amazónicas.

Como fruto de luchas y negociaciones en varios congresos indígenas, en 2000 se fundó la Universidad Nacional Indígena de la Amazonia (UNIA), en la ciudad de Pucallpa, región de Ucayali, siendo la única universidad intercultural del Perú. Sin embargo, la UNIA tiene restricciones presupuestarias que no le permiten por ejemplo albergar a jóvenes indígenas, lo cual limita notoriamente su participación.

Existen en la región varias iniciativas en el ámbito de la educación impulsadas por agencias de la ONU y la cooperación internacional. Por ejemplo, el proyecto Regional Andino de Educación Intercultural Bilingüe para la Amazonía (EIBAMAZ), que involucra a Bolivia, Ecuador y Perú, recibe aporte financieros de Finlandia, asistencia técnica de UNICEF, y se implementa en conjunto con los ministerios de educación de los tres países. Su objetivo es promover una educación de calidad para niñas y niños indígenas, adecuada a su cultura y con la incorporación de la competencia lingüística de uso y manejo de la lengua materna y un segundo idioma: el castellano.

Además, se puede citar el proyecto "Promoción del Desarrollo Humano Sostenible en el Río Santiago" que forma parte del Plan Binacional firmado por Ecuador y Perú y tiene un componente de EIB que se coordina con la Unidad de Gestión Educativa Local de Condorcanqui y la organización indígena de la región. Participan niñas y niños Awajún y Wampis, desarrollan capacidades docentes y producen materiales en estas lenguas.

En los tres países se han logrado avances en el área de la EIB. Se cuenta con ciertos marcos políticos y normativos favorables, y se ha desarrollado amplia experiencia en la ejecución de programas de diversa índole. Muchos de los avances se deben al impulso y apoyo sostenido otorgado por instituciones de la sociedad civil, principalmente ONG, instituciones académicas (universidades, instituciones formadoras de docentes), agencias del Sistema de Naciones Unidas y la cooperación internacional. Por lo general, estas instancias han conducido programas locales de EIB y se han hecho cargo de la capacitación docente, el acompañamiento en escuelas y la producción de material educativo.

Sin embargo, existen limitaciones y obstáculos importantes para la EIB. Algunos de ellos son: la debilidad de los marcos jurídicos y legales, lo cual conlleva a que las asignaciones presupuestarias sean relativamente pequeñas respecto a otros tipos de inversión social; las instancias oficiales desconocen o subestiman la diversidad y la riqueza cultural de los pueblos indígenas en su propio país; hay relativamente poca divulgación de estudios sobre las consecuencias sociales, económicas, políticas y culturales de llevar solamente la educación convencional no intercultural; no existen espacios para una participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de EIB; se carece de suficientes docentes capacitados y de material educativo pertinente desde los puntos de vista cultural, lingüístico, social y pedagógico.

g. Administración de Justicia

El Relator Especial recomienda a los Estados Parte:

> a) Adoptar medidas para eliminar las deficiencias operacionales del sistema de justicia, particularmente en la esfera de la justicia penal, respetar el principio de la consulta a los pueblos indígenas y de la participación de éstos al examinar los cambios que deban introducirse en los sistemas jurídicos y judiciales que los afecten directa o indirectamente.
>
> b) Realizar estudios exhaustivos y, de ser necesario, introducir reformas en los sistemas de justicia para proteger mejor los derechos de los pueblos indígenas, incluyendo el respeto de las costumbres jurídicas, el idioma y la cultura indígenas en los tribunales y en la administración de justicia; la plena participación de los indígenas en la reforma de la justicia; y el establecimiento de mecanismos de justicia alternativos.

Fuente: E/CN.4/2004/80, Párr. 69, 84, 86.

Por su parte, el CEDAW recomienda:

> Crear condiciones favorables para que las mujeres, particularmente las que viven en la pobreza, en áreas rurales y mujeres indígenas tengan acceso a la justicia; cuando sea apropiado, facilitar la utilización de idiomas relevantes, y crear capacitación para poder comprender y utilizar los mecanismos judiciales.

Fuente: CEDAW/C/BOL/CO/4, Párr. 17; CEDAW/C/PER/CO/6, Párr. 22 y 23

Bolivia

Respecto a las medidas adoptadas para garantizar el acceso a la justicia por parte de los pueblos indígenas, Bolivia está impulsando un nuevo poder judicial paralelo que se encargue de asegurar justicia comunitaria a los pueblos indígenas, en un nivel similar al de la justicia ordinaria. En este sistema, que será obligatorio para campesinos y pueblos originarios, no podrán intervenir las autoridades judiciales, ni administrativas del Estado.

El viceministerio de Justicia Comunitaria, dependiente del Ministerio de Justicia a partir de 2006[182], empezó a funcionar en febrero del mismo año. Su función es garantizar que el Estado boliviano conjuntamente con organizaciones indígenas, originarias y comunidades campesinas, definan y ejecuten políticas y programas orientados a fortalecer y revalorizar el derecho indígena-originario y campesino, así como asegurar la administración de sus propias formas de justicia, a partir de una ley que compatibilice con las funciones del órgano judicial.

Además, tiene la tarea de impulsar el "Proyecto de Ley de Justicia Comunitaria de los Pueblos Indígenas-originarios y Comunidades Campesinas", que busca garantizar la plena vigencia de la justicia comunitaria y la pluralidad étnica para las todas las nacionalidades en Bolivia. Entre sus cláusulas plantea que "las autoridades de los pueblos indígenas-originarios y comunidades campesinas, conocerán y resolverán todos los asuntos calificados como conflictos producidos dentro de su territorio, entre miembros indígenas y campesinos, entre indígenas y no indígenas y entre no indígenas. Salvo que acuerden remitirla a la justicia ordinaria, en el marco de la coordinación entre la justicia indígena y la justicia a cargo del poder judicial".

Asimismo, propone que la justicia comunitaria tenga autoridades propias y fiscales sociales, cuyo alcance sea obligatorio para campesinos e indígenas. Como instancia de participación y consulta el viceministerio logró la consolidación del funcionamiento del Comité Impulsor de la Justicia Comunitaria, conformado por organizaciones como CSUTCB, CONAMAQ, CIDOB, CSCB y FNMC-BS.

Especialistas en el tema opinan que reconocer el pluralismo jurídico debe estar articulado a la base territorial, donde hay un marco indígena. En ese territorio debe existir jurisprudencia indígena: "siempre y cuando no contradiga las condiciones básicas del derecho a la vida, la autonomía implica el reconocimiento de autoridades propias, a través de autoridades judiciales, pero por ejemplo en las ciudades donde existe población indígena, no está aún claramente definido qué tipo de justicia se aplicará, por ello la necesidad de un diálogo entre ambas formas de justicia"[183].

En cuanto al acceso a la justicia para las **mujeres indígenas** el Comité de la CEDAW planteó una preocupación importante frente al avance de la justicia indígena, originaria y campesina en Bolivia a principios de 2008:

> Por un lado el Comité felicita al Estado por el reconocimiento de la diversidad cultural y las diferencias y especificidades de las comunidades indígenas en la legislación; el Comité expresa su preocupación porque esto dificulte el cumplimiento de las previsiones establecidas en la Convención sobre no discriminación y equidad formal y sustantiva entre hombres y mujeres. El comité está particularmente preocupado por el hecho que mientras el reconocimiento de la justicia comunitaria por parte del Estado puede facilitar el acceso de los PI y rurales a la justicia, puede perpetuar estereotipos y prejuicios que discriminen en contra de las mujeres y violen la esencia de los derechos humanos establecidos en la Convención. El Comité recomienda asegurar que los conceptos y practicas indígenas estén en conformidad con el marco legal de la Convención y crear condiciones para un diálogo intercultural amplio que respete la diversidad mientras garantice el pleno cumplimiento de los principios, valores y normas internacionales para la protección de los derechos humanos, incluyendo los derechos de las mujeres[184].

Ecuador

La Constitución de 1998 en su Artículo 191 establece que "las autoridades de los pueblos indígenas ejercerán funciones de justicia, aplicando normas y procedimientos propios para la solución de conflictos internos de conformidad con sus costumbres o derecho consuetudinario, siempre que no sean contrarios a la Constitución y las leyes. La ley hará compatibles aquellas funciones con las del sistema judicial nacional". Esta ley de compatibilidad no ha sido adoptada aún.

Según las organizaciones indígenas el sistema judicial nacional funciona como un sistema oficial del Estado, mientras el derecho indígena, entendido como la producción jurídica de los pueblos originarios y su consiguiente administración, funciona generalmente de manera clandestina. Si bien existe una norma constitucional que declara los derechos, su aplicación, jurisdicción y competencia para administrar justicia no está regulada.

Esta situación ha llevado, por un lado, a juzgamientos delictivos sin observar el debido proceso y, por otro, a la aplicación de la justicia ordinaria desconociendo valores culturales de los pueblos. En los dos casos se pone en riesgo la vigencia de los derechos humanos y los derechos colectivos de los pueblos.

Como avance podemos mencionar las gestiones iniciadas por el Consejo de Desarrollo

[182] A partir de la Ley del Poder Ejecutivo No. 3351, del 21 de febrero de 2006, y posteriormente el decreto reglamentario No. 28631 del 8 de marzo de 2006.

[183] Entrevista. PNUD. Coordinadora del Consejo de Pueblos Indígenas, Originarios y Campesinos y la Cooperación Internacional. La Paz: febrero de 2008.

[184] CEDAW/C/BOL/CO/4. Párrafos 22 y 23. UNIFEM está financiando varias iniciativas para compatibilizar la justicia indígena o ancestral con los derechos de las mujeres, partiendo de las necesidades y percepciones de las mujeres indígenas que son usuarias de esta justicia en Ecuador y Bolivia.

de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), en coordinación con la Defensoría del Pueblo y la CONAIE, para crear la Unidad de Justicia Indígena dentro del Ministerio Público. En noviembre de 2007, se crearon las Unidades de Justicia Indígena en cuatro provincias del país con importante población indígena: Chimborazo, Cotopaxi, Tungurahua e Imbabura[185]. En estas unidades, los profesionales indígenas deben hablar una lengua indígena y tener conocimiento del derecho indígena. Sin embargo, todavía son muy recientes estas iniciativas para poder evaluarlas.

En Ecuador, en las últimas décadas, se han ido creando una serie de instituciones para mejorar la calidad de la justicia, sin obtener resultados satisfactorios. Por el contrario, existe una dispersión institucional sin que haya ningún tipo de coordinación que contribuya a conceptualizar a la justicia como un sistema y una función vital del Estado para el funcionamiento democrático. En este sentido, existen las Cortes y Juzgados, el Consejo de la Judicatura, la Fiscalía, la Defensoría Pública, la Defensoría del Pueblo, y las Cortes Militares y Policiales, entre otras[186].

Perú

El Artículo 149 de la Constitución hace referencia al reconocimiento de funciones jurisdiccionales en el seno de las comunidades campesinas y nativas. La norma no establece límites en cuanto a la competencia de las autoridades indígenas para el ejercicio de sus facultades jurisdiccionales. Tales facultades no se encuentran condicionadas por la materia, ni por la gravedad de los hechos, y tampoco están limitadas por el Convenio 169 de la OIT.

En los últimos años, los esfuerzos del Estado para reformar la justicia se han dado con la instalación de las Comisiones de Reestructuración del poder judicial y la creación de la Comisión Especial para la reforma integral de la administración de justicia (CERIAJUS)[187], cuya función esencial es elaborar el Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de la Justicia. Si bien se menciona que este Plan es producto de un acuerdo de las instituciones del sistema de justicia y los representantes de la sociedad civil, no está clara la participación de las organizaciones indígenas.

La CERIAJUS planteó una reforma constitucional, y propuso el Proyecto de Ley 10676 que incluye el siguiente punto: "Se reconoce que las autoridades de las comunidades campesinas y nativas, rondas campesinas y pueblos indígenas pueden resolver conflictos dentro de su ámbito territorial"[188]. La reforma de la administración de justicia y los esfuerzos que se realizan desde el Poder Ejecutivo, el propio Poder Judicial, el Ministerio Público y otros sectores, son percibidos con desconfianza y escepticismo por parte de los pueblos indígenas.

[185] Mediante el Acuerdo No. 064 -MFG-2007.
[186] Edison Narváez, Asambleísta por Europa en carta a Alberto Acosta el 11 de marzo de 2008.
[187] Ley Nº 28083.
[188] Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), disponible en: http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2004/ceriajus/reforma.htm.

h. Diversidad cultural[189] y políticas públicas

El CEDAW y el CDN recomiendan:

a) Prestar especial atención a las necesidades de las mujeres de las zonas rurales, las mujeres indígenas y las mujeres de grupos minoritarios, a fin de asegurar que participen en los procesos de adopción de decisiones y gocen de acceso pleno a la justicia, la educación, los servicios de salud y las facilidades de crédito. El Comité invita al Estado Parte a que haga hincapié en los derechos humanos de las mujeres en todos los programas de cooperación para el desarrollo, incluidos los que se ejecutan con organizaciones internacionales y donantes bilaterales, a fin de reparar las causas socioeconómicas de la discriminación contra las mujeres de las zonas rurales, las mujeres indígenas y las mujeres de grupos minoritarios, recurriendo a todas las fuentes de apoyo disponibles.

b) Integrar la diversidad cultural a los planes de acción nacionales para la niñez.

c) Prevenir y eliminar todas las formas de discriminación de hecho contra los/as niños/as indígenas, con discapacidades, los que viven en zonas rurales, teniendo en cuenta las disparidades en la tasa de inscripción en los establecimientos docentes y de terminación de los estudios, la tasa de mortalidad infantil y el registro de nacimientos, entre otros indicadores.

d) Mejorar la situación de la salud de los/s niños/as y dar un mayor acceso a los servicios de salud de calidad, y abordar la cuestión de la malnutrición, en particular en las zonas rurales y alejadas. Prestar especial atención al problema de las comunidades indígenas afectadas por la epidemia de hepatitis B, garantizando con carácter urgente la inmunización de los recién nacidos. (Está recomendación específica se formuló para Perú).

e) Promover los servicios de salud mental y asesoramiento, entre otras cosas, con miras a abordar el suicidio de adolescentes, y garantizar a todos los adolescentes, incluidos los indígenas, los afro descendientes y los que viven en zonas alejadas, servicios accesibles y adecuados.

f) Intensificar esfuerzos para abordar el problema de la violencia en el hogar y el abuso de menores basándose en una reunión amplia de datos estadísticos desglosados por sexo, edad y grupo étnico.

g) Con respecto al nivel de vida, intensificar esfuerzos para atender a los/as niños/as vulnerables y marginados, en especial niños/as indígenas y afro descendientes, proporcionándoles asistencia material y programas de apoyo particularmente con respecto a la nutrición, vestuario y la vivienda, y para asegurar el acceso universal a los bienes y servicios básicos como el agua potable.

Fuente: CEDAW/C/BOL/CO/4, Párr.13, 37, 43; A/58/38, Part II, sec. B, Párr. 307, 308; CEDAW/C/PER/CO/6, Párr. 36, 37; CRC/C/15/Add.256, Párr. 16, 25, 26, 47, 48; CRC/C/15/Add.262, Párr. 28, 29, 30, 51, 52, 56.d; CRC/C/PER/CO/3, Párr. 26, 27, 28, 46, 51, 58, 59, 73, 74.

[189] La UNESCO, en el marco de la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural, aprobada por la Conferencia General en 2001, establece que la defensa de la diversidad cultural es un imperativo ético, inseparable del respeto de la dignidad de la persona humana, y supone el compromiso de respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular los derechos de las personas que pertenecen a minorías y los de los pueblos autóctonos.

El CDN recomienda específicamente para Ecuador:

> El Comité sigue preocupado porque la pobreza generalizada limita el disfrute de sus derechos a los/as niños/as indígenas, en especial el derecho a la educación y la salud. Le preocupa, además que:
> a) Comiencen a trabajar en las tareas agrícolas y domésticas a los 5 y los 4 años de edad, los niños y las niñas respectivamente;
> b) Sean sometidos a castigos, incluso a formas de humillación en público;
> c) Sean víctimas frecuentes de abusos sexuales.
>
> El Comité recomienda que el Estado Parte, adopte todas las medidas necesarias para proteger los derechos de los/as niños/as indígenas contra la discriminación, y garantice el disfrute de sus derechos consagrados en el derecho nacional y la Convención. Al respecto, remite al Estado Parte a sus Recomendaciones adoptadas sobre los derechos de los niños indígenas en su 33° período de sesiones de 2003. Recomienda además que el Estado Parte proporcione a las comunidades indígenas, en especial los/as niños/as, información suficiente sobre los procedimientos de inscripción de los nacimientos, el trabajo infantil, el VIH/SIDA, el abuso y el abandono de menores, incluso sobre los castigos corporales.

Fuente: CRC/C/15/Add.262, Párr. 73, 74.

La inclusión de las demandas y propuestas con enfoque de género de los pueblos indígenas en todas las políticas públicas nacionales, es un tema central en los informes del Relator Especial y en las recomendaciones del CEDAW y del CDN.

Esta demanda responde a la necesidad de una tranversalización de las particularidades de la situación de los pueblos indígenas en todos los ámbitos, para no restringir la gestión a una "política indígena" sectorizada. En los tres países hay ciertos avances sobre todo en las áreas de políticas educativas, de salud y culturales. En menor medida encontramos la consideración de la interculturalidad con enfoque de género en las políticas generales de erradicación de la pobreza y en las políticas laborales:

Bolivia

En Bolivia se ha dado un importante avance con el impulso de la nueva propuesta de desarrollo a través del Plan "Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien", para los años 2006 a 2011. Su principio rector es: Suma Tamaña, expresión aymará que implica el bienestar político, económico, social y cultural, respetando la vida en armonía con la naturaleza y la espiritualidad.

El gobierno promueve la participación de las organizaciones indígenas a través del Pacto de Unidad[190]. Esta política, junto con la iniciativa de Transversalización de los Derechos de los Pueblos Indígenas, dependiente directamente del Ministerio de la Presidencia, permiten que los pueblos indígenas no sean tratados como un sector marginal del país –al cual hay que atender– sino como parte activa de la sociedad nacional.

Con respecto a la legislación en salud, hay avances como el Código de Salud[191], de 1996; el Decreto Supremo 24303 (Seguro de Maternidad y Niñez), de 1996; el Seguro Universal Materno Infantil (SUMI), de 2003[192], y el Decreto Supremo 28898, de 2006[193].

El SUMI, con prestaciones gratuitas y obligatorias para menores de cinco años, tiene una normativa y artículos que incluyen a los pueblos indígenas y originarios. Sin embargo, a pesar de su amplia cobertura, se presentan algunos obstáculos. El acceso para las mujeres rurales es difícil, principalmente por falta de documentación de identidad y, según entrevistados, porque "los fondos se quedan en los municipios y posteriormente son congelados y revertidos; quien pierde es la mujer indígena del área rural"[194].

En 2006, Bolivia estableció el viceministerio de Medicina Tradicional e Interculturalidad, con los objetivos de: adecuar el modelo de salud familiar y comunitaria a la realidad de los pueblos indígenas; encontrar mecanismos de articulación entre la medicina tradicional y la medicina académica, y recuperar el conocimiento de la medicina tradicional a través de investigaciones e incorporación de su farmacopea en el compendio oficial[195].

Sin embargo, respecto a la incorporación del enfoque intercultural en las políticas de salud, se identifica como obstáculo que el personal de las instituciones ejecutoras de los programas (centros de salud, municipios y direcciones locales en salud), no está debidamente sensibilizado.

Por otro lado, el Plan Nacional de Desarrollo plantea el objetivo de desnutrición cero en menores de cinco años, a través del trabajo intersectorial, optimizando el uso de los recursos e interviniendo en forma integral con acceso a las atenciones de salud, dotación de agua segura, soberanía alimentaria, educación para la salud, proyectos productivos locales y participación comunitaria[196].

Respecto a las políticas laborales, en Bolivia el sector con mayor presencia femenina es el informal. En el área rural, las mujeres indígenas sufren invisibilidad y desvaloración de su aporte a la familia, a la comunidad y al mercado local y nacional. La agricultura y la crianza de animales no se consideran formas trabajo como tal.

El trabajo doméstico para las mujeres indígenas jóvenes, generalmente es el primer inicio de trabajo en la ciudad, y ese contacto con el área urbana está caracterizado por el racismo y la discriminación. La Ley de la Trabajadora del Hogar fue aprobada el 3 de abril de 2003, y se puede resaltar el Artículo 21 (obligaciones del empleador) que establece el respeto por la identidad cultural de las trabajadoras.

Ecuador

El CODENPE tiene la misión de definir políticas públicas y estrategias para el "desarrollo integral, sustentable, armónico y el mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y espirituales de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas

[190] Por ejemplo el gobierno reporta que para el diseño de planes de desarrollo regional, acorde con la visión integral del Plan Nacional de Desarrollo, se efectuaron varios foros sobre el tema en diferentes regiones del país. Cada uno de ellos sirvió para integrar la visión y las propuestas de los pueblos y naciones indígenas originarias, y los campesinos de esos lugares. Hasta 2007, se ejecutaron cuatro foros regionales (región amazónica, región del Pantanal, región norte de Potosí y región del sudoeste de Potosí). Estos espacios han permitido la participación de todos los actores de la región (organizaciones no gubernamentales, universidades, municipios, prefecturas, etc.), de manera conjunta con las organizaciones indígenas, originarias, campesinas.
[191] Ley No. 1732.
[192] El 21 de noviembre de 2002, como Política de Estado, componente de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza y cumplimiento de las Metas de Desarrollo del Milenio, se promulgó la Ley Nº 2426 del SUMI, con el propósito de disminuir de manera sostenible la morbimortalidad materna e infantil. Entró en vigencia el 1 de enero de 2003.
[193] http://www.derechoteca.com/gacetabolivia/decreto-supremo-28898-del-25-octubre-2006.htm
[194] Entrevista, Ministerio de Salud, La Paz, febrero de 2008.
[195] Algunos logros han sido la adecuación de los servicios de salud con enfoque intercultural en Tinguipaya, Departamento de Potosí, y el fortalecimiento de la medicina tradicional con las organizaciones de CONAMAQ en varias provincias.
[196] Pueblos Indígenas y Originarios y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. http://www.udape.gov.bo/

del Ecuador". Según su información oficial, ha generado las siguientes políticas públicas para los pueblos indígenas: a) Promoción económica, para la erradicación de la pobreza y la generación de empleo; b) Promoción social, para el acceso a servicios básicos indispensables; c) Promoción cultural, para el fomento de la diversidad del país, la existencia de los pueblos indígenas y su aporte en la sociedad; d) Desarrollo ambiental, impulsando proyectos tendientes al uso racional y sostenible de los recursos naturales, y e) Fortalecimiento de gobiernos locales en territorios indígenas.

La aprobación, en septiembre de 2006, de la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia, puede considerarse un avance para las mujeres, niñas y niños del Ecuador. Esta ley establece que toda mujer "tiene derecho a la atención de salud gratuita y de calidad durante su embarazo, parto y posparto, así como al acceso a programas de salud sexual y reproductiva.

De igual manera, dicha ley prevé que se otorgue sin costo la atención de salud a las personas recién nacidas ya las niñas y niños menores de cinco años, como una acción de salud pública, responsabilidad del Estado. Pese a su importancia, muy pocas mujeres indígenas, sobre todo en ámbitos rurales, la conocen[197].

En el área de **salud intercultural**, Ecuador enfrenta importantes obstáculos. En 1999 se creó la Dirección Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas (DNSPI), en respuesta a las disposiciones de los artículos 44 y 84 de la Constitución, los cuales establecen que el Estado debe reconocer y garantizar a los pueblos indígenas la práctica de sus propios sistemas, conocimientos y prácticas de salud. En 2000 se crearon Departamentos Provinciales de Salud Indígena, para lo cual fue capacitado personal indígena de casi todos los pueblos y nacionalidades, y se despertó el interés por la recuperación y revitalización de los conocimientos y las prácticas ancestrales de salud.

Sin embargo, aunque sea una dirección subordinada al Ministerio de Salud Pública, la DNSPI cuenta en la actualidad con muy poco apoyo estatal. Las organizaciones indígenas expresan que falta sensibilidad o comprensión de la cosmovisión indígena de la salud, por parte de los ministros del ramo, mientras se designa personal sin aval de las organizaciones indígenas. Mediante la Ley Orgánica de las Instituciones Públicas de Pueblos Indígenas, la DNSPI fue elevada a categoría de Secretaría Nacional de Salud Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador; sin embargo, todavía no pueden mencionarse avances concretos.

Es importante mencionar que los jóvenes indígenas en los tres países están participando en los procesos de cambio y comparten muchas demandas promovidas por las organizaciones indígenas. Sin embargo, tienen una visión crítica y proponen cambios a los conceptos y visiones de la dirigencia histórica de las organizaciones.

[197] La ley dispone la creación de los Fondos Solidarios Locales de Salud en cada municipio, los cuales "recibirán los recursos financieros del Fondo Solidario de Salud, para garantizar la aplicación de la ley" y la conformación de Comités de Gestión de los Fondos Solidarios Locales de Salud. Según dicha ley, estos Comités deben estar constituidos por "el alcalde o su representante legal, el o los jefes de área de salud correspondientes en representación del Director Provincial de Salud; un representante de la comunidad organizada; una representante de las organizaciones de mujeres; y, en el área rural, un representante de las organizaciones de campesinos o indígenas".

Hay una pérdida acelerada de identidad e idiomas que afecta de forma particular a jóvenes en contextos urbanos, así como en zonas de intervención de empresas extractoras de recursos naturales y en áreas afectadas por conflictos militares, en donde miles de personas han sido desplazadas.

Ecuador

El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia[198] se creó como ente encargado de "definir, vigilar y exigir el cumplimiento de las políticas públicas de protección integral para el ejercicio pleno de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el Ecuador". Este órgano tiene una composición paritaria entre representantes del Estado[199] y de la sociedad civil, para lo cual establece como criterio de composición de sus miembros el equilibrio regional y cultural, y la equidad de género. Respecto a los representantes de las organizaciones indígenas establece que "serán electos de conformidad a sus normas y costumbres de elección, en el marco de las normas establecidas en este Código".

El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia lanzó en 2004 el Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia. Si bien dicho Plan incluye el respeto a la identidad cultural con enfoque de derechos para niñas y niños pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, o a nacionalidades indígenas y comunidades afro ecuatorianas, la interculturalidad no se ha tomado de forma transversal ni sectorizada. Como avance podemos mencionar que el Plan prevé la articulación y la profundización de las interrelaciones con el CODENPE, entre otras instituciones.

Perú

Con la situación del INDEPA ya mencionada –órgano rector encargado de generar procesos de diseño y seguimiento de políticas consensuadas–, la perspectiva actual es bastante crítica. No solo no hay intención de establecer la interculturalidad como criterio transversal en todas las políticas públicas relevantes, sino que tampoco existe una política particular hacia los pueblos indígenas.

Sin embargo, pueden mencionarse algunos avances en el área de salud, con la creación, en enero de 2002, del Centro Nacional de Salud Intercultural (CENSI)[200], dentro del Instituto Nacional de Salud del Ministerio de Salud (MINSA). Las funciones del CENSI son: brindar asistencia técnica para desarrollar y ejecutar la Estrategia Sanitaria Nacional: Salud de los Pueblos Indígenas[201]; trabajar por la articulación de los sistemas de salud, y proponer planes y proyectos nacionales, y propuestas de normatividad.

El CENSI está trabajando en la definición de indicadores para la adecuación intercultural de los servicios de salud y la inclusión de la variable etnia en las estadísticas vitales, y ha programado

[198] El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia del Ecuador dispone de un sitio Web (http://www.cnna.gov.ec/) donde pueden encontrarse todos los instrumentos citados sobre niñez en ese país.
[199] Integrado por el Ministerio de Inclusión Económica y Social, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Trabajo, la presidencia de la Asociación de Municipalidades del Ecuador, el Represente Legal del INNFA y cuatro representantes de Organizaciones no gubernamentales y comunitarias.
[200] Centro de Salud Nacional Intercultural (CENSI). disponible en http://www.ins.gob.pe/gxpsites/hgxpp001.aspx?2,8,14,O,S,0,MNU;E;4;6;MNU.
[201] La Estrategia Sanitaria Nacional "Salud de los Pueblos Indígenas" es una de las diez estrategias sanitarias establecidas por el MINSA. Resolución Ministerial Nº 771-2004/MINSA del 27 de julio de 2004.

el Segundo Censo Médico de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana. Por otro lado, también ha suscrito acuerdos con algunas Direcciones Regionales de Salud.

En Perú hay una importante experiencia en la atención del parto en posición vertical que respeta la posición preferida por la mayoría de las mujeres andinas y amazónicas. A través de una resolución ministerial se aprobó la "Norma Técnica para la Atención de Parto Vertical con Adecuación Intercultural"[202], cuyo objetivo es establecer el marco normativo para la atención de este tipo de partos en los diferentes niveles de atención de la red de servicios de salud. Según la última Encuesta Nacional de Demografía y Salud hubo un incremento de 24% (2000) a 44% (2004) para la atención de partos en los servicios de salud para la población rural[203].

Las **niñas y los niños indígenas** en Bolivia, Ecuador y Perú, siguen presentando elevadas tasas de mortalidad infantil[204], en muchos casos por los altos niveles de pobreza; el bajo estado nutricional en edad preescolar parece corresponder a una discriminación política, social y económica hacia las niñas y los niños indígenas.

Los recursos asignados al sector salud en las áreas en donde viven los pueblos y naciones indígenas son mínimos y, muchas veces, a pesar de las riquezas naturales extraídas por empresas transnacionales en la zona, las escuelas están en mal estado y con una enseñanza de calidad muy baja que no permite el verdadero desarrollo de las capacidades educativas, lo cual genera deserción escolar, abandono familiar y explotación de niñas y niños.

i. Sistema de recolección de datos

Si bien el Relator Especial en sus informes temáticos no puntualiza el tema de recolección de datos, este asunto ha sido tenido en cuenta en sus declaraciones e informes a los países (por ejemplo: E/CN.4/2004/80/Add.3, Párr. 63). Por otro lado, las recomendaciones del CEDAW y del CDN puntualizan sobre la necesidad de desglosar los datos estadísticos por sexo, edad, área rural y urbana y etnicidad.

El CEDAW recomienda:

> a) Los datos desglosados son un instrumento fundamental para la planificación y ejecución de programas y proyectos destinados a los pueblos indígenas, y que los datos desglosados, junto con los indicadores culturalmente sensibles, constituyen un requisito de la supervisión y evaluación del logro de los objetivos de desarrollo del Milenio en lo que respecta a los pueblos indígenas.
>
> b) Mejorar el sistema de recolección de datos en todas las áreas de cobertura de la Convención, para evaluar correctamente la situación real de las mujeres y monitorear adecuadamente las tendencias. Desagregar los datos por sexo, edad, área rural y urbana y etnicidad. Usar indicadores cuantitativos para evaluar el impacto de las medidas adoptadas, y el progreso logrado, y utilizar estos datos para formular adecuadamente leyes, políticas y programas.

Fuente: CEDAW/C/BOL/CO/4, Párr. 37, 47; A/58/38, Part II, secc. B, Párr. 329, 330; CEDAW/C/PER/CO/6, Párr. 10, 11.

El CDN recomienda:

> a) Mejorar el sistema de recopilación de información desglosada como parte del sistema nacional de información, incluyendo a los grupos vulnerables y marginados como los/as niños/as con discapacidad, pobres, indígenas afro descendientes, para sentar una base sobre la cual evaluar los progresos alcanzados en la protección de sus derechos y ayudar a formular políticas de aplicación de la Convención.

Fuente: CRC/C/15/Add.256, Párr. 17; CRC/C/15/Add.262, Párr. 22, 23, 48.a, CRC/C/PER/CO/3, Párr. 21, 22.

La adecuada visibilidad de datos demográficos es indispensable para apreciar cabalmente las desigualdades que afectan a los pueblos indígenas y efectuar un seguimiento adecuado del cumplimiento de sus derechos.

La CEPAL, en conjunto con el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos de América Latina y el Caribe, está llevando a cabo un estudio sobre indicadores con pertinencia cultural y desagregación étnicas. Esta iniciativa está siendo articulada con el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU que también esta promoviendo indicadores para pueblos indígenas.

Bolivia

En Bolivia hasta el censo de 2001, solo se usaba la variable del idioma como componente y testimonio de la existencia de las culturas indígenas, y la información se utilizaba de forma parcial y descriptiva en los cuadros de clasificación de la población por idioma. Dicho censo incluyó tres preguntas que permitían la auto-identificación con un pueblo indígena u originario específico[205]: idioma hablado, idioma que aprendió a hablar y auto-identificación con un pueblo indígena u originario. Sin embargo, la desagregación de datos por sexo, edad, área rural y urbana se hizo únicamente para la población de 15 años o más, por área y grupo de edad.

Ecuador

Los censos y otro tipo de fuentes de información, como las encuestas nacionales, presentan problemas de cobertura geográfica y todavía subsiste una especie de resistencia histórica de los pueblos frente a los censos ecuatorianos. También ha habido limitaciones logísticas y de altos costos en la Amazonia y la Costa.

El CODENPE ha visto necesario empezar un trabajo coordinado entre organizaciones indígenas locales, regionales y nacionales, y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). Este aspecto será retomado en el capítulo siguiente. Otros esfuerzos positivos destacables son el censo Achuar y el censo agropecuario de Cotopaxi y Tungurahua, donde se utilizaron indicadores pertinentes para conocer la situación y condición de vida de los pueblos indígenas[206].

Sobre educación bilingüe, el Área de Estadística y Censo de la DINEIB procesa información específica en forma actualizada y cubre la totalidad de nacionalidades y pueblos. Además, en 2004 se

[202] Nº 548-2005/MINSA.
[203] Norma técnica para la atención del parto vertical con adecuación intercultural. Lima: Ministerio de Salud, 2005. Disponible en: http://www.unfpa.org.pe/publicaciones/publicacionesperu/Norma%20Tecnica%20para%20Atencion%20del%20Parto%20Vertical.pdf.
[204] En Bolivia, de acuerdo con la ENDSA (2003), la tasa de mortalidad infantil (TMI) se estimó en 54 defunciones por mil nacidos vivos, como promedio nacional. Según el informe de las agencias de la ONU "Pueblos Indígenas Originarios y Objetivos de Desarrollo del Milenio", las defunciones infantiles ocurrieron con mayor frecuencia en la población indígena, observándose que la TMI de esta población es de 62 por mil nacidos, frente a la población no indígena cuya tasa es de 33 por mil nacidos. En el caso del Ecuador, según los informes del INEC, en 1990 la tasa de mortalidad de menores de cinco años fue de 43,1 por cada mil nacidos vivos y en 2004, de 21,8; es decir, 1,9 veces menor. Sin embargo, en el contexto latinoamericano, la tasa de mortalidad de la niñez del Ecuador se encuentra entre las de más alta magnitud. Según, el II Informe Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2007), "el valor de tasa nacional esconde las serias heterogeneidades existentes en las diferentes regiones y provincias. Provincias como Guayas, Los Ríos, Tungurahua, Pichincha, Chimborazo y Cotopaxi presentan valores superiores al nacional". Con respecto a los pueblos indígenas se resalta que "pese a la carencia de información en algunos aspectos, es evidente que en el Ecuador los pueblos indígenas presentan una situación de enorme desventaja respecto del resto de la población. Su porcentaje de extrema pobreza es cerca del doble, acceden menos a la educación, especialmente las mujeres indígenas, muestran tasas bastante más elevadas de mortalidad materna e infantil, y sus hogares tienen coberturas mucho menores de servicios básicos". En el Perú, según el Informe sobre la aplicación de la CDN en el Perú (2000-2005), presentado por el Grupo de Iniciativa Nacional por los Derechos del Niño (GIN), "subsiste una alta tasa de mortalidad infantil de 33 niños fallecidos por cada mil nacidos vivos a nivel nacional, lo que significa que anualmente mueren 20,000 niños y niñas antes de cumplir el primer año de vida. El promedio disimula la diferencia entre las zonas del país. En Cusco, Apurímac, Huancavelica y Huánuco la tasa de mortalidad es de 80 niños por mil nacidos vivos. Las principales causas de la mortalidad infantil son evitables" (junio de 2005).

[205] Ramiro Molina Barrios (con el apoyo de Milenka Figueroa e Isabel Quisbert). Los pueblos indígenas de Bolivia: diagnóstico socio demográfico a partir del censo del 2001. Santiago de Chile: CEPAL- BID, 2005. Disponible en: http://www.amazonia.bo/bibli/censo.pdf.
[206] Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU (UNPFII). "Taller de expertos sobre recopilación y desglose de datos relativos a los pueblos indígenas" (Workshop on Data Collection and Disaggregation for Indigenous Peoples). PFII/2004/WS.1/12. Nueva York: UNPFII, 19 al 21 de enero de 2004. Disponible en inglés: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/pfii/Datacoll%20(ILO).htm.

realizó una encuesta demográfica y de salud materna infantil contando con valiosa información desagregada por pueblos indígenas.

Perú

Hasta el Censo Nacional de 1972, la pertenencia a un pueblo indígena se captaba a través de la categoría "indio", tomada desde un punto de vista fenotípico. A partir de entonces se empezó a usar como criterio de identificación étnica la lengua hablada o materna. En el XI Censo Nacional de 2007 se siguió usando la lengua materna como criterio único de identificación, a pesar de que organizaciones indígenas nacionales presentaron otras propuestas para la visibilización de los pueblos indígenas y afro descendientes.

El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), realizó en octubre de 2007 el Segundo Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonia Peruana, dentro de los Censos Nacionales (XI de Población y VI de Vivienda), y visitó más de dos mil comunidades indígenas en 11 departamentos (Amazonas, Cusco, Junín, Madre de Dios, Ucayali, Pasco, Huanuco, Loreto, San Martín, Cajamarca y Ayacucho). Para su realización, el INEI suscribió convenios de cooperación interinstitucional con AIDESEP así como con la Confederación Nacional de la Amazonia Peruana (CONAP).

Este censo de comunidades indígenas incluyó un cuestionario especial avalado por la autoridad de cada pueblo indígena. También se recopiló información complementaria sobre las características socio-económicas propias de cada centro poblado: situación geográfica; territorio o extensión que ocupan; características de la infraestructura educativa; servicios de salud; actividad económica; ocupación principal, y migración[207].

Si bien hay avances, se ha constatado que aún quedan vacíos y dificultades para obtener datos desglosados específicos para mujeres, niñas y niños indígenas.

j. Proceso de inscripción y registro de niñas y niños indígenas

Al igual que en el anterior literal, el Relator Especial no puntualiza este tema en sus informes temáticos. Sin embargo, las recomendaciones del CEDAW y el CDN sobre el proceso de inscripción y registro de las personas son especialmente relevantes para los pueblos indígenas y por eso se las ha considerado de forma general.

En los informes analizados, el Comité sobre los Derechos del Niño informa que, debido a la distancia geográfica y cultural que separa a las comunidades indígenas de los órganos oficiales, las tasas de registro de nacimientos de indígenas suelen ser bajas. La inscripción en el registro es importante para que todas las personas infantes puedan disfrutar de la protección que se les otorga en el sistema de justicia de menores.

[207] INEI & UNICEF. "Perú: la población en las comunidades indígenas de la Amazonía", Proyecto "Desarrollo de Indicadores Sociales para el Monitoreo de las Metas del Plan Nacional de Acción por la Infancia", Lima: INEI & UNICEF, 1997. Disponible en: http://www.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0001/introduc.htm.

El CEDAW recomienda:

> Agilizar y facilitar el proceso de inscripción y registro de mujeres y niños indígenas, expedir certificados de nacimiento y documentos de identidad.

Fuente: CEDAW/C/BOL/CO/4, Párr. 19; CEDAW/C/PER/CO/6, Párr. 32, 33.

El CDN recomienda:

> Asegurar que se inscriba el nacimiento de los/as niños/as y organizar mediante medidas especiales la inscripción de aquellos cuyo nacimiento no se haya inscrito, prestando especial atención a los indígenas, disponiendo además que la inscripción sea gratuita. Sensibilizar al público acerca de la importancia del registro de los nacimientos llevando a cabo campañas de concienciación y enviando unidades de registro móviles a las zonas rurales, en particular la región del Amazonas.

Fuente: CRC/C/15/Add.256, Párr. 31, 32; CRC/C/15/Add.262, Párr. 35, 36; CRC/C/PER/CO/3, Párr.33.

La falta de documentos de identidad dificulta a las personas indígenas el ejercicio de su ciudadanía e impide el acceso a servicios sociales gratuitos, como servicios de salud y educación, sobre todo para el área rural.

Bolivia

La Ley 2616, de diciembre de 2003, promueve la extensión del certificado de nacimiento de forma gratuita. Mediante el Decreto Supremo 27915, de diciembre de 2004, el Estado debe "asegurar la inscripción gratuita de pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas de todo el país, hecho que por razones económicas, accesibilidad, disponibilidad, de oficialías de Registro civil no ha podido efectuar dicho trámite".

Para lograr estos compromisos, se formaron las Brigadas Móviles de Registro, se impulsó el plan "Existo yo", y se implementó el proyecto BOL/36981 para otorgar certificados de nacimiento gratuitos a los mayores de 18 años. Además, se creó el Programa Cédula de Identidad Gratuita para Todos los Bolivianos y se comenzó a computarizar todo el sistema de identificación personal para lograr una red nacional con la filiación de todos los ciudadanos bolivianos.

Ecuador

Todavía persisten las dificultades en los procedimientos de inscripción del nacimiento de niñas y niños, sobre todo por las dificultades de acceso geográfico a los registros civiles. Los obstáculos son notorios para las comunidades de nacionalidades que habitan los lugares recónditos de la Amazonia, como los Siona, Secoya, Cofanes, Huaoranis o Zápara, así como los Awá o Chachi en la costa.

El CODENPE ha realizado gestiones de alcance nacional para que la Dirección Nacional de Registro Civil rectifique las actuaciones de trato de racismo y violación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas por parte de algunos funcionarios públicos. En este caso, se ha logrando que esta Dirección, mediante comunicado oficial, reconozca que las Nacionalidades y Pueblos Indígenas tienen el derecho a obtener la cédula

de identidad fotografiados con sus propios atuendos, incluido el sombrero, así como el uso de los nombres que tengan un contenido y simbolismo indígena.

Perú

Las dificultades para obtener el Documento Único de Identidad (DNI), son ampliamente denunciadas por las organizaciones indígenas. El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)[208], creado mediante Ley Nº 26497, en julio de 1995, es el organismo técnico encargado de la identificación de los peruanos, otorga el documento nacional de identidad, registra hechos vitales y otros que modifican el estado civil. Este punto será analizado en el siguiente capítulo.

k. Mecanismos de monitoreo y evaluación

El Relator Especial recomienda a los Estados Parte:

> a) Establecer mecanismos independientes y adecuados para dar seguimiento sistemático al cumplimiento de las legislaciones y al uso de presupuestos asignados a las áreas de protección y promoción de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.
>
> b) Construir criterios e indicadores adecuados para dar seguimiento sistemático al cumplimiento de las legislaciones en materia de derechos de los pueblos indígenas así como otras que afectan sus derechos y libertades fundamentales. Se recomienda la instalación de observatorios ciudadanos debidamente financiados y con personal altamente capacitado.

Fuente: E/CN.4/2006/78, Párr. 49, 97, 101; A/HRC/4/32/Add.4, Párr. 13, 81.

Lamentablemente, Perú, Ecuador y Bolivia, no cuentan con mecanismos independientes y adecuados que brinden seguimiento al cumplimiento de las legislaciones y al uso de presupuestos asignados a las áreas de protección y promoción de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Este es uno de los temas más débilmente desarrollados en el área de derechos de los pueblos indígenas en la región.

En la mayoría de los casos, son las mismas organizaciones indígenas y ONG de apoyo las que logran ocasionalmente brindar el monitoreo y evaluación de la aplicación o violación de sus derechos, con financiamiento externo de organismos como UNICEF, UNESCO, cooperación de países europeos, International Development Research Centre del gobierno de Canadá, y OXFAM, entre otros.

Bolivia

Algunas investigaciones realizadas por el Defensor del Pueblo sobre la situación de los derechos humanos incluyen una línea de investigación que se ejecuta a través de encuestas periódicas de percepción ciudadana, aunque no está clara la participación de las organizaciones y pueblos indígenas.

Ecuador

En 2000 se creó la Dirección Nacional de Defensa de los Pueblos Indígenas (DINAPIN), cuya misión es la observancia y la vigilancia de los derechos humanos individuales y colectivos por parte del Estado y de las entidades privadas obligadas a ello. Esta institución recibe denuncias sobre violaciones a los derechos individuales y colectivos[209], y los pueblos indígenas pueden acceder a ella mediante quejas o denuncias escritas o verbales, en idioma castellano o en cualquiera de las lenguas indígenas. Según las organizaciones indígenas entrevistadas, esta institución no dispone de suficiente presupuesto y las resoluciones no tienen fuerza coercitiva.

Desde la sociedad civil ecuatoriana podemos mencionar como avance la conformación del Observatorio para el Monitoreo del Convenio 169 de la OIT, impulsado desde la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Ecuador (FLACSO), y auspiciado por OXFAM América. En este marco se elaboró un informe alternativo con una detallada descripción de la situación de los derechos de los pueblos indígenas desde la ratificación del Convenio en 1999 hasta la actualidad, en materia de territorialidad; recursos naturales y consulta previa; administración de justicia; trabajo; salud; educación y participación.

Según sus realizadores, la elaboración del informe contó con el apoyo y la participación de diferentes sectores: organizaciones indígenas, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales e instituciones académicas vinculadas al tema. Es relevante destacar que se aspira a conformar un Observatorio Andino para el seguimiento de las disposiciones del Convenio 169.

Perú

La Defensoría del Pueblo funciona desde 1993, con la misión de proteger los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración pública y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

En su interior funciona el Programa de Comunidades Nativas que se encarga de proteger los derechos de los pueblos indígenas, hacer recomendaciones y preparar informes relacionados con los problemas de los pueblos indígenas, tales como la contaminación y la violación de normas y leyes, entre otros. Si bien las organizaciones indígenas consideran que la Defensoría del Pueblo ha resultado en alguna medida un aliado por la comunicación fluida y la realización de trabajos conjuntos, tiene muy poca capacidad técnica y económica para incidir realmente en los problemas de trasgresión de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Desde la sociedad civil, en 2004 se conformó el Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas (GTPI)[210], luego de que la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos convocara a diversas instituciones para retomar la agenda de los pueblos indígenas. En 2008, el GTPI presentó

[208] Registro Nacional de Identificación y Estado Civil del Perú: http://www.reniec.gob.pe/portal/Principal.jsp.

[209] Casos sobre violaciones de derechos colectivos basados en conflictos por: tierras comunitarias; falta de aplicación de consulta previa a la ejecución de proyectos de prospección y explotación de hidrocarburos y otros minerales en territorios con posesión ancestral de las comunidades indígenas; falta de centros de educación intercultural bilingüe en las comunidades indígenas; cierre de establecimientos educativos hispanos en centros con alto porcentaje de población indígena; conflictos entre las comunidades indígenas y las autoridades seccionales, y entre comunidades indígenas y colonos, entre otros.

[210] Forman parte del Grupo de Trabajo importantes organizaciones campesinas e indígenas como la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP), la Confederación Campesina del Perú (CCP), la Confederación Nacional Agraria (CNA), y la Confederación Nacional de Comunidades del Perú afectadas por la Minería (CONACAMI), entre otras.

el "Informe sobre la situación de los derechos de los Pueblos Indígenas en el Perú", al Consejo de Derechos Humanos de la ONU, en el marco de la evaluación periódica universal del Estado Peruano.

A través del Taller Permanente de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas, impulsado por la organización CHIRAPAQ - Centro de Culturas Indígenas del Perú, en vínculo con el Enlace Continental de Mujeres Indígenas y el Foro Internacional de Mujeres Indígenas (FIMI), se han elaborado informes sobre el avance en la lucha contra el racismo y la discriminación racial en Perú, presentados en las reuniones de seguimiento de la Conferencia de Durban y ante el Foro Permanente.

Igualmente, la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI), y la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), han promovido espacios para presentar denuncias sobre las violaciones de los derechos de los pueblos indígenas, aunque aún no tienen procesos formales para ello.

l. Difusión y mecanismos de seguimiento de las recomendaciones del Relator Especial

El Relator Especial recomienda:

a) Publicitar y difundir los informes y recomendaciones del Relator entre las instituciones gubernamentales, la sociedad civil y los pueblos indígenas, considerando la producción de versiones populares en las diversas lenguas indígenas.

b) Establecer mecanismos permanentes para dar seguimiento a las recomendaciones de los informes sobre países del Relator Especial, incluyendo el establecimiento de puntos focales, grupos de trabajo ínter departamentales o dependencias específicas.

c) Realizar evaluaciones periódicas del estado de aplicación de las recomendaciones del Relator Especial y divulgar sus resultados.

d) Promocionar la participación de los pueblos indígenas en la preparación y ejecución de las misiones y en la aplicación de las recomendaciones del Relator Especial.

Fuente: A/HRC/4/32/Add.4, Párr. 86, 89, 94, 99,101.

Mediante las entrevistas y los talleres realizados en los tres países de estudio, se evidenció que existe un bajo nivel de conocimiento de los informes temáticos del Relator Especial tanto en los ámbitos gubernamentales, como en las organizaciones indígenas y las organizaciones no gubernamentales de apoyo.

Bolivia

El Convenio 169 de la OIT es un instrumento de amplia difusión en los principales idiomas indígenas (Aymará, Quechua, Guaraní), por parte de instancias de gobierno como la Defensoría del Pueblo, y de las ONG. La Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas es otro instrumento que también está teniendo una amplia difusión en idiomas indígenas. Sin embargo, no hay divulgación de los informes temáticos del Relator Especial. El Estado tendrá que tomar medidas para asegurar un gran conocimiento público del informe realizado por el Relator Especial sobre su visita al país, una vez que sea publicado.

Ecuador

El Relator ha realizado una visita y ya se dispone de recomendaciones específicas. Las organizaciones indígenas nacionales generalmente tienen la información, pero no han desarrollado ningún tipo de seguimiento a dichas recomendaciones. Y lo mismo ocurre en instancias gubernamentales.

La OACNUDH y el PNUD Ecuador han realizado una publicación del informe del Relator Especial sobre su misión al Ecuador, para su difusión entre organizaciones indígenas e instituciones del Estado. Según el oficial de Programa del Área de Gobernabilidad del PNUD Ecuador, se han publicado 7.000 ejemplares, repartidos por intermedio de la DINAPIN, y entregados directamente a la Asamblea Nacional Constituyente.

Los líderes de las organizaciones indígenas consideran insuficiente la difusión hasta el momento, puesto que entre las instituciones del Estado no se conoce el informe del Relator Especial y sus recomendaciones. El Estado no tiene instancia de seguimiento a las recomendaciones, ni a la Declaración de la ONU sobre derechos de los pueblos indígenas.

Perú

En Perú no hay iniciativas para difundir el mandato y las recomendaciones del Relator. Solo se ha traducido y publicado el Convenio 169, y difundido la Declaración de los Derechos Humanos.

PARTE 5

© UNICEF / Cristóbal Corral / Ecuador

BUENAS PRÁCTICAS, LECCIONES APRENDIDAS Y CONCLUSIONES SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DEL RELATOR ESPECIAL SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES DE LOS INDÍGENAS, EL CEDAW Y EL CDN

5. Buenas prácticas, lecciones aprendidas y conclusiones sobre la implementación de las recomendaciones del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, el CEDAW y el CDN

5.1 BUENAS PRÁCTICAS

El concepto de buenas prácticas, ampliamente usado como herramienta metodológica, es definido por el sistema de Naciones Unidas y la comunidad internacional[211] como iniciativas exitosas que:
a) tienen un impacto tangible y demostrable sobre la calidad de vida de las personas;
b) son resultado de la asociación entre sectores públicos, privados y civiles de la sociedad;
c) son sostenibles desde los puntos de vista sociales, culturales, económicos y ambientales[212].

La identificación de buenas prácticas sirve para mejorar la promoción de políticas públicas a partir de sus aspectos positivos, y de identificar los negativos. Sirve para llamar la atención ante decisores en todos los ámbitos que involucren soluciones potenciales para problemas sociales, económicos y ambientales comunes; y también sirve para difundir y compartir conocimientos, capacidades y experiencias a través de redes de aprendizaje. De las buenas prácticas se pueden extraer enfoques innovadores validados[213].

El Relator Especial ha señalado como buenas prácticas las iniciativas emprendidas en países concretos, para dar seguimiento a sus recomendaciones, con la participación de organizaciones y organismos internacionales, la sociedad civil y los pueblos indígenas y en cooperación con los gobiernos interesados[214]. En las conclusiones del informe "Por un desarrollo basado en los derechos humanos" (2007), señala algunos criterios que pueden aplicarse para identificar buenas prácticas en lo que se refiere a los derechos humanos de los pueblos indígenas. Como, por ejemplo, iniciativas que:
a) estén dirigidas a incidir sobre las causas estructurales de marginación de los pueblos indígenas;
b) contribuyan a crear espacios de participación, gobernanza y cogestión con los pueblos indígenas, y de autogestión y autogobierno indígena;
c) permitan que los pueblos indígenas asuman la titularidad de sus derechos, el fortalecimiento organizativo y las capacidades para exigir el cumplimiento y el ejercicio de los derechos, así como su participación política; y
d) permitan el establecimiento de un sistema coherente para formular, implementar y evaluar políticas, a través de acuerdos constructivos entre los Estados y los pueblos indígenas.

Tomando en cuenta estos conceptos, el equipo de autoras y autores de este documento identifica como "buenas prácticas" las iniciativas enmarcadas en procesos que tiendan a garantizar el reconocimiento y ejercicio de derechos de los pueblos indígenas, promovidas por los Estados o por organizaciones indígenas y en los cuales participen otros actores. En las buenas prácticas son esenciales la replicabilidad, la aplicación de un abordaje integral, intercultural, y el enfoque de derechos.

El marco normativo para el análisis de las buenas prácticas es la Declaración de la ONU sobre

[211] UNESCO mantiene un sitio en inglés con enlaces a buenas prácticas: www.unesco.org/most/bpsites.htm.
[212] Diversas agencias y organismos del SNU tienen definiciones específicas sobre buenas prácticas. Por ejemplo, la FAO las define como la aplicación del conocimiento disponible a la utilización sostenible de los recursos naturales básicos para la producción, en forma benévola, de productos agrícolas alimentarios y no alimentarios inocuos y saludables, a la vez que procuran la viabilidad económica y la estabilidad social.
[213] UNICEF ha planteado que las buenas prácticas permiten, tanto a la propia organización como a sus aliados, aprender de las experiencias y aplicar los mejores enfoques en cada contexto para contribuir a que se respeten los derechos humanos de las niñas, los niños y las mujeres.
[214] A/HRC/4/32/Add.4. Rodolfo Stavenhagen. Estudio sobre las mejores prácticas para la aplicación de las recomendaciones contenidas en los Informes Anuales del Relator Especial. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, 26 de febrero de 2007.

los Derechos de los Pueblos Indígenas, lo cual implica que debe estar garantizado el respeto a los principios de libre determinación; consentimiento libre, previo e informado; participación; empoderamiento; autonomía y autogobierno, de los pueblos indígenas involucrados, así como el reforzamiento del control que ejercen sobre sus territorios y la no discriminación[215].

Con base en lo anterior se espera que una buena práctica contribuya a:

- Reconocer, valorar y aplicar conocimientos tradicionales, idiomas, valores y forma de vida, con la efectiva participación de los pueblos indígenas.
- Fortalecer nuevas formas de relaciones entre los pueblos indígenas, el Estado, la cooperación internacional y otros actores.
- Modificar actitudes discriminatorias de actores sociales y remover obstáculos para el ejercicio de derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas.
- Promover la inclusión de mujeres y hombres de distintos grupos de edad de los pueblos indígenas, eliminando la discriminación y la exclusión históricas.
- Informar, capacitar y educar a diversos actores sobre los derechos de los pueblos indígenas.
- Fortalecer el ejercicio de autonomía de los pueblos indígenas y la participación efectiva en las decisiones vinculadas a sus pueblos.
- Favorecer la unidad interna y las posibilidades de alianzas interétnicas y con otros actores.
- Facilitar la resolución y la negociación de conflictos.
- Favorecer la participación de mujeres y jóvenes indígenas.
- Respetar el principio de consulta vinculante o consentimiento libre, previo e informado.

Entre las limitaciones metodológicas para el abordaje de las buenas prácticas a partir de las recomendaciones del Relator Especial del CEDAW y del CDN, se resalta la dificultad para establecer claras relaciones de causalidad entre las recomendaciones y los cambios en las políticas y la práctica que se producen en los países. Esos instrumentos forman parte de un sistema más amplio de normas, agentes y procedimientos internacionales que interactúan para promover los derechos de los pueblos indígenas[216], responden a procesos históricos de largo plazo y requieren de transformaciones integrales profundas en las cuales participan una diversidad de actores[217].

Teniendo en cuenta este punto de partida, las buenas prácticas identificadas en este estudio son iniciativas que forman parte de procesos de largo plazo que no pueden ser consideradas consecuencia directa de las recomendaciones del Relator Especial, del CEDAW ni del CDN, pero sí presentan elementos conceptuales, estratégicos y metodológicos coincidentes con las características señaladas previamente. Esta identificación no es exhaustiva y, en consecuencia, no excluye otras experiencias que puedan ser calificadas como buenas prácticas. Es más bien un punto de partida para intercambiar, a partir de la difusión de este estudio, y en asociación con otros actores, diferentes iniciativas en la región que revistan las características de buenas prácticas.

a. El Pacto de Unidad para promover los derechos de los pueblos indígenas en la Constitución Política de Bolivia

Desde su primer informe en 2002, el Relator Especial recomienda a los Estados Partes legislar sobre derechos colectivos de los pueblos indígenas y adoptar medidas para su implementación. Para los pueblos indígenas de Bolivia, 2002 también coincidió con un hito en su historia de lucha, cuando iniciaron una marcha desde la ciudad de Santa Cruz hacia La Paz, para demandar una convocatoria a una Asamblea Constituyente para "refundar Bolivia".

A partir de este hecho se dieron los pasos para articular diferentes organizaciones en lo que se ha llamado el Pacto de Unidad[218] que constituye un instrumento impulsor de cambios basado en mantener la unidad en la lucha.

La demanda de la Asamblea Constituyente se mantuvo presente y para el 2004 los pueblos indígenas bolivianos ya contaban con un documento llamado "Propuesta de las Organizaciones Indígenas, Originarias, Campesinas y de Colonizadores hacia la Asamblea Constituyente". Allí se consideraban aspectos como el carácter pluricultural del Estado, el respeto al sistema de las naciones originarias, la recuperación de la justicia comunitaria y los usos y costumbres, el reconocimiento y la plena vigencia de los derechos indígenas originarios y de los derechos humanos en general, las autonomías territoriales indígenas y un nuevo modelo de gestión de los recursos naturales. Esos planteamientos fueron enriqueciéndose con los avances en el reconocimiento de los derechos colectivos en el ámbito internacional.

Durante su visita a Bolivia del 26 de noviembre al 4 de diciembre del 2007, el Relator Especial resaltó en su nota preliminar[219] la importancia de la unidad y la movilización indígena para alcanzar importantes logros, entre los cuales destacó el hecho de haber electo en el 2006 al primer presidente indígena. Con ello se crearon las posibilidades de promover cambios estructurales desde el Estado, tal como quedó demostrado con la aprobación como ley nacional de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de Pueblos Indígenas en octubre del 2007.

A partir de la aprobación y promulgación de la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente en marzo del 2006, todas las organizaciones que forman parte del Pacto de Unidad conforman una Comisión Técnica, integrada por profesionales y técnicos indígenas, que trabajó en la sistematización de la propuesta indígena y la redacción del borrador final de la nueva Constitución – qué aún debe ser aprobada mediante referéndum. Para el funcionamiento de dicha Comisión, las organizaciones indígenas comple-

[215] Las Directrices sobre los Asuntos de los Pueblos Indígenas del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (febrero de 2008) proveen definiciones, información básica, principios rectores y ejemplos concretos sobre dichos principios.
[216] El mismo Relator Especial identificó este desafío al resaltar la falta de aplicación de una visión integral para analizar los derechos de los pueblos indígenas.
[217] Por ejemplo, la aprobación de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que ahora se plantea como marco normativo, fue el resultado de casi tres décadas de negociaciones entre pueblos indígenas y Estados en el SNU. Los procesos son complejos y los resultados no pueden reducirse a una relación lineal de causa y efecto, como generalmente se aplica en dichos casos.

[218] Han conformado el Pacto de Unidad: la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB); la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB); la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB); la Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia - "Bartolina Sisa" (FNMCBBS); el Concejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ); la Central de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC); el Movimiento Sin Tierra de Bolivia (MST); la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG), y la Confederación de Pueblos Étnicos Moxeños de Beni (CPEMB). También ha logrado unir a otras organizaciones como Juntas Vecinales de la ciudad de El Alto, la Central Obrera Regional de El Alto, y otras entidades de la ciudad de El Alto.
[219] A/HRC/6/15/Add.2. 11 de diciembre de 2007. Nota preliminar sobre la misión a Bolivia.

mentaron sus propios recursos con el apoyo de agencias de cooperación internacional.

Las organizaciones del Pacto de Unidad también se organizaron para llevar a cabo reuniones informativas en las comunidades, participar en las comisiones dictaminadoras de la Constituyente y negociar con los partidos políticos[220]. Para muchos participantes, tanto en la Comisión Técnica, como en el trabajo de movilización e información comunitaria, el proceso ha sido una escuela sobre derechos colectivos, incidencia política y técnicas de negociación. El proceso sirvió para que las comunidades mismas, pero también otros sectores de la sociedad boliviana, reconocieran y comenzaran a valorar las identidades distintivas, los conocimientos tradicionales, idiomas, formas de vida y sus portadores.

En este contexto, el viceministerio de Derechos y Políticas de Pueblos Indígenas y Originarios y el viceministerio de la Mujer impulsaron el proyecto "participación de las mujeres indígenas, originarias y afrodescendientes en la Asamblea Constituyente", mediante la organización de nueve eventos departamentales destinados a informar a las participantes sobre el proceso y lograr consensos para proponer una agenda común de equidad de género e interculturalidad[221].

Las organizaciones de mujeres plantearon fuertemente que eran parte activa de los movimientos sociales, pero no de la toma de decisiones ya que la mayoría de los dirigentes sindicales eran hombres. En la Consulta Ciudadana hacia la Asamblea Constituyente por unanimidad coincidieron en la demanda de la paridad de género en la participación y representación de las mujeres como asambleístas.

Durante el proceso, las organizaciones miembros del Pacto de Unidad, combinaron diversas formas de lucha para presentar sus demandas. El 10 de julio de 2007, la Dirección Nacional de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) y la Comisión Política de la VI Marcha Indígena, se dirigieron a la sede de la Asamblea Constituyente en la Ciudad de Sucre, para pedir que se incluyeran las demandas de los pueblos indígenas en la Asamblea Constituyente. El proceso de movilización concluyó con un texto en la nueva Constitución Política que define a Bolivia como un Estado unitario, social, de derecho, plurinacional y comunitario.

La experiencia aquí descrita es considerada una buena práctica porque logró la promoción de los derechos colectivos de los pueblos indígenas a través del Pacto de Unidad y favoreció el establecimiento de nuevas formas de relaciones entre los pueblos indígenas y el Estado, la cooperación internacional y otros actores.

En respuesta a las recomendaciones del Relator Especial sobre las brechas entre los derechos reconocidos y la implementación, las organizaciones usaron otros instrumentos políticos de forma paralela, referidos a hidrocarburos y derechos territoriales. El texto de la nueva Constitución Política ofrece cambios determinantes vinculados a los derechos colectivos, tales como los artículos referidos a autonomías indígenas[222].

De igual manera, las acciones se enmarcan en un proceso que tiene continuidad, tal como lo refleja el hecho de que el 11 de mayo de 2008 se realizó la Gran Asamblea Nacional Autonómica de los 34 pueblos indígenas del Oriente, Chaco y Amazonia, por el territorio y las autonomías indígenas, en la cual se estableció un estado de emergencia y movilización nacional de los pueblos indígenas hasta la conclusión del proceso constituyente con la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado y la implementación de las autonomías indígenas[223].

El proceso aún enfrenta el desafío de muchos temas por superar, como el racismo, el saneamiento de territorios indígenas en zonas bajas y la situación de pueblos indígenas que aún viven en situación de servidumbre. Bolivia continúa viviendo tensiones derivadas de las implicaciones de las reformas estructurales que el proceso está promoviendo.

Se considera, entonces, la actuación de los pueblos indígenas en el marco del Pacto de Unidad como una buena práctica porque ha favorecido la unidad entre los pueblos indígenas y las posibilidades de alianzas interétnicas, con el Estado y con otros actores sociales.

Contribuyó a comenzar a remover obstáculos para el reconocimiento y ejercicio de derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas y sentó bases para superar la exclusión histórica. Fue una oportunidad para informar, capacitar y educar a diversos actores sobre los derechos de los pueblos indígenas. A su vez, el proceso está fortaleciendo el ejercicio de autonomía de los pueblos indígenas y la participación efectiva en las decisiones vinculadas a sus respectivos pueblos.

b. La institucionalidad estatal para el ejercicio de los derechos de las nacionalidades y pueblos indígenas de Ecuador

El Relator Especial señala que existe una "brecha de implementación" entre el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y las políticas y programas estatales hacia los pueblos indígenas que en numerosas ocasiones no toman en cuenta los derechos indígenas o entran en contradicción con los mismos[224].

A su vez, en su misión al Ecuador en 2006, el Relator Especial reconoció en su informe[225] que "el Gobierno ha creado diversas instituciones estatales para atender la problemática de los pueblos indígenas que han abierto sus puertas a la participación de los indígenas en la aplicación de las políticas públicas".

Asimismo, mencionó que "el acceso de los pueblos indígenas a servicios sociales básicos como la educación y la salud, es limitado. Los programas

[220] Producto de las negociaciones la propuesta original se redujo a las siguientes prioridades: a) Estado plurinacional; b) Autonomía indígena; c) Propuesta de recursos naturales; d) Pluralismo jurídico, y e) Cuarto poder (Entrevistas con miembros de los equipos técnicos, abril de 2008).
[221] Memoria del Foro Internacional de Mujeres Indígenas, La Paz, marzo de 2005.

[222] El Art. 293: "Cada entidad territorial indígena originario campesina autónoma elaborará el Estatuto, de acuerdo a sus normas y procedimientos propios, según la Constitución y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización". Art. 294, 295, 296, 297, 345, 348.
[223] Comunicado suscrito por las siguientes organizaciones: Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB); Confederación Nacional de Mujeres Indígenas de Bolivia (CNAMIB); Coordinadora de Pueblos Indígenas de Santa Cruz (CPESC); Central de Pueblos Étnicos Mojeños de Bolivia (CPEMB); Central de Pueblos Indígenas del Beni (CPIB); Asamblea del Pueblo Guaraní (APG); Central Indígenas de la Región Amazónica de Bolivia (CIRABO); Central de Organizaciones de Pueblos Nativos Guarayos (COPNAG); Central de Mujeres Indígenas del Beni (CMIB); Organización de las Capitanías Weehnayek Tapietes (ORCAWETA); Central Indígena de Pueblos Originarios Amazónicos de Pando (CIPOAP); Coordinadora de Pueblos Indígenas del Trópico de Cochabamba (CPITCO); Central de Pueblos Indígenas de La Paz (CPILAP); el Gran Consejo Tsimane; Central Indígena de Mujeres Amazónicas de Pando (CIMAP); Consejo Educativo Multiétnico Amazónico (CEAM); Consejos Educativos de Pueblos Originarios (CEPOS).
[224] A/HRC/4/32/Add.4.
[225] A/HRC/4/32/Add.2. 28 de diciembre de 2006.

de educación intercultural bilingüe y de salud indígena no han dado los frutos esperados, debido principalmente a la escasez de recursos presupuestarios y técnicos". A continuación, se describirá el proceso de fortalecimiento de la institucionalidad creada en el marco del Estado Ecuatoriano, para promover políticas publicas derivadas del ejercicio de los derechos de las nacionalidades y pueblos indígenas del Ecuador.

El establecimiento de instituciones dentro del Estado Ecuatoriano, responsables de garantizar los derechos indígenas, se inicia en 1997 con la creación del Consejo de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros (CONPLADE-IN), luego de una amplia consulta participativa[226]. Posteriormente se crearon la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB), la Dirección Nacional de Defensa de los Pueblos Indígenas (DINAPIN), la Dirección Nacional de Salud de Pueblos Indígenas (DNSPI), y el Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (FODEPI).

Un aspecto interesante fue el enfoque intercultural que se imprimió al CONPLADE-IN, con la conformación de un equipo técnico interdisciplinario e interétnico en el que se encontraban mestizos, indígenas, negros, hombres y mujeres. Para resaltar el enfoque de género, la primera Secretaria Ejecutiva Nacional fue una mujer indígena[227]. Con los derechos colectivos reconocidos en la Constitución Política de 1998, el CONPLADE IN se transformó en el CODENPE. Entre las medidas que desde esa instancia promovió el Estado Ecuatoriano, enmarcadas en las recomendaciones del Relator Especial, del CEDAW y del CND, están las siguientes:

• El CODENPE apoya proyectos enfocados en niñez y juventud indígena, en especial en las modalidades de encuentros interculturales y jornadas de capacitación[228].
• El proyecto de capacitación y formación para las nacionalidades y pueblos indígenas del Ecuador, pretende mejorar el desempeño en los ámbitos político, económico y social. Su pilotaje y el seguimiento están a cargo del Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional, y el CODENPE es la entidad administrativa responsable de su ejecución.
• Desarrollo del Sistema de Indicadores de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, SIDENPE, con el propósito de construir indicadores que permitan medir el bienestar o la pobreza entre los pueblos indígenas. El sistema incluye información sobre tierras y territorios; educación; desigualdad y pobreza; salud en general y salud reproductiva; vivienda; empleo y economía, y bienestar. Los indicadores del SIDENPE presentan desgloses por sexo, cuando la unidad de análisis está referida a la población, y se planea desarrollar indicadores específicos que den cuenta del carácter de las relaciones de género en los distintos contextos socioculturales y económicos que caracterizan a las nacionalidades y pueblos, tanto en los ámbitos familiar - doméstico, de la comunidad, y de la nacionalidad y pueblo, como en los más amplios de relación con el resto de la sociedad y el Estado.
• Recientemente se ha establecido la Comisión Nacional de Estadísticas para los Pueblos Indígenas y Afro ecuatorianos del Ecuador (CONEPIA). En estrecha coordinación con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, el CODENPE y el Consejo de Desarrollo Afro ecuatoriano, dicha comisión tratará de armonizar la información cualitativa y cuantitativa, y las metodologías para conseguir indicadores más precisos para la medición de condiciones de vida entre los pueblos indígenas. Otro de sus objetivos es lograr la homologación de las metodologías para el cálculo de los indicadores de estudio sobre las condiciones de vida de esta población[229].

Sin embargo, las instituciones presentaban una debilidad al haber sido creadas mediante decretos ejecutivos[230], lo cual las colocaba en condiciones de fragilidad ante los cambios en el Estado. Por tanto, en el marco de la recomendación del Relator Especial respecto a la necesidad de contar con instituciones dotadas de recursos para asegurar el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas[231] y garantizar la sostenibilidad de dicha institucionalidad estatal, diversos actores, incluidas las organizaciones indígenas, promovieron, a partir del 28 de mayo de 2007, un proceso para lograr la "Ley Orgánica de las Instituciones Públicas de los Pueblos Indígenas del Ecuador que se autodefinen como Nacionalidades de raíces ancestrales"[232].

Se considera como buena práctica el proceso de discusión y aprobación de la Ley porque logra involucrar a diversos actores: organizaciones indígenas, diputados indígenas, miembros del CODENPE, y miembros de la cooperación internacional. Se formuló la iniciativa de ley de forma participativa, se realizaron talleres de consulta en diversas zonas del país con participación de comunitarios/as. A su vez el contenido de dicha ley garantiza mecanismos para que las nacionalidades y los pueblos indígenas participen de manera protagónica en la conducción y orientación de la política y la planificación relativa al desarrollo, el aprovechamiento y asignación de recursos, la salud, la educación y la medicina tradicional.

Mediante la ley orgánica se reestructuran el CODENPE, la Secretaría Nacional de Salud Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador, y el FODEPI, como entidades de derecho público, con personería jurídica propia y autonomía técnica, administrativa y financiera. Con ello las organizaciones indígenas logran asegurar la existencia y continuidad de estas instituciones resultado de sus luchas. Al mismo tiempo plantea un marco legal más propicio para ejecutar políticas, planes y programas a favor de los pueblos indígenas[233] y reducir las brechas entre los derechos reconocidos y su implementación.

Entre los derechos que establece la Ley constan: la representación de las nacionalidades y los

[226] Decreto Ejecutivo No. 133 del 13 de marzo de 1997, publicado en el Registro Oficial No. 25 del 18 de marzo de 1997.
[227] La Dra. Nina Pacari Vega. En la actualidad la Secretaria Ejecutiva también es una mujer indígena, la Dra. Lourdes Tibán.
[228] E/C.19/2008/5.
[229] E/C.19/2008/4/Add.6.
[230] El CODENPE había sido creado mediante Decreto Ejecutivo No 386, publicado en el Registro Oficial No. 86, del 11 de diciembre de 1998, y reformado mediante Decreto No. 180, del 13 de junio de 2005. La Dirección Nacional de Salud de las Nacionalidades y los Pueblos Indígenas, como dependencia del Ministerio de Salud Pública, había sido creada por Decreto Ejecutivo No. 01642, publicado en el Registro Oficial No. 284, del 24 de septiembre de 1999; y el Fondo de Desarrollo Indígena del Ecuador (FODEPI), se había creado por Decreto Ejecutivo No. 436, publicado en el Registro Oficial No. 90 del 2 de junio de 2000 (CODENPE. Legislación Indígena, octubre de 2007).
[231] Primer informe: La situación de los pueblos indígenas, 2002.
[232] En el proceso participaron el CODENPE, la Dirección Nacional de Salud Indígena, el FODEPI, y las organizaciones: CONAIE, ECUARUNARI y CONAICE.
[233] Explicación del gobierno del Ecuador en su informe presentado al Foro Permanente E/C.19/2008/5.

pueblos indígenas en instituciones del Estado que formulan políticas, planes y programas que los afectan; como, por ejemplo, el CODENPE; el Consejo Nacional de Salud Intercultural de las Nacionalidades y los Pueblos Indígenas, y el FODEPI.

La Ley regula la relación del Estado con las nacionalidades y los pueblos indígenas, garantiza su condición de sujetos sociales de derecho y la autonomía en las decisiones, en la formulación y ejecución de políticas, planes, programas, proyectos e intervenciones en asuntos que les atañen, con lo cual se fortalecen los derechos indígenas. Otro aspecto importante es que el conocimiento y la experiencia aportados por las nacionalidades y los pueblos indígenas, en las áreas de desarrollo, economía, educación, prácticas culturales y medicina, se valoran de mejor manera.

El Art. 3, inciso c, de dicha Ley, incluye, en las atribuciones del CODENPE, promover el respeto a los derechos humanos de las mujeres de las nacionalidades y pueblos indígenas. Un avance en ese sentido ha sido la firma de un convenio de cooperación interinstitucional entre CONAMU y CODENPE, con el objetivo de incorporar el enfoque de interculturalidad y género en ambas instituciones. El CONAMU brindará asistencia técnica para implementar el Programa de Género en el interior del CODENPE, con el objetivo de propiciar la generación e incorporación de políticas públicas desde la perspectiva de género; y el CODENPE implementará el tema de interculturalidad dentro del CONAMU.

El proceso de aprobación de la ley citada ha sido considerado una buena práctica porque reconoce, valora y aplica conocimientos tradicionales, idiomas, valores y formas de vida de los pueblos indígenas; contribuye a fortalecer las relaciones entre diversos actores, incluyendo el Congreso de la República y la cooperación internacional; promueve la inclusión de mujeres, y fortalece el ejercicio de autonomía de los pueblos indígenas y la participación efectiva en las decisiones vinculadas a sus pueblos respectivos.

c. La promoción de un sistema de registro civil intercultural de nacimiento en la Amazonia peruana

Tanto el Relator Especial como el CDN se refieren a la necesidad de mejorar el sistema de registro de nacimientos de la niñez indígena como un aspecto del ejercicio de sus derechos humanos. Una buena práctica identificada a lo largo del estudio sobre este tema ha sido el acuerdo establecido entre el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), y las organizaciones indígenas de la Amazonia Peruana.

Las dificultades para obtener el Documento Único de Identidad (DNI), en Perú, son ampliamente reconocidas por las organizaciones indígenas. El RENIEC, como organismo técnico encargado de la identificación de los peruanos, otorga el documento nacional de identidad, registra hechos vitales y otros que modifican el estado civil. En el caso de las mujeres, la experiencia en Perú muestra que la posesión del documento de identidad no solo permite votar y ser votada, sino también acceder a bienes claves para ellas, como la tierra, el ahorro, el crédito y varios servicios sociales[234].

En el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002 - 2010, se mencionan algunos obstáculos recurrentes a la hora de inscribir a las niñas y los niños, entre los cuales se resalta que "en la práctica, por lo general son las madres quienes se acercan a la Oficina de Registro Civil, para inscribir a sus hijas o hijos cuando éstos son producto de una relación extramatrimonial, es en este momento donde se enfrentan a una difícil situación, ya que al no estar presente el padre se le impide darle al niño el apellido del mismo, atendiendo a lo estipulado en el código civil peruano vigente y al Reglamento del RENIEC"[235].

Esta situación es aún más grave para la niñez indígena, no solo por los problemas de acceso geográfico y los costos indirectos que acarrea trasladarse para hacer los trámites, sino también por las barreras culturales que deben enfrentar en el proceso de inscripción. Muchas comunidades tienen sus propias formas culturales de identificación, en el marco de la identidad colectiva compartida. Otro problema ha sido el rechazo de las autoridades públicas al uso de los nombres indígenas.

Con el apoyo de UNICEF, que ejecuta un programa con un enfoque basado en los derechos humanos sobre la inscripción de nacimientos, para garantizar que los miembros de las comunidades indígenas queden registrados en el sistema público, se promovió la suscripción de acuerdos entre RENIEC y las organizaciones indígenas. Se realizaron acuerdos con federaciones indígenas de la cuenca del amazonas y se iniciaron experiencias para que en zonas alejadas, la población indígena eligiese registradores civiles indígenas, quienes recibieron capacitación junto con el Apu de la comunidad e iniciaron la inscripción, en primer lugar de niñas y niños, y luego, de adultos indocumentados. La instalación de registradores civiles indígenas se amplió después a la Cuenca del Río Santiago, en la frontera norte amazónica.

Los registradores corresponden a comunidades nativas –no reciben sueldo–, y son elegidos por sus comunidades para asegurar la sostenibilidad del proceso. Todos tienen capacitación, certificación y reconocimiento del RENIEC, lo cual contribuye a valorar las capacidades y conocimientos de las autoridades locales. Uno de los resultados más visibles es la recuperación de nombres indígenas en los registros civiles. Además, este programa intenta garantizar la conservación de los nombres y las prácticas culturales indígenas. Un aspecto interesante de esta experiencia es que ha sido valorada para su réplica en la sierra peruana y otros países en condiciones similares.

[234] UN INSTRAW. Participación de las mujeres indígenas en los procesos de gobernabilidad y en los gobiernos locales. Anexo Perú. S/F.
[235] Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002 – 2010, 2.4 El Derecho al Nombre.

5.2 LECCIONES APRENDIDAS

Se entiende como lecciones aprendidas, los aprendizajes identificados por los actores que participan en las diversas fases de un proceso, incluyendo la sistematización. Esos aprendizajes pueden ser resultado de los éxitos o los fracasos alcanzados; por lo tanto, se pueden expresar a través de logros o errores, y su identificación y apropiación, por parte de los actores, pueden contribuir al empoderamiento individual o colectivo.

En el caso de procesos que tienen enfoques integrales, interculturales y de derecho humano –individual y colectivo–, los aprendizajes pueden responder a las lógicas culturales de los actores involucrados. Por lo tanto, pueden ser aprendizajes que fortalezcan o reafirmen visiones ajenas a las comunidades o pueden por el contrario, poner en evidencia las múltiples formas de ver y vivir que tiene cada cultura influyentes en el desarrollo del proceso. También pueden servir para reafirmar lecciones "conocidas" previamente.

En el caso de pueblos indígenas, los aprendizajes o lecciones aprendidas contribuyen a fortalecer la memoria colectiva que permite a personas, grupos o comunidades, "darse cuenta" de su historia y soñar el futuro; facilita la reconstitución de identidades, las capacidades de sentir, tener, poder y promover, a partir de ello, las potencialidades y capacidades para el bien vivir.

Un aspecto importante del concepto de lecciones aprendidas es su relación con la replicabilidad y sostenibilidad de procesos. Por lo cual, solo se convierten en lecciones aprendidas al ponerlas en práctica[236]. Uno de los desafíos del concepto de lecciones aprendidas es que se plantea que el marco teórico del ciclo de lecciones aprendidas consta de las siguientes fases: recopilación de datos, análisis, proposición, validación, difusión y seguimiento.

Es decir, se trata de evaluar el diferencial entre la realidad y el modelo de referencia, con el fin de subsanar posibles deficiencias. La especificidad del caso radica en que se trata de explotar experiencias ajenas, en beneficio de una doctrina o principio diferente de la que guió las operaciones. En el caso de experiencias interculturales, esas fases eluden los componentes intangibles del conocimiento indígena, por lo tanto, el aprendizaje intercultural requiere de componentes adicionales que impidan perder de vista el enfoque integral.

Para el estudio, se consideran lecciones aprendidas aquellos aprendizajes identificados por diversos actores que contribuyeron a los logros o fracasos de los procesos, que incidieron sobre el reconocimiento y/o ejercicio de derechos de los pueblos indígenas involucrados, y que pasan a ser considerados parte de sus memorias colectivas como elementos para ser replicados, valorados, reproducidos, contados o evitados, en casos de procesos similares.

[236] Se puede aceptar el concepto basado en lo que expertos franceses denominan *retour d'expérience* a través del cual sostienen que: primero es necesario extraer las lecciones del pasado; posteriormente, enseñarlas; y, por último, aceptarlas.

Entre las lecciones aprendidas se resaltan las siguientes:

- Para lograr sociedades libres de discriminación, no bastan la legislación apropiada ni la voluntad política; también se requiere una conciencia nacional compartida sobre la composición plurinacional y la necesidad de construir relaciones de interculturalidad.

- Hay suficiente evidencia de que los pueblos indígenas y sus organizaciones son los principales actores en la lucha por sus derechos. Cuanto más fuerte y amplia sea la unidad de las organizaciones indígenas, más efectiva será la incidencia que podrán lograr sobre los gobiernos y otros actores relevantes.

- Las condiciones de pobreza, aislamiento y falta de educación debilitan la participación y dificultan o anulan los procesos de incidencia en los gobiernos.

- En el ámbito de la dirigencia y las organizaciones indígenas, la falta de una agenda indígena común, la fragmentación y las disputas internas también debilitan la participación y menoscaban la posibilidad de incidencia política y social.

- El establecimiento de alianzas estratégicas entre diversos sectores de organizaciones indígenas, en ámbitos nacional, regional y local, con instituciones de formación, entes gubernamentales nacionales y gobiernos locales, organizaciones de derechos humanos y ONG de apoyo, fortalecen la capacidad de incidencia. La conformación de redes de intercambio –de bienes materiales y simbólicos– contribuye a fortalecer las luchas por los derechos de los pueblos indígenas. A través de estas alianzas las organizaciones indígenas acceden a financiación independiente, esencial para la organización de reuniones, preparación de documentación y desarrollo de estrategias.

- La falta de recursos es también una cuestión mayoritariamente mencionada. Algunas recomendaciones exigen montos que muchas veces exceden el presupuesto de los organismos, programas y fondos. El insuficiente apoyo institucional y la falta de asignaciones presupuestarias pueden identificarse como dificultades para la implementación de las recomendaciones.

- Las Defensorías del Pueblo en Bolivia, Ecuador y Perú, con recursos y capacidades adicionales, podrían establecerse como instancias oficiales para defensa, seguimiento y monitoreo de los derechos colectivos.

5.3 CONCLUSIONES

Las recomendaciones del Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los pueblos indígenas, junto con otros instrumentos internacionales como la Declaración de la ONU sobre los

derechos de los pueblos indígenas, el Convenio 169 de la OIT, CEDAW, CERD, el Programa de Acción de DURBAN, la CDN, y otros instrumentos y estándares, forman parte de un sistema que interactúa para promover los derechos de los pueblos indígenas.

Las recomendaciones planteadas por el Relator Especial no deben, por lo tanto, ser monitoreadas de forma aislada, sino más bien como parte de un sistema más amplio de normas, agentes y procedimientos internacionales que interactúan para promover los derechos de los pueblos indígenas. Es por eso que ha sido interesante la integración en este estudio del análisis de las recomendaciones del CEDAW y del CDN en vinculación con las recomendaciones del Relator Especial.

Además de las recomendaciones trabajadas en este estudio, se pueden mencionar las emitidas por el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, la OIT, otros Relatores Especiales y las del Comité sobre la Eliminación de la Discriminación Racial. Compilar las recomendaciones emitidas por los diversos órganos en torno a temas significativos (como por ejemplo mujeres indígenas, salud, etc.), podría ser una buena estrategia para exigir su implementación y seguimiento.

A lo largo del estudio se ha podido resaltar que la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas deriva de procesos históricos y fenómenos estructurales de carácter complejo y, por lo tanto, las medidas y estrategias necesarias para mejorar esta situación son necesariamente de carácter complejo y de largo plazo. En este sentido, el análisis de la situación de derechos de los pueblos indígenas desde una perspectiva histórica –a largo plazo– permite concluir que los avances han sido muchos y que han sido producto de una lucha permanente de los pueblos indígenas.

Es importante resaltar que en los tres países de estudio se ha detectado un alto grado de desconocimiento sobre el mecanismo del Relator Especial por parte de las estructuras de los Estados. Cuando lo conocen, no le brindan la debida relevancia, ni a los otros instrumentos, como la CEDAW, CERD, la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio 169.

Por otro lado, las instancias de gobierno hasta ahora establecidas para proteger y asegurar los derechos de los pueblos indígenas, han resultado ser de bajo perfil, con poco poder de incidencia y limitados recursos humanos, técnicos y financieros, como para poder orientar cambios y dirigir las políticas en función del derecho de los pueblos indígenas. Asimismo, en algunas de ellas se nota la carencia de capacidad de seguimiento y monitoreo a los acuerdos internacionales.

La falta de mecanismos institucionalizados de seguimiento hace que nadie "se sienta presionado" por el cumplimiento de las recomendaciones. El establecimiento de mecanismos de seguimiento podría contribuir a que los esfuerzos institucionales para la aplicación de las recomendaciones fuesen más sostenidos. Por otro lado, tampoco está claro a quién le corresponde supervisar la aplicación de las recomendaciones del Relator emitidas en sus informes temáticos. Las diversas iniciativas emprendidas durante los últimos años por gobiernos, agencias del Sistema de las Naciones Unidas, sociedad civil y organizaciones indígenas, para promover la aplicación de estas recomendaciones, demuestran que, si se dejan exclusivamente en manos de la acción institucional del Estado, tienen menos posibilidades de aplicarse[237].

Se evidenció una carencia del enfoque de género en el análisis y la implementación de los derechos de pueblos indígenas en las instituciones estatales y las organizaciones indígenas al analizar las recomendaciones del Relator, del CEDAW y del CDN. Son limitados los esfuerzos por incorporar el tema de mujeres indígenas en las instancias creadas por los Estados para promover la igualdad de género.

A pesar de haberse incluido la variable etnia en los procesos de registro estadístico en algunos de los países, todavía se requiere desarrollar capacidades para analizar los datos desde una perspectiva intercultural que permita manejar las brechas desde un enfoque de derechos humanos.

La falta de voluntad política suele identificarse como el mayor obstáculo para la implementación de las recomendaciones del Relator Especial, del CEDAW y del CDN. A veces hay voluntad política en alguna instancia específica del gobierno, pero no en los otros organismos del sistema ni en los gobiernos regionales y locales. Dicha ausencia está muchas veces acompañada de falta de conocimiento, capacidades limitadas e inercia burocrática. Las tensiones entre intereses económicos sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas, sobre todo en el caso de mega-proyectos y explotación de recursos, es la principal expresión de la falta de voluntad política.

La discriminación, la violencia y el racismo son obstáculos constantes para la implementación de las recomendaciones. La falta de sensibilización del personal, los oficiales superiores de gestión o los órganos rectores que adoptan las decisiones definitivas, acerca de los pueblos indígenas y sus problemas, es una limitante identificada en los tres países. Dicha falta se traduce en repetidas ocasiones en actos de discriminación, racismo, violencia o, simplemente, en no priorización de las cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas. Los niveles son muy variados y pueden existir dentro del gobierno –autoridades en todos los ámbitos–, medios de comunicación, y en la sociedad en su conjunto.

[237] A/HRC/4/32.

PARTE 6

© UNICEF

GUÍA PRÁCTICA:
PROPUESTA DE DIVULGACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL RELATOR ESPECIAL, EL CEDAW Y EL CDN

Después de analizar el avance de cada una de las recomendaciones del Relator Especial, del CEDAW y del CDN en Bolivia, Ecuador y Perú, y habiendo determinado las limitaciones para su aplicación, se ha visto la oportunidad de proponer una guía, sencilla y práctica, para la divulgación y el seguimiento de dichas recomendaciones.

En la primera parte de la guía, se presenta una serie de medidas orientadas a elevar el perfil de las recomendaciones del Relator Especial, del CEDAW y del CDN. Para ello se proponen medidas de divulgación de esos mecanismos internacionales y de las leyes nacionales, en las cuales los medios comunitarios de comunicación podrían desempeñar una función importante. La segunda parte consta de sugerencias sobre alianzas e instrumentos a utilizar para el seguimiento propiamente dicho. La tercera parte está referida al proceso de incidencia en el cual se sugiere la utilización de algunos mecanismos internacionales.

6.1 DIFUSIÓN, APROPIACIÓN Y CONCERTACIÓN

En primer lugar, es necesario publicitar y difundir los informes y recomendaciones del Relator Especial, el CEDAW y el CDN, entre las instituciones gubernamentales, la sociedad civil y los pueblos indígenas. Se requiere considerar la producción de versiones populares, prácticas, de fácil comprensión y en las diversas lenguas indígenas. Para diseñar los productos comunicacionales se recomienda la participación de las organizaciones indígenas, a fin de maximizar su alcance e impacto. Para lograr un seguimiento es fundamental que los pueblos indígenas se apropien de estos instrumentos. Hemos observado que este proceso se ha ido dando con respecto al Convenio 169 de la OIT.

Se recomienda, asimismo, desarrollar campañas nacionales y locales para promover el conocimiento del mandato del Relator Especial y las recomendaciones contenidas en su informe, el CEDAW y el CDN, y sus mecanismos. Se sugiere, una vez más, considerar estrategias de comunicación adecuadas para los pueblos indígenas, como la difusión en programas locales de radio y otros medios de comunicación comunitarios, como los altoparlantes. No es recomendable subestimar el alcance de Internet. Muchas organizaciones indígenas tienen sus páginas Web y forman parte de redes virtuales de intercambio de información, para lo cual es recomendable explorar la posibilidad de utilizarlo.

Los gobiernos deben impulsar procesos institucionales de capacitación a las y los funcionarios públicos sobre los derechos de los pueblos indígenas, en el caso de que existan éstos deberán ser reforzados, teniendo en cuenta los informes y las recomendaciones del Relator Especial, del CEDAW y del CDN. Por ejemplo, en el Servicio Nacional de Administración de Personal en Bolivia se han implementado programas de for-

mación que incluyen la perspectiva intercultural. También podría ser interesante facilitar el intercambio con líderes y lideresas indígenas.

Diversos actores y canales de comunicación deben ser considerados en el ámbito de la difusión. Por un lado, sería muy recomendable usar los medios masivos de comunicación para poder sensibilizar a la sociedad en general. Pueden utilizarse, en este sentido, los canales de televisión y las redes de radio estatales. En el caso de Bolivia, los pueblos indígenas tienen varios espacios en la red de radios Red Patria Nueva y en el canal televisivo estatal.

En el ámbito regional, diversas redes pueden ser socios estratégicos con influencia en los tres países:

- AMARC (Asociación Mundial de Radios Comunitarias)[238]
- ALER (Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica), que cuenta con la Red Kichwa Satelital, la Red Aymara, una red Guaraní y una Red Intercultural Amazónica de Radios (RIAR)[239].
- CLACPI (Coordinadora Latinoamericana de Cine y Comunicación de los Pueblos Indígenas)[240].

En el ámbito nacional, con el objetivo de difundir de una forma culturalmente adecuada y que alcance a las comunidades indígenas, sería recomendable establecer alianzas con los siguientes actores:

En Bolivia:

-Coordinadora Audiovisual Indígena Originaria de Bolivia (CAIB)[241]
-Centro de Formación y Realización Cinematográfica (CEFREC)
-Educación Radiofónica de Bolivia (ERBOL)[242]
-Servicio de Capacitación en Radio y Audiovisuales para el Desarrollo (SECRAD)[243]
-Red ADA (Como Red de comunicadores/as con enfoque de género)[244]

En Perú:

-Servicio de Información Indígena (SERVINDI)[245]
-Red de Comunicadores Indígenas del Perú (REDCIP)[246]
-Red de Comunicadores Quechuas[247]
-Coordinadora Nacional de Radio (CNR)[248]

En Ecuador:

-Escuelas Radiofónicas Populares del Ecuador (ERPE)[249]
-Coordinadora de Radios Populares y Educativas del Ecuador (CORAPE)[250]

6.2 ESTABLECIMIENTO DE MECANISMOS DE SEGUIMIENTO

Paralelamente al proceso de difusión de las recomendaciones del Relator, del CEDAW y del CDN, es necesario establecer mecanismos de seguimiento. Para lograr este objetivo es fundamental el apoyo del gobierno, pero también se deben explorar las posibilidades de alianzas con instituciones académicas y ONG de derechos humanos y derechos de las mujeres, las niñas y los niños, en particular.

Los mecanismos de seguimiento pueden estar conformados por diversos componentes: foros nacionales, misiones de seguimiento, observatorios de los pueblos indígenas u otros órganos de vigilancia, entre otros.

Como mecanismo específico de observancia a los derechos de los pueblos indígenas, en la región solo pudimos constatar la presencia del Observatorio para el Monitoreo del Convenio 169 de la OIT, impulsado por la FLACSO - Ecuador. Es recomendable explorar formas de cooperación entre dicho mecanismo y las organizaciones indígenas. Lo mismo podría ser interesante con mecanismos de observancia de derechos humanos en general, y derechos de las mujeres, las niñas y los niños.

Otros espacios de monitoreo pueden ser redes y organizaciones regionales indígenas, tales como el Enlace de Mujeres Indígenas de América del Sur (que forma parte del Enlace Continental y el Foro Internacional de Mujeres Indígenas), la CAOI (Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas), y la COICA (Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica), con las cuales se recomienda desarrollar capacidades para que utilicen de forma más efectiva los instrumentos internacionales.

Otros espacios interesantes donde podría establecerse un mecanismo de monitoreo son las Defensorías del Pueblo y, en especial, de los pueblos indígenas que existen en los tres países analizados[251]. En todo caso, el establecimiento de alianzas con estos organismos es prioritario.

Para el establecimiento de estos mecanismos es fundamental garantizar la participación de los pueblos indígenas, tratando de tener el mayor alcance posible desde la base comunal hasta el ámbito nacional. Además, es esencial garantizar la participación de mujeres, niñas, niños y jóvenes indígenas.

Asimismo, se recomienda a las organizaciones indígenas fortalecer las redes y alianzas internacionales con otros pueblos indígenas para intercambiar experiencias y utilizar las buenas prácticas de otros países, en relación con el establecimiento de mecanismos permanentes e iniciativas de vigilancia periódicas del estado de aplicación de estas recomendaciones.

Se sugiere considerar en especial los casos de México y Guatemala[252], donde la OACNUDH ha diseñado un programa binacional, con actividades propias para cada país. El objetivo es aumentar la protección y promoción de los

[238] http://alc.amarc.org/.
[239] http://www.aler.org.
[240] http://www.clacpi.org/.
[241] http://videoindigena.bolnet.bo/caib.htm.
[242] http://www.erbol.com.bo/.
[243] http://www.ucbcba.edu.bo/infraestructura/secrad/secrad.html.
[244] http://www.redada.org/.
[245] http://www.servindi.org/.
[246] http://www.comunicadoresindigenas.org/. Tel.: 293-2643. Correo electrónico: secretaria.redcip@gmail.com.
[247] http://www.chirapaq.org.pe/.
[248] http://www.cnr.org.pe/index.php.
[249] http://www.erpe.org.ec/erpe/index.html
[250] http://www.corape.org.ec/.

[251] **Bolivia:** http://www.defensor.gov.bo. **Ecuador:** http://www.defensordelpueblo.gov.ec. **Perú:** http://www.defensoria.gob.pe.

[252] Para mayor información sobre estos casos consultar documento A/HRC/4/32/Add.4 y contactar a: **OACNUDH México**: Tel.: (52 55) 5061-6350. Fax: 5061-6358. Correo electrónico: oacnudh@hchr.org.mx. Sitio Web: www.hchr.org.mx. **OACNUDH Guatemala**: Tel.: (502) 2382-3400, Fax: (502) 2382-3410. Correo electrónico: informacion@ohchr.org.gt. Sitio Web: http://www.ohchr.org.gt/.

derechos humanos de los pueblos indígenas en Guatemala y México, y brindar asistencia a instituciones gubernamentales para la implementación de las recomendaciones emitidas por el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, con especial énfasis en los derechos de las mujeres indígenas.

El programa también busca monitorear y evaluar la implementación de las recomendaciones del Relator Especial, y el desarrollo del sistema legal, para mejorar la protección de los derechos de los pueblos indígenas. Además, pretende fortalecer las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades indígenas a través del conocimiento de instrumentos de derechos humanos y mecanismos de protección nacional e internacional, para mejorar su capacidad de respuesta ante las violaciones de derechos humanos.

El seguimiento de las recomendaciones del Relator Especial relativas a Ecuador, cuenta con el apoyo del Programa Andino de la OACNUDH, que tiene como objetivo difundir los derechos de los pueblos indígenas y afro descendientes en el trabajo de los equipos de país de Naciones Unidas, y apoyar a las organizaciones de la sociedad civil. Por su parte, el CODENPE se ha comprometido también a dar seguimiento a las recomendaciones.

Otra acción que se propone como producto de este estudio, es el desarrollo participativo de una Plataforma para la Acción, sobre cómo se pueden aplicar las recomendaciones en forma concreta, a la luz del programa de acción para el Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo. En esta formulación es necesaria no solo la participación de las organizaciones indígenas sino también de las entidades del gobierno nacional y gobiernos locales, las agencias de las Naciones Unidas en especial OACNUDH, UNIFEM y UNICEF, y la cooperación internacional.

Dicha plataforma debe contener un sistema de indicadores de resultados que permita facilitar el monitoreo. Puede considerarse la propuesta de indicadores realizada en este estudio y que se presenta en anexo. Se debe tener en cuenta, de igual manera, la coordinación con iniciativas en curso para la definición de indicadores desde la visión de los pueblos indígenas, promovida por el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas en la ONU, el Fondo de Desarrollo de los Pueblos de América Latina y el Caribe, y la CEPAL.

Cada acción debe estar acompañada, además, por una estrategia de incidencia que detalle el actor responsable de su cumplimiento y el actor encargado de llevar a cabo el proceso de gestión (cabildeo), para lograr que se cumpla.

Para poder dar seguimiento a las recomendaciones y la Plataforma para la Acción –si se logra elaborar–, es necesario contar con información actualizada y desglosada por origen étnico, sexo y edad. Por lo tanto, se recomienda a los gobiernos realizar evaluaciones periódicas del estado de aplicación de las recomendaciones mediante procesos participativos, incluidas reuniones de alto nivel con miembros del gobierno; consultas nacionales y regionales con organizaciones indígenas y de derechos humanos, y sobre todo, difusión de los resultados.

Es recomendable también diseñar un sistema de solicitudes de información eficaz sobre los diversos programas y proyectos gubernamentales que tienen como objetivo la aplicación de las recomendaciones. Para ello puede tomarse como ejemplo el Sistema de Solicitud de Información a la Administración Pública Federal de México, del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (SISI-IFAI), que está disponible al público general a través de Internet[253]. Es un sistema electrónico, en línea (Internet), que le otorga transparencia a los procesos y la gestión del Estado, y a través del cual el público en general puede acceder a información pública.

Puede ser útil también establecer puntos focales para promover y coordinar esfuerzos de los distintos departamentos y organismos gubernamentales en la aplicación de las recomendaciones. Por ejemplo, grupos de trabajo interinstitucionales o dependencias específicas dentro de un organismo, que pueden también facilitar la comunicación entre entes gubernamentales y organizaciones indígenas encargadas del monitoreo.

Se recomienda también establecer redes –o consolidar las ya existentes– entre las organizaciones indígenas y los gobiernos locales. El seguimiento de la aplicación de las recomendaciones debe darse en ámbitos nacional y local para poder cotejar la situación de los indicadores de resultados más concretos.

Se recomienda que el monitoreo esté acompañado por procesos de capacitación para los pueblos indígenas en la documentación de violaciones de derechos humanos y en la protección de sus derechos humanos para lograr su plena participación.

También es necesario considerar en cualquier proceso de monitoreo y seguimiento el enfoque de género y prestar especial atención a niñas, niños, jóvenes y otros grupos indígenas en especial condición de vulnerabilidad, como migrantes; en frontera; viudas, y pueblos no contactados.

En cada uno de los países es fundamental trabajar con las siguientes organizaciones que aglutinan y coordinan organizaciones de mujeres indígenas.

- En Ecuador: Consejo Nacional de Mujeres Indígenas del Ecuador (CONMIE), y organizaciones de mujeres indígenas de segundo grado, como por ejemplo la Asociación de Mujeres de la Nacionalidad Kichwa de Sucumbíos Ecuador (AMNKISE) en la Provincia de Sucumbíos y Consejo de Mujeres de las Nacionalidades de los Pueblos de Pastaza (COMNAPP) en la pro-

[253] Ver: Observatorio Ciudadano de los Pueblos Indígenas (http://amdh.org.mx/ocpi/), Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) (http://www.ifai.org.mx/), y Sistema de Solicitudes de Información a la Administración Pública Federal (SISI) (http://www.sisi.org.mx/).

vincia de Pastaza
- En Perú: Taller Permanente de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas[254].
- En Bolivia: Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia "Bartolina Sisa" (FNMCB-BS)[255], y CNAMIB[256], que es la organización de mujeres de la CIDOB,[257] fundada en 2007.

También se recomienda trabajar con las dirigencias de la Mujer de organizaciones mixtas en cada país, en la medida que éstas muestren un real interés por los derechos de las mujeres.

A continuación presentaremos un ejemplo práctico de cómo ir siguiendo los pasos presentados:

Frente a la recomendación realizada por el CEDAW: "Integrar una perspectiva de género en las políticas nacionales de salud y mejorar el acceso a los servicios de salud a los grupos más vulnerables de mujeres como mujeres rurales e indígenas", se pueden definir los siguientes indicadores para monitorear el cumplimiento:

Indicadores estructurales:

- ¿Se ha integrado una perspectiva de género en las políticas nacionales de salud?
- ¿Prestan especial atención a la situación de las mujeres indígenas?
- ¿Se han tomado medidas institucionales para garantizar el acceso de mujeres, niñas y niños rurales e indígenas, a los servicios de salud?

Indicadores de proceso:

Programas interculturales que contemplen la perspectiva de género desde las mujeres indígenas para:
- Mejorar la situación de la salud de las mujeres en las zonas rurales y alejadas.
- Dar mayor y mejor acceso a los servicios de salud de calidad.
- Dar mayor y mejor acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva.
- Abordar la cuestión de la malnutrición.

Indicadores de resultados:

- Reducción de las disparidades en los indicadores básicos de salud y nutrición entre mujeres, niñas y niños indígenas, y no indígenas.
- Porcentaje de mujeres indígenas con acceso a servicios de salud básicos y, en particular, de salud sexual y reproductiva.
- Número de programas de salud intercultural en las zonas indígenas.

Una vez definidos los indicadores se procede a buscar información para poder elaborar el estado de implementación de la recomendación mencionada. Hay diversas fuentes que pueden contener los datos deseados. A través de entrevistas personales, publicaciones impresas o páginas Web se sugiere la consulta de:

- instituciones nacionales sobre los censos y estadísticas.
- instituciones nacionales sobre las cuestiones indígenas.
- instituciones nacionales sobre mujer y familia.
- instituciones nacionales sobre salud.
- informes del gobierno presentados a CEDAW, CDN, CERD y OIT.
- informes sombra de la sociedad civil presentados al CEDAW, CDN, CERD y OIT.
- Sistema de Evaluación Común para los Países (CCA, por sus siglas en inglés), el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF, por sus siglas en inglés), elaborados por el sistema de Naciones Unidas.
- informes nacionales de los avances en el cumplimiento de los ODM.
- informe de Desarrollo Humano elaborado por el PNUD.
- informes elaborados por el Coordinador Residente del sistema ONU en el país.
- informes de los países y agencias de la ONU presentados al Foro Permanente.
- aparato legislativo de cada país: Constitución Política, leyes, decretos, resoluciones ministeriales, mandatos, etc.

En la recopilación de datos es fundamental obtener el mayor nivel de desagregación geográfica posible (lo que permite comparación entre regiones) y, por supuesto, los datos desglosados por sexo, origen étnico y edades. Una vez definidos los indicadores cuantitativamente se podrá elaborar un panorama sobre el estado de aplicación de la recomendación: cuáles son las áreas donde más avances se tiene y cuáles las de mayor desafío.

Por ejemplo, para el caso del Ecuador, sobre el tema de salud sexual y reproductiva de las mujeres indígenas tenemos los siguientes indicadores, según la Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil (ENDEMAIN - 2004)[258]:

- Las mujeres indígenas entrevistadas tienen menor proporción de hijos planeados (59%), y mayor de no deseados (25%), que las mujeres mestizas (nacidos vivos en los últimos 5 años).
- El grupo indígena tiene una fecundidad 37 por ciento más alta que las personas de la etnia mestiza y 41 por ciento superior a las de raza blanca.
- El uso de anticonceptivos en el país alcanza, en los resultados de esta encuesta, el 73 por ciento. Esta prevalencia de uso reduce notoriamente entre las mujeres indígenas al 47 por ciento, es decir menos 26 puntos porcentuales.
- El uso actual individual de métodos es inferior entre las mujeres indígenas, para todos los métodos: esterilización femenina (9%), DIU (8%), pastillas (4%); son excepción el retiro (12%) y el ritmo (9%), que superan al promedio, estos dos últimos de menor efectividad que los métodos modernos.

Para lograr un real "estado de la cuestión de la recomendación" es importante incluir datos cualitativos generados por las propias organizaciones de los pueblos indígenas; en este caso, por ejemplo, sobre el sentido otorgado por mujeres y hombres indígenas a la sexualidad, la reproducción y la maternidad.

[254] Chirapaq, Centro de Culturas Indígenas del Perú. Dirección: Horacio Urteaga N° 534 - 203 Lima 11, Perú. Telefax (51-1) 423-2757. Correo electrónico: ayllu@chirapaq.org.pe. Sitio Web: http:www.chirapaq.org.pe.
[255] Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia "Bartolina Sisa" (FNMCB-BS). Dirección: Av. 20 de Octubre 2287 esq. Rosendo Gutierrez La Paz, Bolivia. Tel: (591-2) 242-3233. Fax (5912) 2423686. Correo electrónico: webmaster@redindigena.info. Sitio Web: http://www.bartolinasisa.org/.
[256] Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas de Bolivia (CNAMIB).
[257] Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB).

[258] "Situación de salud de los pueblos indígenas en el Ecuador", disponible en http://www.cepar.org.ec/endemain_04/nuevo06/indice.htm.

Una vez definido el panorama sobre el estado de aplicación de la recomendación se procede a identificar entidades sobre las cuales se puede lograr incidencia para intentar avances. En el ejemplo propuesto podrían ser:

- CODENPE, CONAMU, DNSPI, en el ámbito estatal nacional.
- UNFPA, UNIFEM, en el sistema de Naciones Unidas.

Los actores que podrían llevar a cabo los procesos de incidencia podrían ser:

- CONMIE y los departamentos sobre la mujer en las diversas organizaciones indígenas.
- ONG sobre derechos humanos y sobre mujeres.
- Agencias de cooperación que pueden prestar apoyo financiero.

6.3 PROCESO DE INCIDENCIA

Una vez obtenida la información sobre el estado de cumplimiento de las recomendaciones, es muy importante definir canales para incidir y obtener resultados. En primer lugar, las organizaciones indígenas deberán establecer alianzas con otros movimientos globales de derechos humanos, como las organizaciones de mujeres, aprovechando los canales de incidencia política abiertos para promover el cumplimiento de los derechos específicos de los pueblos indígenas.

Además, se pueden establecer alianzas con agencias de las Naciones Unidas en ámbitos nacional e internacional, para discutir y explorar formas de trabajo conjunto con el objetivo de impulsar el cumplimiento de las recomendaciones.

Los resultados del seguimiento serán difundidos a través de los medios de comunicación siguiendo las pautas mencionadas en el apartado anterior. Además, es posible obtener visibilidad internacional mediante la presentación de informes alternativos (o informes sombra) en las siguientes instancias:

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer[259]:

Los informes alternativos pueden ser presentados paralelamente a la presentación oficial del país. Las ONG (que deben tener estatus consultivo frente al ECOSOC, por lo cual es fundamental establecer alianzas), pueden participar presencialmente durante la sesión del Comité cuando evalúa el país.

Además, se puede recurrir al protocolo facultativo a la CEDAW, aprobado por Naciones Unidas en 1999. Es un tratado anexo a la CEDAW que crea dos significativos mecanismos de control de la Convención, que vienen a completar el marco internacional de protección de los derechos de las mujeres y pone al alcance de toda mujer, y grupo de mujeres, la posibilidad de recurrir internacionalmente, cuando los recursos nacionales no son efectivos, para garantizar su derecho a no sufrir discriminación.

También establece un mecanismo que permite al Comité de la CEDAW realizar investigaciones sobre situaciones que revelen violaciones masivas y sistemáticas de los derechos de las mujeres. Este instrumento jurídico no limita la soberanía nacional, ni reconoce nuevos derechos. Su objeto es garantizar la efectiva protección del derecho de las mujeres a una vida libre de discriminación y de violencia[260].

Comité de los Derechos del Niño[261]:

Es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño por sus Estados Partes. El Comité también supervisa la aplicación de los dos protocolos facultativos de la Convención, relativos a la participación de niños en conflictos armados, y a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.

Un grupo de organizaciones[262] está llevando a cabo una campaña para que las Naciones Unidas instauren un mecanismo de denuncia, ya que el Comité no puede, por ahora, examinar denuncias de los particulares, aunque se pueden plantear cuestiones relacionadas con los derechos del niño ante otros comités con competencia para examinar denuncias de los particulares. Un procedimiento de comunicación o de presentación de denuncias permitiría a particulares o grupos presentar una denuncia ante el Comité relevante, siempre y cuando el Estado haya reconocido previamente la competencia del Comité para examinar estas denuncias.

OIT en relación al cumplimiento del Convenio 169[263]:

Los Estados deben presentar información periódica sobre el cumplimiento del Convenio. Para lograr incidencia las organizaciones indígenas pueden explorar las posibilidades de alianza con movimientos gremiales que participan en las sesiones. El proceso de formulación del Informe de País constituye una oportunidad para participar e incidir. La OIT está diseñando un sistema de indicadores que faciliten el monitoreo del Convenio. Ese constituye otro espacio de participación.

Comité sobre la Eliminación de Discriminación Racial[264]:

Todos los Estados Partes deben presentar al Comité informes periódicos sobre la manera en que se cumplen los derechos. Inicialmente, los Estados deben presentar informes un año después de su adhesión a la Convención y luego cada dos años. El Comité examina cada informe y expresa sus preocupaciones y recomendaciones al Estado Parte en forma de "observaciones finales".

Además del procedimiento de presentación de informes, existen otros tres mecanismos mediante

[259] Información en inglés sobre el Comité disponible en: http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/committee.htm.

[260] Ver procedimiento para la denuncia en Instrumentos Internacionales y mecanismos de reclamación: El Protocolo Facultativo (PF) de la CEDAW y su aplicabilidad. Disponible en: http://www.mintrab.gov.ec/MinisterioDeTrabajo/Institucional/..%5C%5CDocumentos%5C318.pdf.

[261] OHCHR. Comité de los Derechos del Niño: Vigilancia del ejercicio de los derechos del niño. Disponible en: http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/crc/index.htm.

[262] Red de Información sobre los Derechos del Niño (CRIN). Campaña para un Mecanismo de Denuncia en la Convención sobre los Derechos del Niño. Disponible en: http://www.crin.org/espanol/ley/crc_denuncias.asp. Correo electrónico: info@crin.org.

[263] OIT. Supervisión de los Convenios de la OIT. Disponible en: http://www.ilo.org/public/spanish/indigenous/standard/super.htm.

[264] OHCHR. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial: Supervisión de la igualdad racial y la no discriminación. Disponible en: http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/cerd/index.htm.

los cuales el Comité desempeña sus funciones de supervisión: (1) el procedimiento de alerta temprana en el cual el Comité incluye en su agenda regular medidas preventivas que incluyen llamados de alerta temprana orientados a prevenir la escalada de situaciones existentes en conflictos y demanda procedimientos para responder a los problemas de manera inmediata para prevenir o limitar el incremento o numero de violaciones serias a la Convención; (2) el Comité puede considerar comunicaciones individuales, relacionadas con los Estados Partes, de quienes han hecho la declaración necesaria bajo el artículo 14 de la Convención[265]; (3) el Comité puede examinar las denuncias entre los Estados.

De tal forma, pues, cada una de estas instancias internacionales dispone de mecanismos a los cuales se puede acceder para presentar informes específicos de casos de violación de derechos de los pueblos indígenas o informar sobre el avance de las recomendaciones.

También se pueden presentar informes al Relator Especial[266] y al Foro Permanente[267]. En cuanto al Foro Permanente, para la sesión anual, los gobiernos están invitados a presentar informes sobre el estado de aplicación de las recomendaciones. Cada vez más los gobiernos informan sobre sus avances y limitaciones. Es recomendable que las organizaciones indígenas puedan también informar sobre la situación desde su perspectiva y contrastar la información enviada por los gobiernos.

Otro ámbito donde las organizaciones indígenas pueden enfocar su incidencia es en procesos como el Sistema de Evaluación Común para los Países (CCA, por sus siglas en inglés); el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF, por sus siglas en inglés); los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, (PRSP, por sus siglas en inglés); los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); Informes de Desarrollo Humano, y otros procesos y planes de desarrollo nacionales o internacionales.

Con respecto al Sistema de Evaluación Común para los Países y al Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo[268] –que significan el diagnóstico y la coordinación de acciones del sistema ONU en un país–, existen directrices que indican que se debe incluir a los pueblos indígenas en estos procesos.

Asimismo en febrero de 2008 entraron en vigor las Directrices del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo relativas a las cuestiones de los pueblos indígenas, con recomendaciones específicas sobre la manera en que los equipos de las Naciones Unidas en los países deben integrar las cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas en las actividades operacionales de la ONU en el plano nacional. Por lo tanto, es recomendable que cualquier proceso de monitoreo impulsado por las organizaciones indígenas sea apoyado por el sistema de la ONU en el país y sea incluido en los CCA/UNDAF[269].

[265] Art.14. CERD: "Todo Estado parte podrá declarar en cualquier momento que reconoce la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones de personas o grupos de personas comprendidas dentro de su jurisdicción, que alegaren ser víctimas de violaciones, por parte de ese Estado, de cualquiera de los derechos estipulados en la presente Convención. El Comité no recibirá ninguna comunicación referente a un Estado parte que no hubiere hecho tal declaración".
[266] OHCHR. Página del Relator Especial para los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas. Disponible en: http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/rapporteur/.
[267] UNPFII. Página del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU. Disponible en: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/es/index.html.
[268] La Evaluación común para el país (CCA) es un instrumento común del sistema de las Naciones Unidas para analizar la situación nacional de desarrollo y determinar cuáles son los problemas clave de desarrollo, haciendo hincapié en los ODM y los restantes compromisos, objetivos y metas de la Declaración del Milenio y las conferencias internacionales, reuniones cumbre, convenciones e instrumentos de derechos humanos del sistema de las Naciones Unidas. En su elaboración participan todas las agencias e instituciones comprendidas en el Sistema de la ONU, en forma conjunta con el gobierno y otros socios importantes, entre los que se puede contar la comunidad de donantes, la sociedad civil y la empresa privada. El objetivo de la Evaluación Común de País es lograr entre el Sistema de las Naciones Unidas y sus asociados un conocimiento más profundo de los retos importantes para el desarrollo, sobre la base de un análisis y una comprensión común de la situación de desarrollo en el país; desarrollo centrado en la gente, según el criterio de la ONU. El CCA permite, además, una comprensión común de los riesgos externos e internos críticos para el proceso de desarrollo e identifica las contingencias y las necesidades de recuperación y rehabilitación según corresponda.
[269] OHCHR. Directrices del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo relativas a las cuestiones de los pueblos indígenas. Versión en inglés disponible en: http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/docs/guidelines.pdf.

Para concluir, en relación con la difusión, el seguimiento y la aplicación de las recomendaciones del Relator, del CEDAW y del CDN, es relevante destacar la importancia de:

- Usar las redes de comunicación existentes para obtener y difundir información entre organizaciones indígenas, con los organismos de gobierno nacional, con los gobiernos locales y con el sistema de Naciones Unidas.

- Afianzar las relaciones entre los pueblos indígenas, en ámbitos nacional e internacional, para promover el intercambio de experiencias y lecciones aprendidas.

- Afianzar las relaciones entre pueblos indígenas; entidades gubernamentales relevantes; gobiernos locales; sistema de Naciones Unidas; medios de comunicación, y organizaciones de la sociedad civil, en especial de derechos humanos y derechos de las mujeres.

- Garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas y, en particular, de mujeres, niñas, niños y jóvenes indígenas.

- Mejorar la colección y desagregación de datos en lo que concierne a los pueblos indígenas; promover un enfoque integral y culturalmente apropiado de los indicadores, y facilitar el acceso de los pueblos indígenas a estos datos.
- El Programa de Acción para el Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo –incluyendo su tema especial: Alianza para la acción y la dignidad–, pueden ser usados para elaborar una plataforma de acción para la aplicación de las recomendaciones del Relator, del CEDAW y del CDN.

Magdalena Ripa Alcina

ANEXOS

ANEXO 1

Indicadores para el monitoreo de las recomendaciones del Relator Especial, el CEDAW y el CDN

En su sexta sesión, en mayo de 2007, el Foro Permanente recomendó que "todos los Estados trabajen en pie de igualdad con los pueblos indígenas para elaborar, aplicar y evaluar indicadores sobre bienestar que o frezcan una perspectiva general de la condición social y económica de los pueblos indígenas, y de las mujeres indígenas en particular, en un marco integral e integrado[270]".

Como inicio de un proceso a largo plazo, el Foro Permanente impulsó la organización de distintos seminarios regionales sobre indicadores concertados por organizaciones de los pueblos indígenas en colaboración con las secretarías del Foro Permanente y el Convenio sobre la Diversidad Biológica[271]. A su vez, en varios informes, el Relator Especial ha insistido en la necesidad de establecer sistemas de indicadores para evaluar los avances en la aplicación de las recomendaciones, con la participación de los propios pueblos indígenas[272].

Usando como punto de partida los ejes fundamentales definidos en la sistematización de las recomendaciones, se realizará una propuesta tentativa de indicadores estructurales, de proceso y de resultados[273], para medir el estado de implementación de las recomendaciones. Es conveniente aclarar que la siguiente propuesta es una versión preliminar para comenzar un proceso de retroalimentación donde se espera que los indicadores sean enriquecidos y reelaborados.

La elaboración de los indicadores se ha realizado en base a las recomendaciones del Relator especial donde se han agregado indicadores específicos para el monitoreo de las recomendaciones del CEDAW y del CDN. Algunos indicadores particulares de estas dos convenciones se presentan de forma independiente al final.

[270] E/2005/43: par. 125.
[271] Véase: E/C.19/2007/CRP.2, E/C.19/2007/CRP.3, E/C.19/2007/CRP.10.
[272] Por ejemplo en el documento A/HRC/4/32/Add.4 página 8.
[273] En relación con el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, el Relator Especial ofrece en su informe E/CN.4/2006/48 (marzo de 2006), definiciones de trabajo de distintos tipos de indicadores: estructurales, de proceso y de resultados. Los **indicadores estructurales** se ocupan de si existen o no estructuras y mecanismos fundamentales necesarios para la realización de determinado derecho o conducentes a ello. Con frecuencia (aunque no siempre) se formulan como una pregunta que tiene la respuesta si/no. Por ejemplo, pueden tratar de: la ratificación de tratados internacionales; la aprobación de leyes y políticas nacionales, o la existencia de mecanismos institucionales básicos que faciliten la realización del derecho en cuestión. Los **indicadores de proceso** miden los programas, las actividades y las intervenciones. Se podría decir que miden el esfuerzo del Estado. Por ejemplo: el número de instalaciones por 500.000 habitantes que ofrecen cuidados básicos de obstetricia; el porcentaje de mujeres embarazadas que han recibido asesoramiento y han sido objeto de análisis para el VIH; el número de programas de formación y campañas públicas sobre los derechos a la salud sexual y reproductiva organizados por una institución nacional de derechos humanos en los últimos cinco años. Los **indicadores de resultados** miden las repercusiones de los programas, las actividades y las intervenciones sobre la situación sanitaria y cuestiones conexas. Incluyen la mortalidad derivada de la maternidad, la mortalidad infantil, las tasas de prevalencia del VIH, y el porcentaje de mujeres que conocen los métodos anticonceptivos.

Relator especial donde se han agregado indicadores específicos para el monitoreo de las recomendaciones del CEDAW y del CDN. Algunos indicadores particulares de estas dos convenciones se presentan de forma independiente al final.

Legislación y derechos colectivos		
Indicadores estructurales	*Indicadores de proceso*	*Indicadores de resultados*
¿Existen legislaciones en materia de derechos colectivos? En especial sobre los siguientes temas: - administración de justicia; - circunscripciones territoriales indígenas; - reglamentación de las actividades económicas que tienen relación con la explotación de los recursos naturales en territorios indígenas; - educación intercultural bilingüe; - conservación y preservación del patrimonio cultural; - pueblos en aislamiento voluntario; - derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado; - servicios de salud indígena; - prevención y sanción de los delitos sexuales, la explotación en condiciones de servilismo, forzada y comercial; - extensión de servicios sociales diversos en comunidades indígenas; - biodiversidad, preservación y manejo del medio ambiente; - planes y proyectos de desarrollo económico; -defensoría de los derechos humanos de los pueblos indígenas; - formas de gobierno indígena local, comunal y seccional.	- Medidas eficaces para cerrar la brecha existente entre la legislación y su implementación efectiva. - Medidas legislativas para lograr la compatibilización entre el derecho indígena y el derecho ordinario. - Medidas legislativas para el fortalecimiento de las instituciones que se ocupan de cuestiones indígenas.	- Porcentaje de casos donde la legislación sobre derechos colectivos ha sido eficazmente aplicada. - Porcentaje de casos donde los conflictos entre el derecho indígena y el ordinario han sido resueltos adecuadamente para los pueblos indígenas. - Número de instituciones que se ocupan de cuestiones indígenas con estabilidad y asignación de recursos presupuestales e institucionales necesarios. - Número de instancias de “ombudsman” para los derechos indígenas instaladas y con presupuesto suficiente.

Procesos de concientización y capacitación		
Indicadores estructurales	*Indicadores de proceso*	*Indicadores de resultados*
¿Existen mecanismos institucionales básicos para la concientización y la capacitación de funcionarios públicos sobre los derechos de los pueblos indígenas?	- Programas adecuados de capacitación sobre las leyes en materia de derechos dirigidos a: - jueces, fiscales y defensores de oficio; - funcionarios de la administración pública; - autoridades municipales y provinciales. - Programas adecuados de capacitación para todos los grupos profesionales que trabajan para y con niñas y niños indígenas, en especial los jueces, los abogados, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, y los maestros.	- Número de funcionarios públicos capacitados sobre derechos indígenas, en particular derechos de las mujeres, las niñas y los niños indígenas. - Número de funcionarios formados sobre el contenido de los informes y las recomendaciones del Relator Especial. - Porcentaje de casos resueltos en el marco del respeto a las diferencias culturales y a las necesidades específicas de los pueblos indígenas.

Pueblos indígenas más vulnerables		
Indicadores estructurales	*Indicadores de proceso*	*Indicadores de resultados*
¿Existe normativa nacional para la promoción, protección y garantía de los derechos de: - mujeres, niñas y niños indígenas, - comunidades indígenas fronterizas, - refugiados indígenas, - pueblos en aislamiento voluntario, - migrantes indígenas? ¿Se encuentra la normativa en estricto apego al Convenio Nº 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, la CEDAW y la Convención sobre los Derechos de los Niños?	- Programas, actividades e intervenciones adecuadas orientadas a la protección y garantía de los derechos de: - mujeres, niñas y niños indígenas, - comunidades indígenas fronterizas, - refugiados indígenas, - pueblos en aislamiento voluntario, - migrantes indígenas. - Presupuesto y recursos institucionales asignados a dichos programa. - En particular, programas, actividades e intervenciones adecuadas orientadas a: - eliminar la violencia contra las mujeres y la explotación y trata, - proteger a las mujeres emigrantes y a aquellas que permanecen en el país cuando sus parejas han emigrado, - mujeres que viven en la zona fronteriza con Colombia. - Programas para abordar el problema de la violencia en el hogar y el abuso de menores basándose en una reunión amplia de datos estadísticos desglosados por sexo, edad y grupo étnico.	- Número de mujeres y niños indígenas, comunidades indígenas fronterizas, refugiados indígenas, pueblos en aislamiento voluntario, y migrantes indígenas ejerciendo plenamente sus derechos.[274]

[274] Este indicador puede ser ampliamente desglosado.

Consulta, participación y consentimiento		
Indicadores estructurales	*Indicadores de proceso*	*Indicadores de resultados*
¿Existen mecanismos institucionales mutuamente aceptables para garantizar: - el consentimiento libre, previo e informado; - el derecho a la libre determinación? ¿Existen mecanismos institucionales mutuamente aceptables para garantizar la participación de los pueblos indígenas en los procesos gubernamentales que les conciernen? ¿Existen mecanismos institucionales mutuamente aceptables para garantizar la participación de los movimientos de mujeres indígenas en las instituciones gubernamentales sobre mujeres? ¿Existen mecanismos institucionales mutuamente aceptables para asegurar la participación de las mujeres indígenas en los procesos de adopción de decisiones?	- Programas y proyectos orientados a la creación, evaluación, y sistematización de mecanismos de participación y mecanismos que garanticen el consentimiento libre, previo e informado. - Programas y proyectos orientados a la creación, evaluación, y sistematización de mecanismos de participación de mujeres indígenas en las instituciones gubernamentales y en los procesos de adopción de decisiones - Programas nacionales, provinciales y municipales.	- Número de actividades e intervenciones donde hayan participado significativamente los pueblos indígenas, en particular mujeres indígenas. - Porcentaje de grandes proyectos de desarrollo, donde se haya: - garantizado el consentimiento libre, previo e informado; - participación efectiva de los pueblos indígenas en las diversas etapas; - una distribución de los beneficios mutualmente aceptable. - Porcentaje de controversias entre los pueblos indígenas y el sector privado resueltas a través de mecanismos independientes y mutuamente aceptables. - Porcentaje de proyectos impulsados por empresas petroleras, mineras y madereras que respeten los derechos de los pueblos indígenas.

Mecanismos de monitoreo y evaluación		
Indicadores estructurales	*Indicadores de proceso*	*Indicadores de resultados*
¿Existen mecanismos independientes y adecuados para dar seguimiento sistemático al cumplimiento de las legislaciones y al uso de presupuestos asignados a las áreas de protección y promoción de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas?	- Programas y proyectos orientados a la creación, evaluación y sistematización de mecanismos de seguimiento al cumplimiento de las legislaciones y al uso de presupuestos asignados a los pueblos indígenas. - Programas de difusión de las Convenciones, leyes y documentos relevantes y traducción a los diversos idiomas indígenas utilizando, entre otros, métodos tradicionales e innovadores de comunicación.	- Criterios e indicadores adecuados establecidos para dar seguimiento sistemático al cumplimiento de las legislaciones con la plena participación de los pueblos indígenas. - Observatorios ciudadanos establecidos debidamente financiados y con personal altamente capacitado. - Número de organizaciones indígenas, en particular organizaciones de mujeres, involucradas en los mecanismos de monitoreo.

Educación		
Indicadores estructurales	*Indicadores de proceso*	*Indicadores de resultados*
¿Existen políticas nacionales adecuadas sobre educación indígena? ¿Existen políticas / lineamientos nacionales para que contenido académico sobre pueblos indígenas en la educación nacional se integre con un enfoque antirracista, multicultural, de respeto a la pluralidad cultural y étnica, y en especial a la igualdad de género? ¿Existen medidas para reducir el analfabetismo, garantizar el acceso y permanencia de las niñas rurales o mujeres indígenas en la escuela, y disminuir la tasa de deserción escolar femenina?	- Programas y asignación de presupuestos para dotar a las agencias e instituciones públicas y privadas, dedicadas a promover la educación indígena, de los medios materiales, institucionales e intelectuales suficientes. - Programas de capacitación adecuados para maestros en educación bilingüe e intercultural. - Programas de educación a distancia, educación de adultos y educación continua culturalmente adecuados. - Programas de promoción de educación física y educación especial para indígenas en el sistema de justicia criminal. - Programas de capacitación para mujeres y niños indígenas sobre los procedimientos de inscripción de los nacimientos, el trabajo infantil, el VIH/SIDA, el abuso y el abandono de menores, castigos corporales.	- Número de programas educativos preparados en estrecha colaboración con las comunidades indígenas. - Aumento de permanencia y mejora del rendimiento de niños y niñas indígenas en el sistema educativo. - Aumento de establecimientos con sistema de educación intercultural bilingüe adecuado. - Aumento de oferta educativa para niñas y niños indígenas que viven en zonas alejadas. - Número de universidades indígenas consolidadas y en funcionamiento. - Indicadores educativos parejos entre niñas y niños indígenas (analfabetismo, acceso a la educación, permanencia, deserción). - Indicadores educativos parejos entre niñas y niños indígenas y no indígenas.

Justicia		
Indicadores estructurales	*Indicadores de proceso*	*Indicadores de resultados*
¿Existen medidas institucionales para garantizar el acceso de los pueblos indígenas a la justicia? ¿Existen medidas particulares para garantizar el acceso a la justicia de las mujeres que viven en la pobreza, en áreas rurales y/o mujeres indígenas? ¿Existe la criminalización de actividades de protesta política y social de los indígenas? ¿Hay medidas para evitarla?	- Mecanismos de consulta y de participación al adoptar y examinar cambios en los sistemas jurídicos y judiciales que los afecten directa o indirectamente. - Programas de capacitación para poder comprender y utilizar los mecanismos judiciales. - Programas que reconozcan las necesidades específicas de los indígenas en la esfera de la justicia. - Programas con enfoque intercultural en todo el sistema de justicia: cortes y tribunales; registro civil y de propiedad; correccionales y cárceles; unidades designadas de las fuerzas del orden; ministerio público y servicios jurídicos de todo tipo, así como centros de asistencia jurídica.	- Número de traductores de lenguas indígenas para atender quejas, dar capacitación, información o cualquier otro procedimiento. - Porcentaje de casos en la justicia resueltos adecuadamente para pueblos indígenas. - Casos de indígenas en la justicia penal, con garantías procesales cumplidas. - Estudios adecuados sobre víctimas de actos de violencia y de malos tratos en los procesos judiciales, en particular mujeres y niñas y niños indígenas. - Grado de aceptación del derecho consuetudinario de los indígenas por parte de los tribunales y los legisladores, así como de la administración pública. - Establecimiento de instituciones jurídicas y mecanismos de resolución de conflictos alternativos.

Difusión y mecanismos de seguimiento de las recomendaciones del Relator, CEDAW y CDN		
Indicadores estructurales	*Indicadores de proceso*	*Indicadores de resultados*
¿Existen mecanismos institucionalizados para difundir y dar seguimiento a las recomendaciones del Relator, del Comité de la CEDAW y CDN?	- Presupuestos asignados para la publicación y difusión de los informes y recomendaciones. - Mecanismos permanentes y presupuesto asignado para garantizar la participación de los pueblos indígenas en el seguimiento a las recomendaciones. - Evaluaciones periódicas del estado de aplicación de las recomendaciones y divulgación de sus resultados.	- Número de organizaciones indígenas con conocimiento de las visitas y recomendaciones del Relator. - Número de instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil relevantes con conocimiento de las visitas y recomendaciones del Relator. -Número de organizaciones de mujeres indígenas con conocimiento de la CEDAW y las recomendaciones del Comité. - Número de producciones en versión popular y en las diversas lenguas indígenas. - Puntos focales, grupos de trabajo interdepartamentales o dependencias específicas establecidos para el seguimiento de las recomendaciones. - Número de organizaciones indígenas participes de la preparación y ejecución de las misiones y en la aplicación de las recomendaciones. -Número de organizaciones de mujeres indígenas participes de la preparación de los informes sombra presentados al comité de CEDAW.

Diversidad cultural y políticas públicas		
Indicadores estructurales	*Indicadores de proceso*	*Indicadores de resultados*
¿Existe en las políticas generales de erradicación de la pobreza particular atención a la específica situación de las mujeres rurales e indígenas? ¿Existen medidas institucionales para reparar las causas socioeconómicas de la discriminación contra mujeres, niñas y niños indígenas?	- Programas que presten especial atención a la situación de las mujeres y niños indígenas en los siguientes temas: - generación de ingresos; - obtención y manejo de micro créditos; - acceso equitativo a la tierra, vivienda, cuidado de la salud y servicios básicos como el agua potable pura.	- Reducción de las disparidades en los indicadores entre mujeres indígenas y no indígenas. - Reducción de la disparidad entre hombres y mujeres indígenas con respecto al acceso a la tierra. - Porcentaje de mujeres indígenas que acceden a los servicios sociales básicos. - Porcentaje de mujeres indígenas que acceden a micro créditos.
¿Existen políticas laborales sensibles al género? ¿Prestan especial atención a la situación de las mujeres en el sector informal, en particular a mujeres en trabajos de agricultura y trabajo doméstico? ¿En las políticas sobre trabajo infantil, se presta especial atención a la situación de los niños indígenas?	- Programas que presten especial atención a la situación de las mujeres en el sector informal en particular mujeres en trabajos de agricultura y trabajo doméstico. - Programas de eliminación del trabajo infantil culturalmente apropiados.	- Porcentaje de mujeres indígenas que acceden al sector formal. - Porcentaje de mujeres indígenas con sus derechos laborales garantizados.
¿Se ha integrado una perspectiva de género en las políticas nacionales de salud? ¿Prestan especial atención a la situación de las mujeres indígenas? ¿Se han tomado medidas institucionales para garantizar el acceso a los servicios de salud mujeres y niños rurales e indígenas?	- Programas interculturales para: - mejorar la situación de la salud de los niños y mujeres en las zonas rurales y alejadas; - dar mayor acceso a los servicios de salud de calidad; - abordar la malnutrición. - Programas de atención a las comunidades indígenas afectadas por la epidemia de hepatitis B, garantizando la inmunización de los recién nacidos. - Servicios de salud mental y asesoramiento accesibles y adecuados con miras a abordar el suicidio de adolescentes indígenas.	- Reducción de las disparidades en los indicadores básicos de salud y nutrición entre mujeres/ niños indígenas y no indígenas. -Porcentaje de recién nacidos inmunizados. -Reducción de la tasa de suicidios entre la población indígena.
¿Se ha integrado la diversidad cultural en los planes de acción nacionales para la niñez?	-Programas con acciones concretas y culturalmente adecuadas para garantizar los derechos de las niñas y los niños indígenas. - Partidas presupuestarias para la promoción y protección de los derechos de las niñas y los niños, en particular, indígenas.	- Reducción de las disparidades en los indicadores básicos entre niñas y niños indígenas y no indígenas.

Proceso de inscripción y registro		
Indicadores estructurales	*Indicadores de proceso*	*Indicadores de resultados*
¿Se han adoptado medidas institucionales para agilizar y facilitar el proceso de inscripción y registro de mujeres, en particular mujeres indígenas? ¿Se han tomado medidas para lograr la universalidad y la gratuidad de la primera partida de nacimiento?	- Programas para facilitar la inscripción, identificación, registro y documentación de recién nacidos y de quienes aún no están regularizados. - Programas de sensibilización y capacitaciones a operadores jurídicos en terreno y público en general.	- Número de registros civiles móviles. - Número de niños nacidos en partos domiciliarios adecuadamente registrados. - Distintos actores involucrados en el proceso de garantizar el derecho a la identidad (agentes sanitarios personal educativo, delegados registrales, etc.) adecuadamente capacitados.

Sistema de recolección de datos		
Indicadores estructurales	*Indicadores de proceso*	*Indicadores de resultados*
¿Se encuentran los datos oficiales desagregados por: - sexo, edad, área rural y urbana y etnicidad?	- Programas para la creación de indicadores cuantitativos relevantes para las mujeres indígenas, destinados a evaluar el impacto de las medidas adoptadas y el progreso logrado. - Medidas para utilizar estos datos en la formulación adecuada de leyes, políticas y programas.	- Áreas de las convenciones donde se dispone de datos desagregados.

Recomendaciones especificas para Ecuador		
Indicadores estructurales	*Indicadores de proceso*	*Indicadores de resultados*
¿Existen medidas legislativas para: - reconocer el territorio ancestral del pueblo Shuar y otros pueblos de la Amazonia; - respetar las tierras y territorios de los pueblos indígenas de la región andina; - proteger las zonas intangibles y los derechos de los pueblos no contactados?	- Programas de conservación, manejo y desarrollo de los corredores interandinos, bosques y páramos de esta región, que respeten las tierras y territorios de los pueblos indígenas y establezcan mecanismos de participación eficaces. - Medidas y programas de protección de la zona intangible y el Parque Nacional Yasuní. - Plan integral de reconversión del sistema económico local en las regiones habitadas por los Huaoranis. - Medidas y programas para cumplir con las disposiciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Sarayaku. - Plan de emergencia (en consulta con los pueblos indígenas de la región) para hacer frente a la crítica situación de las comunidades indígenas fronterizas (especialmente los Awás).	- Actividades petroleras, extracción ilegal de madera y/o cualquier otra actividad que lesione la paz de los pueblos en aislamiento voluntario, sancionadas. - Controles reales y efectivos que eviten la salida de madera del territorio habitado por los Huaoranis establecidos. - Investigaciones adecuadamente realizadas sobre las acusaciones de abusos y violencias contra miembros de las comunidades indígenas cometidas por algunos elementos de las Fuerzas Armadas al amparo de convenios con empresas privadas. - Investigaciones adecuadamente realizadas sobre abusos de los derechos humanos contra los manifestantes indígenas y otros, durante la protesta social contra el Tratado de Libre Comercio. - Estudio realizado sobre los efectos de las fumigaciones aéreas sobre las poblaciones indígenas fronterizas.

ANEXO 2

Siglas y acrónimos por país

Internacionales

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAOI	Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas
CDN	Convención sobre los Derechos de la Niñez
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
COICA	Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica
DANIDA	Agencia Danesa para el Desarrollo internacional
IWGIA	International Work group for Indigenous Affairs
NN.UU.	Naciones Unidas
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMPI	Organización Mundial de Propiedad Intelectual
ONG	Organización no Gubernamental
ONGD	Organización no Gubernamental para el Desarrollo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIA	Parlamento Indígena de América
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SNU	Sistema de Naciones Unidas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer

Siglas y Acrónimos de Bolivia

CEPOS	Consejos Educativos de los Pueblos Indígenas, Originarios y Campesinos
CIDOB	Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia
CONAMAQ	Consejo de Ayllus y Markas del Qullasuyu
CPES	Confederación de los Pueblos Étnicos de Santa Cruz
CSCB	Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
DMIs	Distritos Municipales Indígenas
EIBAMAZ	Educación intercultural bilingüe del Amazonas
ENDSA	Encuesta Nacional de Demografía y Salud
ENDAR	Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural
EXTENSA	Programa Nacional de Extensión
FNMCB-BS	Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia “Bartolina Sisa”
GTI	Grupo Técnico de Interculturalidad
INE	Instituto Nacional de Estadística
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
MAIPO	Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios
MITKA	Movimiento Indígena Tupak Katari
MDSP	Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación
MDMI	Mancomunidades de DMI
MRTKL	Movimiento Revolucionario Tupak Katari de Liberación
NLEB	Ley de la Educación Boliviana
SBS	Seguro Básico de Salud
SNMM	Seguro Nacional de Maternidad y Niñez
SUMI	Seguro Universal Materno Infantil
SBS	Seguro Básico de Salud
SENMA	Secretaria Nacional de Medio Ambiente
SENAPI	Servicio Nacional de Propiedad Intelectual
SLIM	Servicios Legales Integrales Municipales
SIDA	Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
SNMN	Seguro Nacional de Maternidad y Niñez
SUMI	Seguro Universal Materno Infantil
TCO	Tierras Comunitarias de Origen
VAIPO	Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios

Siglas y Acrónimos de Ecuador

CEPLAES	Centro de Planificación y Estudios Sociales
CISMIL	Centro de Investigaciones Sociales del Milenio
CODENPE	Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CONAMU	Consejo Nacional de Mujeres
CONFENIAE	Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana
CONPLADE-IN	Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros
DINAPIN	Dirección Nacional de Defensa de los Pueblos Indígenas
DINEIB	Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe
DNSPI	Dirección Nacional de Salud de Pueblos Indígenas
DPI	Derecho de los Pueblos Indígenas
ECUARUNARI	Ecuador Runakunapak Rikcharimuy
EIB	Educación Intercultural Bilingüe
ENDEMAIN	Encuesta Demografía y de Salud Materna e Infantil
FEINE	Federación de Indígenas Evangélicos del Ecuador
FENOCIN	Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras
FLACSO. E	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Ecuador
FODEPI	Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas
FUDEKI	Fundación Defensoría Kichwa de Cotopaxi
INDA	Instituto Nacional de Desarrollo Agrario
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censo
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MOSEIB	Modelo del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe
MUPP - NP	Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País
PAE	Programa Aliméntate Ecuador

PRODECO	Proyecto de Desarrollo de Cotopaxi
SENAIN	Secretaría Nacional de Asuntos Indígenas
SENAMI	Secretaría Nacional del Migrante
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SIDEMPE	Sistema de Indicadores de la Nacionalidades y Pueblos del Ecuador
UDC	Unión Demócrata Cristiana
UINPI – AW	Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas Amawtay Wasi

Siglas y Acrónimos de Perú

AIDESEP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
ANP	Áreas Naturales Protegidas
APRA	Alianza Popular Revolucionaria Americana
CDN	Convención sobre los Derechos de la Niñez.
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CENSI	Centro Nacional de Salud Intercultural
CNDH	Coordinadora Nacional de Derechos Humanos
COPPIP	Coordinadora de Pueblos Indígenas del Perú
DGPOA	Dirección General de Pueblos Originarios y Afroperuano
DINEBI	Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural, del Ministerio de Educación
DIRESA	Dirección Regional de Salud
DUI	Documento Único de Identidad
GTPI	Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas
GTAN	Grupo de trabajo de Alto Nivel
INA	Iniciativa Nacional Anticorrupción
INDEPA	Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afroperuanos
INRENA	Instituto de Recursos Naturales
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
MINSA	Ministerio de Salud
MNNATSOP	Movimiento Nacional de Niños y Adolescentes Trabajadores Organizados del Perú
ORPIAN- P	Organización Regional de Pueblos Indígenas de la Amazonia Norte del Perú
PETT	Programa de Titulación de Tierras
PIAV	Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario
RRTT	Reservas Territoriales
SUNARP	Superintendencia Nacional de los Registros Públicos
UN	Unidad Nacional
UNIA	Universidad Nacional Intercultural de la Amazonia

ANEXO 3

Bibliografía consultada

Bolivia

Evaluación común de país. La Paz, Bolivia: (s.e.), 2006.

CEDAW. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. (s.l.), Naciones Unidas, 2008.

Código de Familia y Código del Niña, Niña y Adolescente. La Paz, Bolivia: Ed. Gráficas RIVAS, 2000.

Cumbre de mujeres indígenas de las Américas. Nicaragua: Universidad URACCAN, 2003.

Defensor del Pueblo. Convenio 169. OIT. Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. La Paz, Bolivia: Ed. Tupak Katari, 2007.

Defensor del Pueblo. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. La Paz, Bolivia: Ed. Canasta de Fondos, 2007.

Jacanamijoy, Antonio (Coordinador General COICA). Diálogo sobre comercio, propiedad intelectual y recursos biológicos y genéticos en América Latina. Regulación y Protección para los Conocimientos Tradicionales. Cusco - Perú, (s.e.), 22 al 24 de febrero 2001.

ECOSOC - E/C.19/2008/5/Add.3, del 11 febrero 2008.

ECOSOC - (E/2005/27), cap. I, secc. D. Resolución 49/7, titulada “Las mujeres indígenas más allá del examen decenal de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing”, aprobada por la Comisión el 11 de marzo de 2005. Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2005, Suplemento No. 7.

Jiménez, Elizabeth & Ajata Ramos, Porfidia. Examinando las diferencias de género y etnicidad de la pobreza en Bolivia. (s.f.), Power Point.

Feminicidio en América Latina. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (s.l.), (s.e), Marzo 2006.

FUNDAPPAC. Justicia de los Pueblos Indígenas y Originarios. Estudios de Caso. La Paz, Bolivia: (s.e), 2007.

INE Instituto Nacional de Estadística. Serie IV. Estudios Temáticos. Bolivia: Características Socio demográficas de la Población Indígena. La Paz, Bolivia: Ed. Virgen de Copacabana, (s.f.).

INE. Instituto Nacional de Estadística. Características de la Población con Enfoque de Género. La Paz, Bolivia: Ed. INE, 2003.

Informe Especial: Derechos a la Propiedad, la Tenencia de la Tierra y el Proceso de Saneamiento. De la Defensoría del Pueblo. (s.l.), (s.e.), agosto 2004.

Informe de Gestión 2007 del Instituto Nacional de Reforma Agraria. Bolivia: (s.e.), 2007.
Informe Especial: Los Derechos a la Propiedad, la Tenencia de la Tierra y el Proceso de Saneamiento. La Paz, Bolivia: Ed. Defensor del Pueblo, 2004.

Informe Presentado por Bolivia a la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer. Bolivia: (s.e.), 2006.

International Work Group for Indigenous Affairs. El Mundo Indígena. (s.l.), (s.e.), 2005.

International Work Group for Indigenous Affairs. El Mundo Indígena. (s.l.), (s.e.), 2006.

International Work Group for Indigenous Affairs. El Mundo Indígena. (s.l.), (s.e), 2007.

Ley Defensor del Pueblo. La Paz, Bolivia: Ed. Canasta de Fondos, 2007.

Ley No. 1715 y su Reglamento. Instituto Nacional de Reforma Agraria. La Paz, Bolivia: Ed. Impresor SRL, 2001.

Ley No. 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria y su Reglamento. La Paz, Bolivia: Ed. INRA, 2007.

Ley No. 3508. Ley de Hidrocarburos del 17 de mayo 2005. Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz, Bolivia: Ed. Gaceta, 2005.

Ley No. 3447. Ley de la Abolición de Pena de Muerte, 21 de Julio 2006. Gaceta Oficial. La Paz, Bolivia: Ed. Gaceta, 2006.

Los pueblos indígenas de Bolivia: diagnóstico socio demográfico a partir del censo del 2001. Bolivia: CEPAL- BID, 2001.

Nueva Constitución Política del Estado, Versión Oficial. La Paz, Ed. REPAC - Vicepresidencia de la República, 2007.

Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (MAIPO). Compendio de Legislación Indígena. La Paz, Bolivia: Ed. Artes Gráficas, 2005.

Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (MAIPO). Pueblos Indígenas y Originarios en Bolivia. Diagnóstico Nacional. La Paz, Bolivia, Ed. MAIPO. 2001.

Ministerio de Justicia. Memoria. Justicia Comunitaria de los Pueblos Indígena, Originarios y Comunidades Campesinas. (s.l.), (s.e.), 2006-2007.

Ministerio de Educación. La Educación en Bolivia, Indicadores, cifras y resultados. La Paz, Bolivia: (s.e.), 2005.

Ministerio de Relaciones Exteriores – DANIDA. Componente 1. Transversalización de los derechos de los Pueblos Indígena Originarios. MAIPO. Programa Sectorial de Apoyo a los Derechos de los Pueblos Indígenas. Bolivia. Fase II 2005 – 2009. No. de Ref. 104. Bol.808- 200. Diciembre 2004.

Ministerio de Relaciones Exteriores – DANIDA. Componente 2. Saneamiento y titulación de tierras en comunidades de origen. MAIPO. Programa Sectorial de Apoyo a los Derechos de los Pueblos Indígenas. Bolivia. Fase II 2005 – 2009. No. de Ref. 104. Bol.808- 200. Diciembre 2004.

Ministerio de Relaciones Exteriores – DANIDA. Componente 3. Gestión Territorial Indígena en Tierras Comunitarias de Origen. Programa Sectorial de Apoyo a los Derechos de los Pueblos Indígenas. Bolivia. Fase II 2005 – 2009. No. de Ref. 104. Bol.808- 200. Diciembre 2004.

Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien”. Lineamientos Estratégicos 2006-2011. La Paz, Ed. Sagitario, 2007.

Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte. Adoptado en Asunción, Paraguay, el 8 de junio de 1990, en el Vigésimo Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General.

Proyecto de Ley “Avelino Siñani y Elizardo Pérez”. La Paz, Bolivia: (s.e.), Julio 2006.

RED ADA. Feminicidio en Comunidades Rurales de Bolivia. La Paz, Bolivia: Ed. Red. Ada. UNIFEM, 2007.

Sánchez G., Inmaculada. La educación en la población indígena boliviana: Avances, deficiencias y discriminación sexual. Bolivia: UNICEF, 2007.

Seminario Internacional: Pueblos indígenas y afro-descendientes de América latina y el Caribe: relevancia y pertinencia de la información socio-demográfica para políticas y programas. Santiago de Chile, CEPAL, 27 al 29 de abril de 2005.

UDAPE, Naciones Unidas, OIT. Pueblos Indígenas Originarios y Objetivos de Desarrollo del Milenio. La Paz, Bolivia: Ed. Plural Editores, 2006.

UNIFEM. 77 Recomendaciones sobre Mujeres Indígenas del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas en sus Cinco Período de Sesiones. La Paz, Bolivia: Ed. Virgo, 2007.

Ecuador

Arauz, Elizabeth. Entrevista realizada por Luis Fernando Sarango a Elizabeth Arauz, Directora del Departamento de Interculturalidad del CONAMU. Quito, (s.e.), 03/03/2008.

Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de la República del Ecuador. Quito, Gaceta Constitucional República del Ecuador, 1998.

CODENPE. Proyecto de Ley Orgánica de las Nacionalidades Indígenas. Colección Ñukanchik Kamachikkuna. Quito, (s.e), 2001.

CONAIE. Informe de la comisión política para definir el concepto de Nacionalidad Indígena. Fotocopia. Quito, (s.e.), 1997.

Propuesta de Ley de los pueblos, nacionalidades y circunscripciones territoriales indígenas. Mimeo. Quito, (s.e.), 1999.

Boletín de Prensa. Denuncia por el genocidio de 5 Waoranis por parte de madereros colombianos y ecuatorianos. Quito, (s.e.), 14/02/2008.
CONAMU. Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer. Transformando la vida de las mujeres. Quito, (s.e.), (s.f.).

Cóndor, Jorge. Sistema de Indicadores de las Nacionalidades y Pueblos. SIDENPE 2.0. Seminario Internacional: Pueblos indígenas y afro descendientes de América Latina y el Caribe: relevancia y pertinencia de la información socio demográfica para políticas y programas. Santiago de Chile, CEPAL, 27 al 29 de abril de 2005.

Chancosa, Blanca. Entrevista realizada por Luis Fernando Sarango a Blanca Chancosa, Coordinadora de la Escuela de Mujeres Lideresas "Dolores Cacuango", Quito, (s.e.), 07/03/2008.

Facio Montejo, Alda. Mapeo de las recomendaciones del Comité de la CEDAW a los Estados de la Región Andina y su grado de implementación, período 2000 – 2005. Documento. Quito, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer UNIFEM Región Andina, 2006.

Guinand, Michel. Entrevista realizada por Luis Fernando Sarango a Michel Guinand, Oficial de Programa Área de Gobernabilidad. Quito, (s.e.), 21/03/2008.

Guzmán, Gonzalo. Entrevista realizada por Luis Fernando Sarango a Gonzalo Guzmán, Dirigente de Recursos Naturales del ECUARUNARI. Quito, (s.e.), 14/02/2008.

International Work Group for Indigenous Affairs. El Mundo Indígena. (s.l.), (s.e.), 2005

International Work Group for Indigenous Affairs. El Mundo Indígena. (s.l.), (s.e.), 2006

International Work Group for Indigenous Affairs. El Mundo Indígena. (s.l.), (s.e.), 2007

Macas, Luis. Entrevista realizada por Luis Fernando Sarango a Luis Macas, ex Presidente de la CONAIE, Quito, (s.e.), 12/02/2008.

Marco Conceptual. Documento del foro permanente para las cuestiones indígenas de la ONU. (s.l.), (s.e), (s.f.).

Nastacuas, Olindo. Entrevista realizada por Luis Fernando Sarango a Olindo Nastacuas, Presidente de la Federación de Centros Awá del Ecuador, FCAE. Quito, (s.e.),18/03/2008.

OIT. Convenio 169 Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. H. Congreso Nacional. Quito, (s.e.), 1998.

Sarango, Luis Fernando. Reformas Legales Necesarias a la Ley de Organización y Régimen de las Comunas y su Estatuto Jurídico. Documento. Loja, (s.e.), 1998.

Organización Política del Abya Yala. Módulo I. Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas, UINPI. Quito, (s.e.), (s.f.).

Subproceso de Salud Intercultural. Mapa Estratégico 2006-2010. Dirección Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas. Quito, Ministerio de Salud Pública, 2007.

Taller 2008. Taller sobre implementación de las Recomendaciones del Relator Especial, CEDAW y CDN, Memoria, Quito.
Tene, Carmen. Entrevista realizada por Luis Fernando Sarango a Carmen Tene, Directora del Programa Aliméntate Ecuador, PAE, del MIES, Quito, (s.e.), 26/03/2008.

Tibán, Lourdes y Raúl Ilaquiche. Kichwa Runakunapak Kamachik. Manual de Administración de Justicia Indígena en el Ecuador. Recopilación y Sistematización. Latacunga, IWGIA. FUDEKI, 2004.

Torres, Ramón. Derechos de los Pueblos Indígenas. Situación Jurídica y Políticas de Estado. Quito, CONAIE, CEPLAES, ABYA YALA, (s.f.).

Trabuco, Federico. Constituciones de la República del Ecuador. Universidad Central del Ecuador. Quito, Editorial Universitaria, 1975.

UNICEF – ECUARUNARI. Problemas y Propuestas desde la Niñez y Adolescencia Indígena del Ecuador. Con nuestras voces construimos el presente y el futuro. Quito, UNICEF, (s.f.).

Hacia la construcción y aplicación de la Agenda Mínima a favor de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes indígenas del Ecuador. Quito, (s.e.), 2005.

Vacacela, Rosa & Ricardo Moreno. Situación de los indicadores de los Objetivos del Milenio con relación a los Pueblos Indígenas del Ecuador. Las brechas con el resto de la población nacional. Quito, Sistema de Naciones Unidas del Ecuador, 2006.

Perú

AIDESEP. Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana / Programa Mujer Indígena. Cartilla No. 1: Como Facilitar nuestros aprendizajes; Cartilla No. 2: Liderazgo; Cartilla No. 3: Organización e Institucionalidad. Lima – Perú: Ed. AIDESEP/ Programa Mujer, 2004.

Ballón, Francisco. Manual del Derecho de los Pueblos Indígenas. Segunda Ed. Lima – Perú: Defensoría del Pueblo, 2004.

Ballón, Francisco. Voto con Identidad: Idiomas Oficiales y Democracia. Lima, Ed. CIPA, 2006.

Barandiarán Gómez, Alberto; Gamboa Balbín, César; Cueto la Rosa, Vanessa. Diagnóstico Situacional del Nivel de Cumplimiento de los Compromisos Asumidos por el Gobierno del Perú en el Ámbito del Proyecto Camisea. En el Marco del Proyecto: Acciones de Incidencia para mejorar la compatibilidad en el Proyecto Energético del Gas de Camisea con estándares sociales y ambientales. Lima – Perú: Ed. Derecho Ambiente y Recursos Naturales (DAR) / WWF, 2007.

Brack, Antonio. Comunidades Indígenas Amazónicas: Centros de Conocimientos Tradicionales. En A. Brack (Coordinador General) Amazonia Peruana Comunidades Indígenas, Conocimientos y Tierras Tituladas: Atlas y Base de Datos. Lima, GET/PNUD/UNOPS, 1998. Pp. 201-255.

Comisión Nacional de los Pueblos Andinos y Amazónicos. Decreto Supremo No. 111-2001-PCM.2002. Primer Conversatorio Reforma Constitucional: Bases de una Propuesta de los Pueblos Andinos y Amazónicos. Lima-Perú: (s.e.), 2002.

Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica. Agenda Indígena Amazónica: Volviendo a la Maloca. Quito, Ed. COICA, 2005.

Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica. 21 años de continuidad en una etapa de nuestros caminar. Quito, Ed. COICA, 2005.

Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA). Biodiversidad, Derechos Colectivos y Régimen Sui Generis de Propiedad Intelectual. Quito, COICA / OMAERE / OPIP, 1999.

Cuba Salerno, Amalia. Línea de Base. Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006 – 2010. Auspiciado por: MIMDES / UNFPA / Canadian Internacional Development Agency. Lima – Perú: Ed. Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 2007.

Defensoría del Pueblo. Introducción al Derecho de los Pueblos Indígenas 1980. Segunda Ed. Lima – Perú, (s.e.), 2003.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Informe Anual de UNICEF 2006. La Infancia y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. New York – USA: Ed. UNICEF, 2007.

Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) / Punto Focal Perú. Iniciativas de Presupuestos Participativos Sensibles al Género a través de la Mesa de Concertación de Lucha contra la pobreza, en tres Regiones Moquegua, Huanuco y San Martín. Perú: Ed. UNIFEM Región Andina. Punto Focal Perú, 2006.

García Hierro, Pedro. Atalaya: Una Historia en Dos Tiempos. En García Hierro, et al; Liberación y Derechos Territoriales en Ucayali – Perú. Copenhague, IWGIA, 1998. Pp. 15-82.

Gómez Castro, Óscar; Aroca Medina, Javier. Compendio de Legislación para los Pueblos Indígenas y Comunidades Nativas. Lima – Perú: Ed. Ministerio de Justicia y Defensoría del Pueblo, 1999.

Huertas Castillo, Beatriz. Los Pueblos Indígenas en Aislamiento. Su Lucha por la sobrevivencia y la Libertad. Lima – Perú: Ed. Alejandro Parellada – IWGIA, 2002.

Huertas Castillo, Beatriz. Kampua Nupanempua Yaiwirute – Nuestro Territorio Kampua Piyawi, Shawi. Auspiciado por: AIDESEP / Terra Nuova / Fondo Italo Peruano. Lima – Perú: Ed. Terra Nuova, 2007.

Informe sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas en el Perú, presentado para el CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NN.UU., en el marco de la evaluación periódica universal del Estado peruano. GRUPO DE TRABAJO SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS: Asociación Pro Derechos Humanos – APRODEH. Asociación Paz y Esperanza; Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica – CAAAP; Derecho Ambiente y Recursos Naturales – DAR; Grupo de Trabajo Racimos de Ungurahui; Instituto del Bien Común – IBC; Oxfam América; Servicios en Comunicación Intercultural Servindi – SERVINDI. Abril 2008

International Work Group for Indigenous Affairs. El Mundo Indígena. (s.l.), (s.e.), 2005.

International Work Group for Indigenous Affairs. El Mundo Indígena. (s.l.), (s.e.), 2006.

International Work Group for Indigenous Affairs. El Mundo Indígena. (s.l.), (s.e.), 2007.
Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). Ley No. 27811 que establece el Régimen de Protección de los Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas vinculados a los Recursos Biológicos. Lima – Perú: Ed. INDECOPI, 2005.

Instituto Indigenista Interamericano e Instituto Interamericano de Derechos Humanos. El Sistema Jurídico Aguaruna y Positivismo. En Entre la Ley y la Costumbre. Ed., México 1990; Etnia y Represión Penal. Lima – Perú: Ed. CIPA, 1980.

Jave, Iris. Memoria Revista sobre cultura, Democracia y Derechos Humanos. Lima – Perú: Ed. Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2007.

Junta Directiva y Equipo Técnico Central de la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE). Memoria de la II Conferencia Anual de Municipalidades Rurales, Gobernabilidad y Desarrollo Rural, Concurso de Buen Gobierno Rural. Auspiciado por: Consejo Nacional de Descentralización / Congreso de la República / PNUD / OSI / ded / Apoder / Ayuda en Acción / GTZ / OXFAM / Centro Ideas / Coordinadora Rural / Alternativa. Lima – Perú: Ed REMURPE, 2006.

Landolt, Gredna. El Ojo Verde: Cosmovisiones Amazónicas. Lima – Perú: Ed. Fundación Telefónica del Perú / AIDESEP, 2000.

Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social / Dirección General de Promoción de la Mujer. Legislación Internacional y Protección de los Derechos de la Mujer. 12 Folletos. Lima – Perú: Ed. MIMDES, 2004.

Narby, Geremy. La Serpiente Cósmica. El ADN y los Orígenes del Saber. Lima – Perú: Ed. Takiwasi y Racimos de Ungurahui, 1997.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). Un Manual. Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales: Proyecto para Promover la Política de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Lima – Perú: Ed. OIT, 2007.

Ormaeche Macasi, Melvy; García Hierro, Pedro; Barclay Rey, Frederica; Grajeda Ancca, Pablo. Análisis de Situación de Salud del Pueblo Matsigenka. Lima – Perú: Ed. Ministerio de Salud, 2006.

Ormaeche Macasi, Melvy; García Hierro, Pedro; Barclay Rey, Frederica; Munayco Escate, César. Análisis de Situación de Salud del Pueblo Achuar. Lima – Perú: Ed. Ministerio de Salud, 2006.

Ormaeche Macasi, Melvy; Munayco Escate, César; Barclay Rey, Frederica. Pueblos en Situación de Extrema Vulnerabilidad: El Caso de los Nanti de la Reserva Territorial Kugapakori – Río Camisea, Cusco. Lima – Perú: Ed. Ministerio de Salud, 2003.

Ormaeche Macasi, Melvy; Valdez Huarcaya, Wiliam; Barclay Rey, Frederica. Análisis de la Situación de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Peruana. Lima – Perú: Ed. Ministerio de Salud, 2003.

Oviedo Rodríguez, Celia Mirí. Estado de la Población Peruana 2007. Indocumentación y Grupos Étnicos. Lima – Perú: Ed. Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI) / Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), 2007.

Ormaeche Macasi, Melvy; García Hierro, Pedro; Valdez Huarcaya, Wiliam. Análisis de la Situación de Salud del Pueblo Shipibo – Konibo. Lima – Perú: Ed. Ministerio de Salud, 2002.
Pesantes, María Amália; Antazú López, Teresita; Sánchez, Ketty; Agurto, Jorge. La Mujer Amazónica Fortaleciendo

el Futuro. Memoria del Programa Mujer Indígena 2000 – 2006. Lima – Perú: Ed. AIDESEP, 2006.

Portocarrero Tamayo, José Luís. La Heterogeneidad etnolingüística del Perú. Situación Socio-Económica y de Salud de la Población Indígena. Lima – Perú: Ed. Ministerio de Salud, 1999.

Hvalkof, Soren. Sueños Amazónicos: Un Programa de Salud Indígena en la Selva Peruana. Copenhague, Ed. Fundación Karen Elise Jensen y NORDECO, 2003.

Torres, Ramón. Entre lo propio y lo Ajeno: Derechos de los Pueblos Indígenas y Propiedad Intelectual. Quito, Ed. COICA/IBIS/Alianza del Clima/Senado de Berlín, 1997.

Vallejo, Ivette y De La Cruz, Rodrigo. Memoria del Evento "El Decenio Internacional y la Cooperación con los Pueblos Indígenas". Auspiciado por: COICA/CICA/Fondo Indígena. Quito, COICA/GTZ, 2005.

Vergara Belaúnde, Ricardo y Cornejo Flores, Carlos. Documento de Trabajo No. 2: Información Estadística. Las Municipalidades en el Perú. Una propuesta de Clasificación. Lima – Perú: Ed. Cooperación Alemana al Desarrollo (GTZ), 2007.

Zarzar, Alonso. Tras las Huellas de un antiguo presente. La problemática de los pueblos indígenas amazónicos en contacto inicial, recomendaciones para su supervivencia y bienestar. Lima, Ed. Defensoría del Pueblo, 2000.

Este libro se terminó de imprimir
en los talleres gráficos de COPY EXPRESS, S.A.
Octubre de 2008, Managua, Nicaragua.
Consta de 500 Ejemplares

ISBN: 978-99924-0-776-9

60 Declaración Universal de Derechos Humanos

Dignidad y justicia para todos y todas

Naciones Unidas Derechos Humanos

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos

unicef

Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer

UNIFEM