www.flacsoandes.edu.ec

Desafíos interculturales del desarrollo

Experiencias significativas en pueblos indígenas y gobernabilidad democrática

UNDP Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Desafíos interculturales del desarrollo

Experiencias siginificativas en pueblos indígenas y gobernabilidad democrática

Coordinador del Proyecto
Ferran Cabrero

Especialista del Área de Gobernabilidad Democrática
Gerardo Noto

Coordinador del Área de Gobernabilidad Democrática
Álvaro Pinto

Coordinador del Proyecto
Ferran Cabrero

Especialista del Área de Gobernabilidad Democrática
Gerardo Noto

Coordinador del Área de Gobernabilidad Democrática
Álvaro Pinto

Contribución bibliográfica, asesoría, o autoría por orden de países
Feliciana Mendoza y Christina Elich (Guatemala);
Ricardo Changala (Nicaragua);
Luisz Olmedo (Colombia);
Michel Guinand (Ecuador);
Liliam Landeo y Mario Solari (Perú);
Christian Jette, Mirna Cuentas (Bolivia);
Jorge Servin y Veronique Gerard (Paraguay)

Grupo de lectores por orden alfabético
Xavier Albó, Lilian Barajas, Mirna Cunningham,
Beatriz Fernández, George Grey Molina,
Otilia Lux de Coti, Andrés Salazar,
Marylene Smeets, y Carlos Vergara

Área de Gobernabilidad Democrática
Dirección Regional para América Latina
y el Caribe
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD

Con el auspicio de:
Programa Global de Fortalecimiento de los Derechos Humanos - PNUD

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2010
1 UN Plaza, New York, New York, 10017,
Estados Unidos de Norteamérica.

El análisis y las recomendaciones de esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva, ni de sus Estados Miembros. Es una publicación independiente preparada por encargo de la Dirección Regional de América Latina y el Caribe del PNUD. Es fruto de las contribuciones de un conjunto de expertos y del equipo coordinador del libro.

Somos parte de la red mundial de las Naciones Unidas que trabaja para lograr el desarrollo humano sostenible, impulsando las capacidades y los esfuerzos nacionales para construir una sociedad equitativa a través de la reducción de la pobreza y la promoción de los derechos humanos y la gobernabilidad democrática. Vinculamos a los países con conocimientos, experiencias y recursos en alianza con nuestros asociados y, apoyando la coordinación del sistema de las Naciones Unidas, promovemos la ampliación de las oportunidades de las personas.
www.undp.org

Seguimos siendo parte de la injusticia perpetua desde el establecimiento de las repúblicas. Las injusticias se basan principalmente en la expropiación de tierras y recursos naturales. La opresión, discriminación y racismo son la base de las desigualdades de los pueblos indígenas. Pero, ¿quiénes somos los pueblos indígenas? "Somos pueblos de derechos, que se basan en las colectividades y somos hijos e hijas de la madre tierra con formas de vida comunitarias".

Otilia Lux de Coti, en el taller de la Iniciativa Indígena Regional del PNUD, Chiapas, México, 14 de abril de 2010.

Gobernabilidad es "la construcción de confianza, consensos, diálogos y acuerdos sobre lo que queremos que sea la autonomía".

Grupo focal de Bluefields (Mirna Cunningham *et al.*, 2004:15, citado en PNUD, Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005: 220, *Las regiones autónomas de la Costa Caribe; ¿Nicaragua asume su diversidad?*).

Índice

Presentación por Álvaro Pinto 7

Prólogo por Carlos Mamani 11

Palabras clave 14

Desarrollo, gobernabilidad, y pueblos indígenas: Arqueología conceptual 15

Diálogo con representantes indígenas en los Consejos de Desarrollo. Guatemala1 37

Comité Consultivo de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes con el Sistema de Naciones Unidas en Nicaragua (CCPIAN-SNU) Nicaragua 1 49

Minga política. Colombia 1 59

Acuerdos del Nilo. Colombia 2 69

Proceso de diálogo con el pueblo nukak. Colombia 3 77

Visita del Relator en el marco de la Asamblea Constituyente Ecuador 1 87

Diálogos con los pueblos indígenas amazónicos. Perú 1 95

Consejo Nacional para el Diálogo. Bolivia 1 109

Proceso de conciliación entre el pueblo indígena guaraní y la empresa petrolera TOTAL E&P Bolivie. Bolivia 2 125

Fortalecimiento de capacidades institucionales para la implementación de políticas públicas orientadas a los pueblos indígenas. Paraguay 1 133

Conclusiones 143

Siglas y acrónimo 151

Presentación

La presente sistematización de diez experiencias en gobernabilidad democrática y pueblos indígenas se enmarca dentro del proyecto regional Iniciativa Indígena, que se desarrolla desde 2009 a lo largo de América Latina y el Caribe. En el marco de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* (cuyos artículos 41 y 42 instan a los organismos de la ONU a su plena aplicación); esta Iniciativa aspira a ampliar la participación inclusiva y significativa de este segmento especial de población, y su no discriminación, en procesos y proyectos de desarrollo con miras a fortalecer la gobernabilidad democrática de la región. La Iniciativa Indígena se implementa desde el Área de Gobernabilidad Democrática de la Dirección Regional para América Latina y Caribe (DRALC), y responde a las líneas estratégicas del Programa Marco de Cooperación del PNUD en la región, con el apoyo de la Dirección de Desarrollo de Políticas y su Fondo Temático para la Gobernabilidad Democrática (BDP-DGTTF, en sus siglas en inglés), la Dirección de Asociaciones (*Partnerships Bureau*), y el Programa Global de Fortalecimiento de los Derechos Humanos del PNUD.

Fundamentada en la política de compromiso con los pueblos indígenas del PNUD vigente desde 2001 ("El PNUD y los pueblos indígenas") y como continuación del componente indígena (2006-2007) del Programa de Fortalecimiento de los Derechos Humanos (más conocido como HURIST), implementado conjuntamente por el PNUD y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), la Iniciativa responde directamente a los objetivos y resultados identificados en el actual Programa Global de Fortalecimiento de los Derechos Humanos de acuerdo al cual, la participación significativa es un componente clave del enfoque basa-

do en derechos humanos. Igualmente, la Iniciativa intenta contribuir a la implementación de las Directrices sobre los Asuntos de los Pueblos Indígenas, del Grupo de Desarrollo de Naciones Unidas, y del Plan de trabajo interagencial para su puesta en práctica, y se enmarca en el Segundo Decenio de los Pueblos Indígenas del Mundo (2005-2015).

Uno de los objetivos específicos de la Iniciativa Indígena del PNUD ha sido sistematizar experiencias del trabajo de Naciones Unidas con los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe; especialmente las relativas a la gobernabilidad democrática de las sociedades donde viven (una de las áreas de incidencia de nuestra política de compromiso antes citada). Además, a partir de la *Encuesta regional sobre proyectos indígenas del PNUD* (Cabrero 2004) y del trabajo *PNUD y pueblos indígenas* (Ooft 2005), se comprobó que una de las esferas a potenciar por parte del PNUD era precisamente la de la llamada 'gobernabilidad democrática' en relación a unos actores clave y socios estratégicos para el PNUD en el logro del Desarrollo Humano: los pueblos indígenas.

Cabe afirmar que en la cooperación al desarrollo, los pueblos indígenas han sido caracterizados frecuentemente más como beneficiarios que como sujetos de derechos en proyectos tanto de erradicación de la pobreza como de sostenibilidad medioambiental (con el Programa de Pequeñas Donaciones, por ejemplo). De ahí que fuera necesario fortalecer la dimensión de pueblos indígenas como sujetos de derechos y más, si cabe, en proyectos de desarrollo en el área de gobernabilidad democrática que inciden en procesos políticos. Es decir, dicha situación podía calificarse como un vacío preocupante cuando los pueblos indígenas, especialmente en la última década del siglo pasado y en la actual de principios del siglo XXI, incidieron e inciden de forma determinante en las políticas públicas, instituciones, y modelos de Estado a lo largo de buena parte del Continente.

En los últimos años, el PNUD ha ido incrementado progresivamente los proyectos relacionados con la gobernabilidad democrática y los pueblos indígenas. Ejemplos de ello fueron el componente indígena del programa HURIST, y las experiencias locales de Guatemala, Colombia, Ecuador, y Bolivia. El PNUD y la Iniciativa Indígena, comprometidos con la promoción de los derechos de los pueblos indígenas a través de una gestión eficiente del conocimiento, avanzan esta compilación de experiencias (que en algunos casos

esperamos se consoliden como "buenas" o "mejores prácticas") lograda por medio de un proceso riguroso de sistematización colectiva.

Las diez experiencias aquí planteadas son las que se han creído significativas y a la vez se han podido sistematizar con el apoyo inestimable de varias personas en este subcontinente tan vital y urgente como es América Latina y el Caribe donde, a menudo, es difícil escribir, ponerse a ordenar textos con el tiempo mínimo que requiere cualquier proceso de reflexión. Otras experiencias interesantes no se han incluido aquí ya sea porque no hubo la posibilidad de contar aún con suficiente documentación (Surinam) o sobre todo porque se trata de proyectos en una primera fase o justo en ejecución (México y Chile), añadiendo en este grupo las negociaciones previas y aún en proceso de REDD en Panamá y Paraguay (con facilitación del PNUD). Junto con contribuir a reflexionar sobre procesos valiosos en nuestras sociedades, se espera que estas primeras diez experiencias aquí sistematizadas ayuden a alumbrar nuevas iniciativas de cambio, siempre, en vistas a una mayor gobernabilidad democrática para asegurar así un pleno desarrollo humano sostenible en la región.

Álvaro Pinto
Coordinador del Área de Gobernabilidad Democrática
Dirección Regional para América Latina y el Caribe
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Prólogo

Los pueblos indígenas han encontrado en el sistema internacional, las Naciones Unidas, un espacio de encuentro, ocasión para celebrar la vida como resumen las palabras andinas *jallalla* y *kawsachum*. Ha sido la fuerza de la convicción, el acto supremo colectivo de aferrarse a la vida, lo que hoy tiene por protagonistas a comunidades y pueblos indígenas que buscan restablecer su relación con la tierra, en la idea de que ésta es madre de la humanidad, fuente y dadora de la vida.

Como reconoce la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, los pueblos indígenas han sufrido injusticias históricas como resultado de la colonización, siendo desposeídos de sus tierras, territorios y recursos. La defensa de sus derechos, que también es la defensa de la vida, llevó a los representantes de los pueblos indígenas a los organismos internacionales para exponer su situación de indefensión y precariedad a causa de la permanente invasión a sus territorios.

La presencia indígena en Naciones Unidas llevó a importantes y fundamentales avances expresados en normas internacionales y en mecanismos que se encargan de sus asuntos, lo cual ha llevado a que Naciones Unidas adopte programas y líneas de acción a través de sus organismos, agencias y fondos.

En las sesiones del Foro Permanente los pueblos indígenas tienen la oportunidad de compartir sus visiones y dificultades en preservar su identidad y la posesión de sus territorios; tal ha sido el caso de los pueblos de la Amazonia peruana y su organización AIDESEP que denunciaron la vulneración de sus derechos a causa de los decretos legislativos que tenían por objeto implementar acuerdos de complementación comercial con los Estados Unidos. La actitud del gobierno hacia los pueblos indígenas quedó patente en el supuesto sín-

drome de perro del hortelano que éstos tenían en relación a los recursos de su territorio. El resultado, los hechos de Bagua (5 de junio 2009), podía haberse evitado si el gobierno escuchaba la voz de la protesta indígena. El papel de los organismos internacionales, en particular de la OIT, ha sido importantísimo, pues en su Conferencia Internacional recordaron al Estado los compromisos asumidos mediante el Convenio nº 169. En la misma vía se produjo la visita del Relator Especial, James Anaya. En este caso el papel de los organismos internacionales cobra fundamental importancia, su capacidad de incidencia y compromiso con los pueblos indígenas podrá apreciarse en la Ley de Consulta que debe ser sancionada por el Presidente de la República.

Para el Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas ha sido particularmente importante el trabajo con las agencias del sistema; es el caso del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que, a través de su proyecto regional Iniciativa Indígena, hace entrega de un libro que recoge diez experiencias de interacción y acompañamiento. Ya lo dice el título *Desafíos interculturales del desarrollo. Experiencias significativas en pueblos indígenas y gobernabilidad democrática*… es el desafío para el PNUD y los Estados de establecer una relación en el marco de los derechos con pueblos que durante tantos siglos sufren aún procesos de colonización. Cada una de las diez experiencias da cuenta de los logros en el acompañamiento, los diálogos que en casos como el de los *nukak* en Colombia, pasando por experiencias de consulta, resultan en instrumentos de gobierno propio como son los planes de vida. Esta experiencia revela una sensibilidad y compromiso que deben ser valorados en su real dimensión.

Es la práctica de la interculturalidad que se resume en la conformación y el funcionamiento del Comité Consultivo de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes con el Sistema de Naciones Unidas en Nicaragua (CCPIAN-SNU) a ejemplo del comité pionero establecido en Bolivia. El Comité, nos informa el libro, está conformado por seis miembros que representan a pueblos indígenas, tres afrodescendientes y tres personas notables, concebido como ámbito de reflexión, análisis, e intercambio de ideas y conocimientos, asesora al Sistema de Naciones Unidas (SNU) y sus agencias y fortalece su trabajo con el objetivo de hacer realidad los derechos y principios consagrados en los instrumentos internacionales. Es el compromiso de aplicar –entre otros– la *Decla-*

ración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, para lo cual contamos con una composición intercultural de delegados y personalidades que apoyan al SNU en su compromiso con los pueblos indígenas.

En casi todas las experiencias reunidas en el libro es de destacar la importancia de la consulta, el diálogo con el gobierno. Comenzando por el acompañamiento a la Minga Nacional de Resistencia Indígena (2008) protagonizada por los pueblos indígenas de Colombia, hasta el apoyo a la consulta al pueblo indígena guaraní para las operaciones de la empresa petrolera TOTAL en Bolivia. Teniendo como marco la experiencia colonial –relaciones de inequidad entre Estados y pueblos indígenas– la consulta, el consentimiento libre previo e informado, es el puente que lleva a la participación indígena en la toma de decisiones, un factor clave para la construcción de la democracia. La visita del relator James Anaya a la Asamblea Constituyente del Ecuador fue particularmente importante para apoyar la implementación de los derechos y en la proclamación de ese país como Estado plurinacional; así como en Bolivia los pueblos, naciones indígenas, son parte de un Estado de nuevo tipo, distinto al viejo Estado colonial.

El libro es una guía práctica y, a través de las experiencias, es posible aprender de lo que puede hacer Naciones Unidas en la aplicación de los derechos de los pueblos indígenas, desde apoyar a los gobiernos nacionales como también a los consejos de gobierno indígenas en llevar adelante procesos de desarrollo (ver caso Paraguay) que tengan como fin la armonía de relaciones, que se caracterizaron en la mayor parte de las veces por el conflicto y la violencia. Desde el Foro Permanente saludamos el esfuerzo del PNUD en la presentación de sus experiencias con pueblos indígenas y en la aplicación de las recomendaciones. Este esfuerzo lleva a celebrar la vida teniendo una agenda ampliamente aceptada sobre Madre Tierra, derechos y el Vivir Bien.

Carlos Mamani Condori
Presidente del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU
La Paz, septiembre 2010

Palabras clave

Amenaza de exterminio cultural o físico – *Colombia 2, 3.*
Consulta y participación – *Guatemala 1; Nicaragua 1; Ecuador 1; Bolivia 2.*
Desarrollo de capacidades – *Paraguay 1.*
Desplazamiento forzado – *Colombia 3.*
Facilitación, mediación y negociación – *Colombia 1, 2, y 3; Perú 1; Bolivia, 2.*
Leyes y políticas públicas – *Colombia 1, 3; Ecuador 1; Perú 1; Paraguay 1.*
Mecanismos de diálogo – *Guatemala 1; Nicaragua 1; Bolivia 1.*
Recursos naturales – *Perú 1; Bolivia 2.*
Tierras y territorios – *Bolivia 2.*

Desarrollo, gobernabilidad, y pueblos indígenas: Arqueología conceptual

El título de la presente compilación puede tener varias interpretaciones. La primera de ellas, siendo el editor el PNUD, remite a los sujetos de que están compuestas las mismas Naciones Unidas: un conjunto de Estado-nación culturalmente distintos a lo largo de los cinco continentes. Es decir, hay un desafío intercultural porque nos encontramos con experiencias en distintos Estados. Sin embargo, los Estados del mundo (alrededor de doscientos) apenas reflejan todas las culturas o naciones del mundo (sobre cinco mil) que viven o sobreviven en su interior. De hecho, fueron creados en parte para borrar las diferencias, supuestamente para hacer más fácil el gobierno de grandes volúmenes de personas de distintos orígenes culturales.

Al ser publicado desde América Latina el título de este volumen especialmente remite, si acaso de forma más radical, a las luchas de los últimos años por nuevos Estados plurinacionales e interculturales. Más allá de la secesión en que varias naciones del mundo piensan (para tener su propio Estado), en América Latina la discusión sobre el Estado (significativamente en las celebraciones de su bicentenario), versa, en su vertiente más innovadora, ilusionante, sobre cómo cambiarlo; cómo refundar ese Estado-nación clásico nacido de la Revolución Francesa; a veces útil, pero del todo insuficiente en lugares tan diversamente ricos como en el Sur del Continente americano, en estas Américas nada anglosajonas y a menudo tan poco latinas.

Los pueblos originarios de los territorios en que hoy se erigen los distintos Estado-nación (Guatemala, Ecuador, Bolivia…) no sólo piden políticas diferenciadas para revertir su marginación histórica; no sólo buscan espacios de autogobierno fundamentados en el derecho a la libre determinación para así poder mantener sus idiomas y manejar sus asuntos internos (como la justicia

comunitaria).[1] Limitarse a estas demandas sería ya de por sí un hito en los tiempos confusos del capitalismo globalizado. Pero con todo y ser esta una opción encomiable optan incluso por ir más allá: luchan de forma pacífica (a través de frentes amplios y utilizando hábilmente las nuevas TIC) para refundar el quehacer político; no sólo para ellos sino para toda la población de los Estados donde hoy están encajonados. En sólo dos palabras: son comuneros tradicionales (de su comuna, de su pueblo, de su nacionalidad), pero también son ciudadanos modernos, si acaso pertenecientes a una nueva ciudadanía que ellos ayudan a construir: la cultural.[2]

Una ciudadanía que ha ido avanzando en los distintos marcos nacionales a la par del escenario internacional. La Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (Viena, 1993) representó un antes y un después en la defensa de los derechos de los pueblos indígenas. En la Declaración y en su programa de acción se reconoce la dignidad inherente y la contribución única de los pueblos indígenas en el desarrollo y la pluralidad de la sociedad, e igualmente se reafirma el compromiso de la comunidad internacional en su bienestar económico, social y cultural y en el gozo de los frutos del desarrollo sostenible.[3] El mismo año de 1993 había sido proclamado por la Asamblea General Año Internacional de las Poblaciones Indígenas;[4] la Década Internacional de los

1 Véase artículo 3 de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, (Res. 61/295, Asamblea General de las NN.UU.): "Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural".

2 La ciudadanía cultural sería "el derecho a poseer y defender una memoria colectiva, adscripción e identidad específicas y lengua propia, a su respeto y reconocimiento públicos y a participar desde ellas en la sociedad política a la que pertenecen" (PNUD 2005: 21). También se habla de ciudadanía multiétnica e intercultural. Finalmente, para un buen resumen sobre los conceptos de ciudadanías diferenciada, étnica, y depurada véase Brett, R. (2009) *Etnicidad y ciudadanía.* Guatemala: PNUD/Cuaderno de Desarrollo Humano.

3 Se recomendó que la Asamblea General proclamase un decenio para estos pueblos, estableciera un foro permanente para las cuestiones indígenas, y adoptara una declaración sobre los derechos indígenas. Fue el indicio de los cambios que los pueblos indígenas habían esperado desde hacia tiempo, en el sentido de una implicación mayor del sistema en su conjunto para la protección y promoción de los derechos humanos.

4 Desde entonces el día internacional de este colectivo se celebra el 9 de agosto, en honor al día en que se realizó la primera sesión del Grupo de trabajo para las poblaciones indígenas, en 1982). Rigoberta Menchu, Premio Nobel de la Paz 1992, actuó como Embajadora de

Pueblos Indígenas del Mundo que siguió (1994-2004) continuó con el esfuerzo de fortalecer la cooperación con los pueblos indígenas, pero al resultar esta insuficiente, la Asamblea General proclamó en 2004 una Segunda Década (2005-2015). El 13 de septiembre de 2007, después de más de diez años de discusiones en el mecanismo correspondiente, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó de manera histórica la *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, donde se reconoce su derecho a la libre determinación.[5]

Como mínimo hay cuatro grandes bloques temáticos transversales que permean el presente estudio: desarrollo (o modelos de desarrollo, como el *sumak kawsay*); gobernabilidad (democrática si es que se aspira a un verdadero desarrollo humano sostenible);[6] democracia de ciudadanía (y enfoque de derechos), y –finalmente– consulta, participación, y diálogo intercultural. Luego es pertinente conocer qué entendemos por cada unos de estos temas y conceptos adscritos; excavar, aunque sea de forma superficial, en la tierra del lenguaje para ir a sus orígenes (a menudo míticos) y conseguir una mejor comprensión de todos ellos. Es decir, en las siguientes líneas se precisa hacer una arqueología conceptual.

buena voluntad para el mismo año, que tenía el ánimo de incrementar la conciencia respecto a la situación y demandas de los pueblos indígenas y conseguir recursos para asegurar un apoyo mayor de las políticas de desarrollo hacia ellos.

5 A parte de este instrumento, existe el Convenio nº169 de la OIT, el único vinculante en referencia a pueblos indígenas. Además, hay una serie de mecanismos que son o han sido clave para el desarrollo del marco jurídico de derechos de los pueblos indígenas; a saber: Grupo de Trabajo para las Poblaciones Indígenas (1982-2007); Grupo de Trabajo Intersesional para la Elaboración de un Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (1995-2007); Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas (desde el 2001); Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (desde el 2000); Mecanismo de Expertos de los Derechos de los Pueblos Indígenas (desde 2007).

6 De acuerdo al Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD *Profundizar la democracia en un mundo fragmentado* (2002: 51): *"Una «gobernabilidad» desde la perspectiva del desarrollo humano es una gobernabilidad democrática"*.

Desarrollo y *sumak kawsay* [7]

El desarrollo es un mito; siempre y cuando entendamos mito como aquello en que creemos y nos condiciona sin saber que creemos en él. Especialmente en Occidente, el mito del desarrollo surge como la principal locomotora de este tren imparable que parece haber sido la modernidad supuestamente globalizada. Bebiendo de las profundas aguas grecolatinas, explosiona en Europa en los siglos XVIII y XIX y se confunde con conceptos como evolución y progreso (el uno más biológico, el otro más moral) hasta el discurso del presidente Truman el 20 de enero de 1949, cuando se empieza a definir y entender como una política específica de cooperación entre los países.[8]

El PNUD, como programa de la ONU para el desarrollo, ha sido pionero en procurar establecer nuevos parámetros para definir y medir el desarrollo. Si bien y sobre todo desde los años sesenta ya se empezó a criticar que el desarrollo pudiera medirse sólo basándose en parámetros económicos (PIB per cápita),[9] en 1990, a partir de su primer *Informe Mundial de Desarrollo Humano*, el PNUD redefinió el concepto de la siguiente manera: "...es un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano. En principio estas oportunidades pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo. Sin embargo a todos los niveles del desarrollo, las tres más esenciales son disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente. Si no se poseen estas oportunidades esenciales muchas otras alternativas continúan siendo inaccesibles".[10]

Después de décadas de discusión el concepto del PNUD aparece como una alternativa clave a otros enfoques hasta entonces con aspiraciones hege-

7 Más recientemente se está introduciendo el término, que pareciera más ajustado, de *ally kawsay*.

8 Cabrero, F. (2006) *El Tercer Mundo no existe. Diversidad cultural y desarrollo.* Barcelona: OXFAM. Para una aproximación resumida claramente en varios conceptos véase Sachs, W. (ed.) (1996) *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*. Perú: PRATEC. Aparecen conceptos clave como "desarrollo", "necesidades", "nivel de vida", o "planificación" por autores hoy ya clásicos en la materia: Esteva, Illich, Latouche, Escobar…

9 La crítica se fundamentaba especialmente en que el crecimiento económico podía ser una condición necesaria mas no suficiente para el desarrollo.

10 PNUD (1990: 34) *Informe de desarrollo humano*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

mónicas, como el de 'bienestar social' (donde se destacaban las políticas de distribución) y el más conocido de "necesidades básicas" (concentrado en el grueso de bienes y servicios). Si bien no dejaba de tener presente estos aspectos, los superaba con un nuevo método de medición: el Índice de Desarrollo Humano (IDH), construido con base en indicadores tanto de bienestar económico como de salud y educación de la población. En resumen, el nuevo 'enfoque de capacidades' (el cómo del qué) pretendía superar el 'enfoque de necesidades básicas' proponiendo centrar la discusión en la persona y sus capacidades, más que en los bienes a los cuales ha de acceder.

Con todo, a pesar de que el nuevo 'enfoque de capacidades' tiene como objetivo central el ser humano; y de que para su medición el PIB per cápita queda como un indicador más, no el único, para cuantificar niveles de desarrollo; el nuevo concepto y el IDH no han dejado de tener sus limitaciones (como toda empresa humana, se podría añadir). Aparte de limitaciones técnicas (como dificultad de comparativas temporales en índices de escala variables y falta de datos desagregados) existiría una carencia en la incorporación de indicadores clave, como, por ejemplo, el de libertad.[11] Finalmente, una de las principales críticas es la incapacidad de medición de la sostenibilidad futura del proceso de desarrollo, aspecto en el que incidía ya en 1987 el Informe Brundtland (*Nuestro futuro común*) con su concepto de 'desarrollo sostenible', que se amplía más y más en los siguientes años. Así, en el marco de la Década Mundial para el Desarrollo Cultural (1988-1997), se profundiza en las distintas facetas del desarrollo, siendo una de ellas, en esos años, la cultura.

¿Pero acaso la cultura es sólo una faceta de algo más? Ciertamente es discutible. A mediados de los noventa, la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo apuntó una frase paradigmática: "El desarrollo humano divorciado de su contexto humano y cultural es crecimiento sin alma".[12] ¿Qué se empezaba a vislumbrar en los documentos oficiales de las Naciones Unidas? Primero que la cultura incide en el desarrollo; segundo, que la cultura es desarrollo y, finalmente, que distintas culturas tienen distintas concepciones de desarrollo, lo

11 No obstante, el PNUD no deja de recalcar acertadamente que "el concepto es más amplio que su instrumento de medición". Véase por ejemplo PNUD (2002: 53).

12 UNESCO (1996) *Nuestra Diversidad Creativa. Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo.* Paris: UNESCO.

que acaba por incorporar elementos intangibles como son las distintas cosmovisiones. Así, la Declaración de 2003 de la UNESCO serviría de encrucijada para dos esferas que hasta hoy venían por caminos distintos: el desarrollo y la diversidad cultural del planeta, "tan necesaria para el género humano como la diversidad biológica para los organismos vivos", y "una de las fuentes del desarrollo, entendido no solamente en términos de crecimiento económico, sino también como medio de acceso a una existencia intelectual, afectiva, moral y espiritual satisfactoria".[13] El concepto de desarrollo con cultura e identidad iba cobrando importancia...[14]

Si se habla de diversidad cultural, de culturas desde la perspectiva antropológica como pueblos con sus distintas prácticas, instituciones y valores; en América Latina es inevitable centrarse en los pueblos indígenas, extremadamente ricos culturalmente; históricamente sometidos, marginados, empobrecidos, y protagonistas, actualmente (en el período bisagra entre los siglos XX y XXI), de un resurgir también histórico desde nuevos movimientos sociales que interpelan al conjunto de la sociedad. No sólo hablan de autonomías o de cambiar gobiernos y de reconstituir el Estado-nación clásico, sino también de preservar la Madre Tierra y de ver la vida más allá de una historia de etapas o estadios unívocos y universales de peor a mejor. Hay más ventanas para ver y vivir el mundo nos vienen a decir: interpelan nuestros valores más profundos y nuestros mitos invisibles, persistentes y condicionantes, como es el del desarrollo.

Especialmente a partir de las Constituciones de Ecuador (2008) y de Bolivia (2009), los términos *sumak kawsay* (en kichwa) o *suma qamaña* (en aymara) aparecen como paradigmas de vida de los pueblos indígenas en general, en el sentido de considerar la vida desde su esencia de equilibrio, complementariedad, e igualdad (a diferencia del desequilibrio constante, la oposición insalvable, y la desigualdad creciente). Los términos se traducen como 'vivir

13 Extractos de los artículos 1 y 3 de la *Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural* (2 de noviembre de 2001). Para un debate amplio sobre desarrollo y diversidad cultural, pero especialmente centrado en la llamada 'libertad cultural' véase PNUD (2004) *Informe de desarrollo humano: La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. Barcelona: Mundi-Prensa.

14 Véase especialmente el informe de la reunión del grupo internacional de expertos *Los pueblos indígenas: desarrollo con cultura e identidad: artículos 3 y 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* (E/C.19/2010/14).

bien', 'buen vivir', o 'vivir en plenitud', y significarían en general algo así como "vivir en armonía y equilibrio; en armonía con los ciclos de la Madre Tierra, del cosmos, de la vida y de la historia, y en equilibrio con toda forma de existencia".[15] En otra definición útil: "Es una concepción andina ancestral de la vida que se ha mantenido vigente en muchas comunidades indígenas hasta la actualidad. Sumak significa lo ideal, lo hermoso, lo bueno, la realización; y kawsay, es la vida, en referencia a una vida digna, en armonía y equilibrio con el universo y el ser humano, en síntesis el sumak kawsay significa la plenitud de la vida".[16]

Las palabras sobresalientes en cualquiera de las definiciones son armonía y equilibrio; que no se citan en ninguno de los conceptos de desarrollo al uso en el ámbito de Naciones Unidas y de la cooperación al desarrollo en general. Son términos similares, englobantes y normativos, que aspiran a tener hegemonía dentro de nuestra materia gris… pero no son iguales. ¿Es el *sumak kawsay*, al igual que el desarrollo, otro mito? Sí, lo es, pero se espera (cada vez más personas tienen esa esperanza) que sea para todos y todas un mito beneficioso, que asegure la vida en el planeta, y nos ayude a convivir de manera más plena, si no en plenitud total. En todo caso y en su menor medida, de acuerdo a la recientemente aprobada *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, los pueblos indígenas en virtud del derecho a la libre determinación *"determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social, y cultural"* (art. 3). En América Latina, el surgimiento del movimiento indígena ha permitido de pronto visibilizar distintas formas de entender la vida basándose en cosmovisiones disimiles, incluso opuestas. No

15 Huanacuni Mamani, F. (2010) *Buen Vivir / Vivir Bien. Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas.* Lima: CAOI. Para una buena discusión sobre esta nueva aproximación véase VV.AA. (2010) *Sumak Kawsay: Recuperar el sentido de vida*, en América Latina en movimiento, II época, año XXXIV, nº452, Quito, ALAI; y VV.AA. (2010) *Alternativas civilizatorias: Los viejos nuevos sentidos de humanidad*. América Latina en Movimiento, II época, año XXXIV, nº453, Quito, ALAI.

16 Kowii, A. (2010: 6) *El Sumak Kawsay*. Presentación en el marco de la octava sesión del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. El carácter no capitalista y hasta descolonizador es central en esta concepción. Al respecto, David Choquehuanca, Ministro de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia, apunta: "El Vivir Bien está reñido con el lujo, la opulencia y el derroche, está reñido con el consumismo" (América Latina en movimiento, nº452, *op. cit.*).

ha sido y sigue sin ser un camino fácil o ausente de conflicto. Todo lo contrario, ha afectado de forma profunda, y a veces a sangre y fuego, la gobernabilidad de la región.

Gobernabilidad

Un segundo concepto clave (y tema extenso) en el presente compendio es el de gobernabilidad. Como desarrollo, gobernabilidad aparece como un concepto prioritario en el quehacer de la cooperación internacional, especialmente en el ámbito del PNUD en América Latina desde los procesos de democratización de los años ochenta;[17] pero, como todo concepto amplio, a menudo puede resultar difuso ¿Qué se entiende por gobernabilidad?

Para poder responder es preciso remitirse al contexto: el concepto (*governance* en inglés) aparece a mediados de los años setenta en la academia norteamericana para analizar la crisis de los regímenes democráticos ante las demandas crecientes de los ciudadanos.[18] En principio remitía a "la capacidad de un sistema político de gobernarse a sí mismo" (de manera similar, sería "el grado de aceptación social de las políticas públicas"). Para incrementar esta capacidad y que solventara la crisis de aquellos años inciertos se elaboró una receta con dos ingredientes complementarios: disminuir la participación ciudadana directa y tecnificar la conducción de la sociedad confiándola a diferentes actores no estatales (empresas, asociaciones, grupos de interés), cuyas interacciones limitadas permitieran conciliar más fácilmente antagonismos.

En lengua castellana y en el ámbito de las políticas públicas y la cooperación internacional, el concepto de gobernanza llega más tarde.[19] Aparece a par-

17 Se los cita como "Tercera ola de democratización"; que empieza con la Revolución de los Claveles (Portugal) en 1974 y se extiende luego a otros países y continentes, como es el caso de América Latina, hasta 1990. Véase al respecto el trabajo pionero de Guillermo O'Donnell como coeditor (1988): *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Igualmente véase Huntington, S. (1994) *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX.* Barcelona: Paidós.

18 UNDP (2004) *UNDP Strategy Note on Governance for Human Development.*

19 Otro concepto relacionado sería el de gobernación (*governing*), la acción de gobierno, que en un principio se usaba como sinónimo de gobernanza (*governance*).

tir de mediados de los ochenta en el debate de la gobernabilidad, y podría definirse como la "capacidad de auto coordinación de la propia sociedad", necesaria para una buena gobernabilidad. El término aparecería para acabar de legitimar la receta anteriormente apuntada. Si la gobernabilidad se centraba en el Estado y el gobierno (véase la discusión focalizada entre presidencialismo y parlamentarismo), en los procesos de globalización creciente se evidencia y se pasa a analizar una mayor interdependencia de los distintos ámbitos de una sociedad: gobierno, empresas, sociedad civil clásica (iglesias, sindicatos, ONG); nacional e internacional, público y privado, individual y colectivo; sin un centro director del proceso (o no tan determinante como antes).

No obstante, esta nueva perspectiva, condición o prescripción de la sociedad no significa mayores índices de igualdad y prosperidad en todos los países sino, a menudo, todo lo contrario: suele venir de la mano con la fórmula del Estado mínimo que se conoce especialmente en América Latina por los ajustes neoliberales de los últimos años. Desde finales de los ochenta, ambos conceptos, gobernabilidad y gobernanza (a menudo confusamente intercambiables), entran a formar parte de la agenda del desarrollo,[20] y algunos organismos de la ONU como el PNUD los procurarán expandir para asegurar de manera amplia los derechos de las personas (por ejemplo, a través de las organizaciones sociales más transformadoras). Así, de acuerdo con el PNUD, gobernabilidad es "el marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas".[21]

La movilización indígena, sobre todo desde los años ochenta del siglo pasado, incide en la baja gobernabilidad de los sistemas políticos estatales clásicos en América Latina y el Caribe, y es, a la vez, una oportunidad de refundación o hasta de descolonización y "segunda independencia" (véanse espe-

20 De hecho, la Real Academia Española, de la Lengua, trató de cerrar el debate en el 2000 optando por el concepto de gobernanza (un galicismo medieval en desuso) si bien admitiendo gobernabilidad como sinónimo. Citado de Prats (2001: 119).

21 PNUD (1999) *Globalización con rostro humano: Informe de Desarrollo Humano*. Véase también: Martínez, E. (1999) *Discurso de inauguración del Taller PNUD/IIG Ahora las instituciones. Desarrollo Institucional para el Desarrollo Humano*. Y para el programa PAPEP del mismo PNUD, se podría entender de forma sucinta como "la capacidad de respuesta de las instituciones de la democracia a las demandas de los ciudadanos".

cialmente los debates políticos de la Bolivia actual). Una movilización con dos causas principales: (i) el fracaso de las políticas de desarrollo clásicas de los años cincuenta y sesenta; y (ii) la creciente conciencia entre la intelectualidad indígena emergente de que el modelo de Estado que se había postulado desde la Independencia era defectuoso. Pero además, a partir de los años ochenta se da un contexto habilitante debido a: (iii) el final de la Guerra Fría, que descentra el discurso de la lucha de clases en la acción colectiva; (iv) el consiguiente final de las dictaduras militares, que facilita la competición por el espacio político de nuevos o renovados actores sociales, y (v) el impacto de la nueva economía global en las áreas rurales.[22]

También se ha recalcado la función positiva para la acción colectiva de los propios procesos de globalización, que modificaron de manera sustancial el sistema de gobierno internacional, en especial por: (i) el impacto de las nuevas tecnologías, y (ii) la erosión del concepto de soberanía (estatal). Esta nueva situación significaría un desplazamiento del poder y del control estatal en tres direcciones: (i) hacia 'arriba' (la esfera internacional); (ii) hacia 'abajo' (descentralización política y económica), y (iii) hacia 'fuera' (ONG y organizaciones de la sociedad civil en general).[23] ¿Es cierta esta pérdida de poder estatal o depende a qué Estados nos refiramos? En todo caso es evidente que los conflictos basados en la identidad cultural han ido en aumento en los últimos años, y que tanto el trabajo de las ONG ('hacia fuera') como de la esfera internacional y especialmente Naciones Unidas ('hacia arriba' o 'desde abajo' se podría añadir) ha sido esencial para poner los derechos humanos en el centro de la discusión.

Especialmente en América Latina, el PNUD impulsa programas y proyectos de fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, como es la Iniciativa Indígena en que se enmarca la presente publicación. Se dice que disponer de una buena gobernabilidad es indispensable para el proceso de desarrollo económico, social, y cultural. Los últimos acontecimientos y el llamado 'enfoque

22 Véase por ejemplo el artículo del académico del Colegio de México y ex Relator Especial (2001-2008) Rodolfo Stavenhagen (2002) *The Return of the Native: The Indigenous Challenge in Latin America*, Institute of Latin American Studies, Occasional Papers, nº27. Londres: University of London.

23 Véase Martí i Puig (2006) *Emergencia de lo indígena en la arena política ¿un efecto no deseado de la gobernanza?*, en Martí i Puig (editor) *Pueblos Indígenas y Política en América Latina*. Barcelona: Fundació CIDOB.

de derechos' añaden un desafío mayor a este proceso. En primer lugar, se está en un proceso de revisión de ciertos elementos del sistema político, no de su conjunto, con lo cual la discusión se centra en la calidad de la democracia y los métodos para aumentarla. En segundo lugar, especialmente desde el movimiento indígena, surgen interrogantes que plantean mayores desafíos: si la libertad cultural (desde una perspectiva individual) y sobre todo la libre determinación (desde una perspectiva colectiva) son derechos a ejercitar, distintas gobernabilidades y sistemas políticos deben tomarse por igual en consideración, empezando por una verdadera gobernabilidad democrática a través de la cual se reconozcan activamente los distintos pueblos (naciones) que viven dentro del Estado-nación clásico.[24]

Democracia de ciudadanía y enfoque de derechos

La ciudadanía, de forma genérica, es el ejercicio de derechos, pero el ejercicio de derechos que viene de la Revolución Francesa y el Estado moderno; es decir, el ejercicio de derechos dentro de un marco cultural dado. Aún hoy, con todo y los embates de la globalización en todas sus esferas (con sus aspectos positivos y negativos), a los indígenas de la Sierra ecuatoriana, por ejemplo, les dice poco el término ciudadano, pues se refieren a sí mismos como comuneros: personas de una comuna con sus derechos y especialmente deberes.[25] Con todo, pueden ser los primeros en salir a la calle y movilizarse cuando hay un llamado del movimiento indígena del país (muy poderoso) para asegurar y

24 Véase el informe de referencia del PNUD (2004) *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. PNUD: Buenos Aires. En el informe se destaca que la "democracia es más que un régimen político". Para más artículos sobre la misma temática véase PNUD (2004) *La Democracia en América Latina. Contribuciones para el debate*. PNUD: Buenos Aires.

25 No es sólo que estén desafectos hacia un Estado porque tienen una "ciudadanía de baja calidad" (para utilizar el concepto de O'Donnell), sino que tienen un marco cultural distinto. Para un resumen claro y contextualizado del concepto de ciudadanía véase Sojo, C. (2002) *La noción de ciudadanía en el debate latinoamericano*, en Revista de la CEPAL, nº76, abril, Santiago de Chile, CEPAL. Para una buena crítica radical al concepto occidental moderno de ciudadanía véase Nicolau, A. (2004) *La ciudadanía, un concepto occidental peligroso*, en Boletín ICCI-ARY Rimay, año 6, nº61, abril, Quito, ICCI.

avanzar los derechos no sólo de ellos, sino de todos los ecuatorianos (tanto rurales como citadinos, tanto los que se sienten comuneros como los que se sienten ciudadanos). Este ejemplo nos dice mucho de la diversidad cultural, de las distintas formas de vivir, y también de las conjunciones entre las distintas culturas en el marco del Estado-nación moderno, hoy interpelado y en vías de relectura, reestructuración o reinvención.

Un gran aporte desde la relectura del Estado-nación es el del PNUD con sus informes sobre la democracia en América Latina: un esfuerzo multidisciplinario que ya consta de varios libros e informes y que, en su segunda fase en 2009-2010 tiene a la OEA como principal colaborador procurando ahondar en el concepto de 'democracia de ciudadanía'. ¿A qué se refiere? Básicamente a una democracia de derechos plenos ('ciudadanía integral'); es decir, de derechos políticos ('democracia electoral'), pero también de derechos civiles así como de derechos económicos, sociales y culturales, y que constaría de tres vertientes fundamentales.[26]

En primer lugar, en la 'ciudadanía política', con todo y ser la más avanzada, se han de abordar déficits democráticos como la muy baja representatividad de los pueblos indígenas, por ejemplo, la poca confianza en los representantes, y el poco control de éstos por parte de los ciudadanos. En segundo lugar y continuando en la región, la 'ciudadanía civil' evidencia el enorme espacio que hay entre las leyes emitidas y tratados internacionales firmados (como el Convenio nº169 de la OIT) y la realidad del día a día, con persistencia de la discriminación, la inseguridad y, por ende, la falta de respeto a la integridad física, a la vida. En tercer y último lugar, la 'ciudadanía social' se vincula al mandato y nicho más conocido del PNUD en la región como facilitador para promover derechos económicos, sociales y culturales a través de su integración en procesos y políticas de desarrollo.

Se sabe que América Latina es la región más desigual del mundo. Además, a pesar de que los sistemas nacionales de estadísticas no suelen contar con datos desglosados exhaustivos por pueblo o cultura, el cruce de datos estadísticos generales y los pocos datos desglosados existentes evidencian una profun-

26 VV.AA. (2007) *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*. Lima: PNUD/Unión Europea.

da brecha entre población indígena y no indígena. Es decir, con todo y su creciente influencia política, los pueblos indígenas de América Latina han avanzado poco en materia económica y social durante las últimas décadas y continúan sufriendo altos niveles de pobreza, menor educación y mayor incidencia de enfermedades y discriminación que otros grupos.[27]

¿Cómo encarar de la forma más efectiva estos desafíos? Básicamente a través del 'enfoque de derechos', un marco conceptual novedoso en el ámbito del desarrollo. Desde las reformas de 1997 introducidas por el Secretario General, una tarea importante de las Naciones Unidas viene siendo integrar los derechos humanos en todo el trabajo de la Organización. Antes se han citado los enfoques de 'bienestar social', de 'necesidades básicas', de 'capacidades' (que se mantendría, de forma más técnica, junto con este nuevo enfoque más global, no sólo circunscrito al ámbito del llamado desarrollo)[28]… Este nuevo marco conceptual y metodológico se conoce como 'enfoque basado en derechos humanos' (EBDH), a partir del cual se considera el derecho internacional de los derechos humanos como un marco conceptual, aceptado por la comunidad internacional, capaz de ofrecer un sistema coherente de principios y reglas para el desarrollo humano sostenible.

En otras palabras, la idea básica del EBDH es que las políticas y las instituciones orientadas a la reducción de la pobreza han de estar basadas explícitamente en las normas y los valores establecidos en la legislación internacional

27 Como ejemplo, en Bolivia la pobreza entre la población indígena alcanza el 73% (53% de extrema pobreza), mientras en Perú en esta misma población alcanza el 63% (22% de extrema pobreza). En Ecuador, el 81% de la población indígena es pobre y, en México, la pobreza entre este segmento de población alcanza casi el 90% (68% de extrema pobreza). Para más información desde un análisis comparativo regional véase Gillette Hall y Harry Anthony Patrinos (2005) *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004.* Bogotá: Banco Mundial / Mayol Ediciones. De acuerdo a los autores: "A pesar de que los pueblos indígenas de la región han aumentado su poder político y representación durante la última década, esto no se ha traducido en los resultados positivos –en términos de reducción de la pobreza– que hubiésemos esperado encontrar cuando comenzamos con esta investigación".

28 Véase el concepto aun más concreto de 'desarrollo de capacidades' para tener un proceso de desarrollo más significativo y sostenido. ¿Su definición? "El proceso a través del cual individuos, organizaciones, y sociedades obtienen, fortalecen y mantienen las capacidades para establecer y alcanzar sus propios objetivos a lo largo del tiempo"; citado de UNDP (2008) *Capacity Development: Practice Note*.

sobre derechos humanos. La reducción de la pobreza no se reduce a una cuestión de necesidades de la gente (cumpliendo mandatos morales o políticos), sino también presupone que la gente tiene derechos (basados en una serie de declaraciones y tratados firmados por los Estados). No es un acto de caridad: la reducción de la pobreza pasa a ser una obligación jurídica.[29]

Un EBDH en el desarrollo está fundamentado en los valores, principios y normas de la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los subsiguientes tratados vinculantes legalmente en Derechos Humanos: los dos Pactos, y las cinco convenciones de la ONU que protegen los derechos de las mujeres, de los niños, de los trabajadores migratorios, o que se refieren a temas específicos, como la eliminación de la discriminación racial y de la tortura. Los Estados Partes tienen la obligación específica de: (i) respetar; (ii) proteger, y (iii) cumplir los derechos incluidos en estos instrumentos. Dicha maquinaria global de derechos humanos se complementa a escala regional en otra serie de instrumentos vinculantes (de obligado cumplimiento). En el caso de América Latina están, por ejemplo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

Un EBDH debe contribuir al desarrollo de las capacidades del 'titular de deberes' (el Estado) para asumir sus deberes y de los 'titulares de derechos' (los ciudadanos) para reclamar sus derechos. Los principios de los derechos humanos que deben guiar la programación en el desarrollo humano son: (i) universalidad e inalienabilidad; (ii) interdependencia e interrelación; (iii) igualdad y no discriminación; (iv) participación e inclusión; (v) rendición de cuentas e imperio de la ley.

En el ámbito programático, un buen ejemplo al respecto fue el componente indígena del programa HURIST en América Latina y el Caribe, implementado entre 2006 y 2007 por el PNUD junto con la OACDH en Guatemala, Ecuador, y Bolivia. Además de varios estudios específicos y publicaciones innovadoras de difusión general sobre los derechos de los pueblos indígenas, y del

29 De acuerdo con el PNUD, los derechos humanos y el desarrollo humano comparten una visión común y un mismo objetivo: asegurar la libertad, el bienestar y la dignidad de todas las personas. Véase especialmente Sen, A. (2000) "Los Derechos Humanos y el Desarrollo Humano", capítulo primero del *Informe del PNUD sobre Desarrollo Humano: Derechos Humanos y desarrollo humano*. Barcelona: Mundi-Prensa.

desarrollo de capacidades a los UNCT, el componente facilitó la creación o el fortalecimiento de Grupos de Trabajo Interagenciales sobre Interculturalidad que ya han promovido la inclusión del enfoque intercultural en distintos Marcos de Asistencia.[30] Además, posibilitó el establecimiento, en diciembre de 2006 en Bolivia, de un Consejo Nacional para el Diálogo entre los Pueblos Indígena Originario Campesino y el Sistema de Naciones Unidas, experiencia pionera en la región incluida en este compendio de sistematización.[31]

Consulta, participación, y diálogo intercultural

Diferentes mecanismos de Naciones Unidas (como el Relator Especial) han señalado que los procesos de consulta y el principio de consentimiento libre, previo e informado que se establecen en la Declaración y en el Convenio nº 169 responden al derecho de libre determinación de los pueblos y remiten a la constancia de poca representación política de los pueblos indígenas en las estructuras políticas que gobiernan sus vidas (y por ende a menudo las determinan).[32] Aquí el PNUD juega un papel fundamental en el desarrollo de capacidades de instituciones indígenas e instituciones estatales con miras a fortalecer la participación política de los pueblos indígenas y sus organizacio-

30 Los llamados comúnmente con el acrónimo castellano de MANUD (UNDAF en inglés), son los marcos generales de planificación y coordinación de las agencias del sistema de las Naciones Unidas en un país y por un determinado período de tiempo. El MANUD viene acompañado de la Evaluación Común de País, un análisis de la situación realizado conjuntamente con el gobierno correspondiente.

31 Véase la contribución de Rebeca Grynspan (DRALC/PNUD) en el Panel con el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (Nueva York, 22 de mayo de 2009). Para las memorias del componente de programa véase Cabrero, F. (2008) *Programa de Fortalecimiento de los Derechos de los Pueblos Indígenas en América Latina*. Quito: PNUD.

32 'Libre' en el sentido de que no debería implicar coerción, intimidación ni manipulación; 'previo' en el sentido de suficiente antelación; 'informado' convenientemente, incluyendo evaluaciones de impacto ambiental, social, y cultural. Un aspecto fundamental es que la consulta debe ser de buena fe y con el objetivo de alcanzar un acuerdo o consentimiento. Véase por ejemplo el Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas; James Anaya del 15 de julio de 2009: A/HRC/12/34. Igualmente puede consultarse el apéndice A del informe de su visita a Chile el 24 de abril de 2009: A/HRC/12/34/Add.6. Otro documento importante es el *Informe del Seminario internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado*

nes y aumentar la transparencia, lo cual contribuye fundamentalmente a la prevención de conflictos mediante la identificación de acuerdos y soluciones sostenibles basadas en la ética y la confianza.

La 'consulta previa, libre e informada' (sobre procesos constitucionales y leyes, desplazamientos o extracción de recursos naturales que afecten a los pueblos indígenas, por ejemplo) es parte del derecho a la participación más amplia dentro de la sociedad.[33] No es exclusiva de los excluidos históricos como los pueblos indígenas, bien puede darse en otros colectivos; pero en éstos (sin apenas representación política en las estructuras del Estado) la 'consulta previa' aparece como piedra de toque de sus demandas para una ciudadanía más incluyente. La consulta, como participación mínima, vendría a indicar si el proceso democrático avanza o se ha estancado: visualiza compromisos y voluntades políticas en el sentido de respetar el derecho a la libre determinación, a las distintas formas de decidir colectivamente el futuro.

En cualquier proceso de negociación, y los pasos que conllevan a la consulta previa usualmente lo han sido (aunque ésta sea vinculante para los Estados), se precisa de un mediador o facilitador. El primer concepto se refiere a la asistencia a dos o más partes en el proceso de negociación, tradicionalmente al margen de sistemas judiciales, usualmente externo y neutral. Ahora bien, como ser 'neutral' hoy se considera difícil, si no imposible, apareció el concepto de 'imparcial' para luego aceptarse el término 'multiparcial' y, finalmente, el término 'aceptable'. PNUD no es un mediador estrictamente 'neutral' o 'imparcial'. Su agenda, especialmente desde el EBDH de finales de la década de los noventa, está comprometida con la democratización y con los derechos humanos, como lo están las de todas las agencias y programas del sistema (no sólo la agenda de la OACNUDH)[34]. Pero sí puede cumplir para la mayoría de actores funciones de mediación aceptable.

---

y los pueblos indígenas, presentado en el cuarto período de sesiones del Foro Permanente para las Cuestiones indígenas (Nueva York, 16 al 27 de mayo de 2005): E/C.19/2005/3.

33 De acuerdo al PNUD (2002, *Op. cit*. 52): "La libertad y la participación políticas forman parte del desarrollo humano, como objetivos de desarrollo en sí mismos y como medios para hacer progresar el desarrollo humano". En consecuencia, habría que ampliar la participación de la gente (en organizaciones sociales, políticas…) para profundizar en el desarrollo humano.

34 Véase al respecto el concepto de 'neutralidad activa' del mismo PNUD (programa PAPEP); concepto desde el cual se asume que existe una diversidad de opciones políticas que respon-

No obstante, cada vez es más común considerar al PNUD con un rol de 'facilitador' (o de 'acompañamiento'), como una institución que apoya, favorece y encamina una negociación o diálogo en vistas a asegurar un buen proceso. Como facilitador, concepto de connotaciones más amplias, el PNUD puede ayudar a que las partes resuelvan por sí mismas sus propios conflictos. Utiliza distintas técnicas (como la mediación y la conciliación) para intervenir; sin limitarse a ninguna de ellas. ¿Ha sido el PNUD facilitador de negociaciones y diálogos con los pueblos indígenas? En las próximas páginas se verá que así ha sido: desde Guatemala, pasando por Nicaragua, Colombia y Perú, por citar sólo unos pocos casos. Además, hay que recalcar que no sólo se ha dado en procesos de negociación, sino en los de diálogo en el sentido de mayor extensión temporal y sin necesariamente buscar acuerdos o pactos, sino de comprenderse cada vez más y mejor.

¿Qué es un diálogo intercultural? Un diálogo entre culturas, entre distintos pueblos, cada uno con sus valores, instituciones, y prácticas. ¿Cómo se realiza? En principio entre las distintas instituciones de los pueblos, puesto que es un diálogo entre colectivos, no tanto entre individuos (entendiéndose que las instituciones son los espacios de delegación legítima de estos últimos). Como requisito primero debe darse una voluntad clara y sincera a través de un código de conducta (que no se circunscribe sólo al diálogo) en un proceso que el propio PNUD ha definido como 'enfoque dialógico', recalcando así la calidad de la interacción. Debiera darse con respeto, empatía, apertura, transparencia, adoptando una postura de indagación... lo cual permitiría un "tipo de cambio que se necesita para avanzar en los desafíos societales".[35]

---

den a diferentes inclinaciones ideológicas, ante las cuales se actúa de forma neutral en la medida en que tengan como objetivo la defensa de la democracia.

35 Véase Pruitt, B. y P. Thomas (2008: 34) *Diálogo Democrático. Un manual para practicantes.* Washington: ACDI/IDEA/OEA/PNUD. Para un guía práctica véase Retolaza, I. (2010) *Teoría de cambio. Un enfoque de pensamiento-acción para navegar en la complejidad de los procesos de cambio*. Guatemala: HIVOS/PNUD.

Palabras finales

Coincidiendo con la publicación de este libro, se conmemoran veinte años de la ola de movilizaciones de principios de los noventa del movimiento indígena moderno a lo largo y ancho de América Latina. En ciertas latitudes, volvieron las marchas desde los distintos puntos supuestamente periféricos de cualquier país hacia ese centro imaginario y real del poder que es la capital de cualquier Estado. No obstante las nuevas Constituciones (véase las más recientes de Ecuador y Bolivia), que definen al Estado como "plurinacional" e incluso "intercultural",[36] los miles de cuerpos y almas en movimiento siguen demandando voluntad política para hacer realidad lo que plasman las Cartas Magnas e incluso ir más allá, rebasarlas.[37] Tras veinte años siguen las movilizaciones, el reclamo de derechos tanto individuales como colectivos o, si se quiere desde una perspectiva menos liberal, la vieja táctica del 'poder popular'…

¿Estaremos entonces ante procesos críticos que procuran una gobernabilidad más inclusiva? Las diez experiencias sistematizadas en este estudio parecen corroborarlo, pero en una vertiente positiva del conflicto: como oportunidad; en este caso para asegurar espacios de participación que a su vez apuntalen derechos históricamente alcanzados (pero no asegurados). Nuevos horizontes pluridiversos aguardan; así como nuevos giros en ese caleidoscopio que es la realidad social. Habrá que desenterrar, descubrir y dar significado a otros conceptos fiables para comprender mejor la interacción entre personas y entre pueblos, a menudo por medio de movimientos sociales, como es el indígena, con su incidencia determinante en la gobernabilidad democrática de la región y, por ende, en el desarrollo humano sostentible.

Ferran Cabrero
Coordinador Iniciativa Indígena

36 Por ejemplo, el art. 1 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) dice así: "El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada".

37 Puede consultarse VV.AA. (2008) *¿Qué está pasando con los derechos de los pueblos indígenas? Estudio sobre buenas prácticas, obstáculos y desafíos en la implementación de las recomendaciones*

Referencias bibliográficas

Anaya, J. (2009) *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas James Anaya 15 de julio de 2009*: A/HRC/12/34.

— (2009) *Apéndice A del Informe de su visita a Chile el 24 de abril de 2009:* A/HRC/12/34/Add.6.

Brett, R. (2009) *Etnicidad y ciudadanía.* Guatemala: PNUD/Cuaderno de Desarrollo Humano.

Cabrero, F. (2008) *Programa de Fortalecimiento de los Derechos de los Pueblos Indígenas en América Latina*. *Memoria del Componente de Programa.* Quito: PNUD/ACCD.

— (2006) *El Tercer Mundo no existe. Diversidad cultural y desarrollo.* Barcelona: OXFAM.

Chuji, M. (coord.) (2010) *Ecuador. Derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades. Evaluación de una década 1998-2008*. Quito: CONAIE / *Tukui Shimi* / IPES / AECID / IWGIA.

Grynspan, R. (2009) Contribución del PNUD/DRALC al Panel con el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (Nueva York, 22 de mayo de 2009).

Hall, G. y H. A. Patrinos (2005) *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004.* Bogotá: Banco Mundial / Mayol Ediciones.

Huanacuni Mamani, F. (2010) *Buen Vivir / Vivir Bien. Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas.* Lima: CAOI.

Kowii, A. (2010) *El Sumak Kawsay*. Presentación en el marco de la octava sesión del Foro permanente para las cuestiones indígenas.

Martí i Puig, S. (2006) *Emergencia de lo indígena en la arena política ¿un efecto no deseado de la gobernanza?*, en Martí i Puig, S. (editor) *Pueblos Indígenas y Política en América Latina*. Barcelona: Fundació CIDOB.

del Relator Especial sobre la Situación de 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. Quito: OACNUDH/UNIFEM/UNICEF.

Nicolau, A. (2004) *La ciudadanía, un concepto occidental peligroso*, en Boletín ICCI-ARY Rimay, año 6, nº61, abril, Quito, ICCI.

ONU (2010) *Debate sobre el tema especial para el año: "Los pueblos indígenas: desarrollo con cultura e identidad: artículos 3 y 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas".* Nueva York, 19 al 30 de abril de 2010: E/C.19/2010/14.

— (2005) *Informe del Seminario internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas, presentado en el cuarto período de sesiones del Foro Permanente para las Cuestiones indígenas*. Nueva York, 16 al 27 de mayo de 2005: E/C.19/2005/3.

PNUD (2009) *Revalorizar la política para fortalecer la democracia. Proyecto de Análisis Político y Escenarios Posibles: PAPEP*. Serie compartir conocimiento vol. II. Panamá: PNUD.

— (2005) *Informe sobre Desarrollo Humano. Las Regiones Autónomas de la Costa Caribe. ¿Nicaragua asume su Diversidad?* Nicaragua: PNUD.

— (2004) *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. PNUD: Buenos Aires.

— (2004) *La Democracia en América Latina. Contribuciones para el debate*. PNUD: Buenos Aires.

— (2004) *Informe de desarrollo humano: La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. Barcelona: Mundi-Prensa.

— (2002) *Informe de Desarrollo Humano: Profundizar la democracia en un mundo fragmentado.* Barcelona: Mundi-Prensa.

— (1990: 34) *Informe de desarrollo humano*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Prats, J. (2001) *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico*, en Revista Instituciones y Desarrollo nº 10, págs. 103-148, Barcelona, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.

Pruitt, B. y P. Thomas (2008) *Diálogo Democrático. Un manual para practicantes.* Washington: ACDI/IDEA/OEA/PNUD.

Retolaza, I. (2010) *Teoría de cambio. Un enfoque de pensamiento-acción para navegar en la complejidad de los procesos de cambio*. Guatemala: HIVOS/ PNUD.

Sachs, W. (ed.) (1996) *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*. Perú: PRATEC.

Sen, A. (2000) *Los Derechos Humanos y el Desarrollo Humano*, capítulo primero del *Informe del PNUD sobre Desarrollo Humano: Derechos Humanos y desarrollo humano*. Barcelona: Mundi-Prensa.

Sojo, C. (2002) *La noción de ciudadanía en el debate latinoamericano*, en Revista de la CEPAL, nº76, abril, Santiago de Chile, CEPAL.

Stavenhagen, R. (2002) *The Return of the Native: The Indigenous Challenge in Latin America*, en Occasional Papers, nº27, Londres, University of London, Institute of Latin American Studies.

UNESCO (2001) *Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural* (2 de noviembre de 2001)

— (1996) *Nuestra Diversidad Creativa. Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo.* Paris: UNESCO.

UNDP (2008) *Capacity Development: Practice Note*.

— (2004) *UNDP Strategy Note on Governance for Human Development*.

VV.AA. (2010) *Sumak Kawsay: Recuperar el sentido de vida*, en América Latina en Movimiento, II época, año XXXIV, nº452, Quito, ALAI.

VV.AA. (2010) *Alternativas civilizatorias: Los viejos nuevos sentidos de humanidad*, en América Latina en Movimiento, II época, año XXXIV, nº453, Quito, ALAI.

VV.AA. (2008) *¿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 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*. Quito: OACNUDH/UNIFEM/UNICEF.

VV.AA. (2007) *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*. Lima: PNUD/Unión Europea.

Diálogo con representantes indígenas en el Sistema de Consejos de Desarrollo *Guatemala 1*[1]

I. Resumen

El proyecto Diálogo entre Ciudadanos Indígenas, las Naciones Unidas y el Estado de Guatemala (GUA/31906; dentro del programa global HURIST), fue implementado localmente por el Programa de Alianzas con la Sociedad Civil (PASOC; igualmente del PNUD). Una de las líneas de trabajo desarrolladas fue el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil con énfasis en la participación indígena y las mujeres en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Según la Ley de este Sistema: "Éste es un medio principal de participación de la población maya, xinca, garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo (…)". La experiencia es parte de un proceso de largo plazo que se basó en facilitar espacios de análisis, diálogo, y generación de capacidades con representantes indígenas en los consejos comunitarios y municipales de desarrollo. Se desarrolló en los departamentos de Baja Verapaz, Alta Verapaz, y Chiquimula, ubicados en el nororiente del país; en coordinación con organizaciones e iniciativas indígenas, entre ellas, respectivamente: el Proyecto Reconciliación (en Rabinal), la Asociación de Amigos para la Paz, y la Coordinadora Indígena Maya Ch´ortí´.

1 Autoras: Feliciana Mendoza y Christina Elich.

II. Contexto

Históricamente, la sociedad guatemalteca se ha visto enfrentada a graves problemas como consecuencia de la persistencia de estructuras económicas, políticas, culturales e ideológicas de carácter excluyente que se constituyen en el principal reto a superar para la paz y la democratización del país. La alta concentración de la riqueza, la falta de tolerancia ideológica, la exclusión política y la discriminación étnica histórica, constituyen algunas de las principales causas estructurales de la alta conflictividad social que afecta al país actualmente.[2] Como consecuencia de esta alta conflictividad social, el Estado emerge como una institución débil y partidaria que no es capaz de garantizar los derechos de una gran parte de la población.

En capítulo más reciente donde se puso de manifiesto la desigualdad estructural de la sociedad guatemalteca fue el conflicto armado interno que afectó al país entre 1960 y 1996, dejando como legado 200 000 muertos, entre ellos 40 000 desaparecidos (83% de víctimas indígenas);[3] la ruptura total del tejido social; la desestructuración de la vida social, familiar y comunitaria; la pérdida de valores y principios ancestrales mayas; y profundas heridas en la sociedad, de la cual más del 50% es de origen indígena (de un total aproximado de 12 millones de personas). De acuerdo con Otilia Lux de Coti, dirigente indígena, parlamentaria, y ex Ministra de Cultura y Deportes de Guatemala (2000-2004): "En los años más terribles de la represión gubernamental se puede comprobar que el Estado guatemalteco despojó de su condición de 'persona' y aún más de 'persona humana' a la población indígena del Altiplano guatemalteco; el Estado-Ejército arrasó a poblaciones enteras, literalmente las borró del mapa, eliminó físicamente a la autoridad tradicional –casi acabó con los Principales de los pueblos indígenas–, desestructuró a la

2 Guatemala tiene un IDH que corresponde a un nivel de desarrollo medio a escala mundial (posición 118; es decir un IDH de 0,689 en el Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008 del PNUD). Sin embargo, la desigualdad de distribución del ingreso en el país (coeficiente Gini) es alta y el porcentaje de población viviendo en la pobreza alcanza el 60%; de acuerdo a la CEPAL (2004), citado en PNUD (2004) *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos.* Buenos Aires: PNUD.

3 De acuerdo a la Comisión de Esclarecimiento Histórico de 1999.

sociedad, rompió el tejido social, quebrantó los lazos familiares, arrasó aldeas completas, despojó de sus tierras a muchas poblaciones originales y en su lugar puso a gente ladina rural que a propósito trasladó de pueblos de ladinos, era una forma de aumentar su área de influencia y para humillar al enemigo interno –el indígena– violó a las mujeres indígenas".[4]

En los más de diez años que han pasado desde la firma de los Acuerdos de Paz,[5] ha habido avances importantes en el reconocimiento, la promoción y el respeto a la diversidad étnica y a los derechos humanos;[6] se han realizado esfuerzos significativos para promover los derechos a la verdad, la justicia y a la reparación de las víctimas del enfrentamiento armado, así como medidas de "no repetición". Además, en el caso del pueblo maya, constituido por 21 grupos lingüísticos reconocidos por Ley de idiomas nacionales de Guatemala, a través de un movimiento social amplio se ha emprendido un proceso muy interesante de recuperación de la propia cultura como identidad de reafirmación histórica, importante elemento de autoestima, así como fuente de reconocimiento y ejercicio de derechos. Hoy no sólo se cuenta con una legislación e instancias específicas para esta población en el Estado, sino con presencia indígena en ciertas esferas de gobierno. No obstante, los desafíos son múltiples.[7] Siguiendo con Otilia Lux de Coti, "hoy veo a Guatemala, el país, de nuevo sumergido en un baño cotidiano de sangre humana, y al conocer el pasado descubrimos con el alma horrorizada la fuente de nuestros males, se ha sembrado vientos y se ha cosechado tempestades, se ha sembrado impunidad y se ha cosechado crímenes sin castigo, se ha destruido el tejido social, y se ha cosechado violencia".

4 Comunicación mediante correo-e, octubre de 2010.

5 Acuerdo de Paz Firme y Duradera de 1996 entre el gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) después de 36 años de conflicto armado interno.

6 Hasta junio 2008, Guatemala ha ratificado más de 30 instrumentos multilaterales y bilaterales en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario, incluyendo los principales instrumentos de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos en la materia. Quedan aún pendientes de ratificación la Convención de la ONU sobre la imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de Lesa Humanidad (1968), el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998) y la Convención Internacional contra la Desaparición Forzada (2006).

7 Para un buen resumen véase el Informe de país del Relator Especial Rodolfo Stavenhagen (2003). Los mayores desafíos identificados fueron, entre otros: el derecho a la tierra; el acceso a la justicia; y la educación intercultural bilingüe.

En el marco de los Acuerdos de Paz en Guatemala, observados y acompañados por la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) y la cooperación internacional, el *Acuerdo sobre Identidad y Derecho de los Pueblos Indígenas* (AIDPI) incide en la necesidad de incrementar la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones, principalmente en lo relacionado con su vida social, económica, cultural, y política. En este sentido, la creación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo y la mayor participación de representantes indígenas y mujeres en el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo se pudieron dar gracias a los Acuerdos de Paz y, de forma concreta, a partir de la reforma a la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural mediante el Decreto Número 11-2002.[8] Hoy, según el artículo 1 de esta Ley: "El Sistema de Consejos de Desarrollo es el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca".[9]

En este contexto, el PNUD a través del PASOC,[10] con el apoyo del componente indígena del programa HURIST,[11] contribuyó al fortalecimiento de capacidades y a la participación indígena en dichos espacios, tomando en cuenta que esta participación no ha sido fácil para los indígenas y las mujeres por múltiples

8 Se refiere a la antigua Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; Decreto número 52-87 del Congreso de la República.

9 Entre los principios establecido en el Artículo 2 se encuentran: "El respeto a las culturas de los pueblos que conviven en Guatemala"; y el "fomento a la armonía en las relaciones interculturales".

10 PASOC-Programa de Alianzas con la Sociedad Civil (2004-2009). El PASOC ha contribuido a crear capacidades en organizaciones sociales, en particular organizaciones rurales e indígenas, y a autoridades indígenas para su incidencia con el Estado, la participación indígena en consejos de desarrollo y su empoderamiento en temas de acceso a la justicia, transparencia (auditoria social del gasto público y lucha contra la corrupción), reconciliación, derechos humanos, discriminación y racismo.

11 El proyecto Diálogo entre Ciudadanos Indígenas, las Naciones Unidas, y el Estado de Guatemala (GUA/31906), dentro del componente indígena del HURIST, tenía los objetivos de: (i) promover los derechos humanos individuales y colectivos; (ii) fortalecer los mecanismos existentes para la protección y promoción de estos derechos; (iii) estimular el debate al nivel nacional, y finalmente (iv) promover un enfoque de derechos para los pueblos indígenas en la cooperación internacional.

factores. Entre estos, politización de los espacios, concentración del poder, falta de información y de experiencia en el manejo de la cosa pública; falta de claridad en las funciones estatales, invisibilización en las leyes de los indígenas y más en concreto de las mujeres indígenas… pero sobre todo escasa voluntad política de las autoridades y de los miembros del Congreso para hacer efectiva dicha participación e incidencia.

III. Contenido

El objetivo del Sistema de Consejos de Desarrollo es "organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada" (art. 3). El Sistema está integrado por niveles de la siguiente forma: El nacional, con el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural; el regional, con los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural; el departamental, con los Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDES); el municipal, con los Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDES), y el comunitario, con los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES). En estos distintos niveles está prevista la participación indígena. Por ejemplo, el nivel nacional se estipula que se integrará, entre otros actores (como el presidente de la República o el Ministro de Finanzas Públicas), por cuatro representantes de los pueblos maya, uno xinca y uno del garífuna.

De forma añadida, en las disposiciones generales (capítulo IV de la Ley) se estipulan los llamados Consejos Asesores Indígenas, que se constituyen en "los niveles comunitarios, para brindar asesoría al órgano de coordinación del Consejo Comunitario de Desarrollo y al Consejo Municipal de Desarrollo, en donde exista al menos una comunidad indígena. Los Consejos Asesores Indígenas se integrarán con las propias autoridades reconocidas por las comunidades indígenas de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos".[12] Como elemento clave de la Ley, en su artículo 26 referido a la

12 Este art. 23 del cap. IV acaba diciendo: "El gobierno municipal dará el apoyo que estime necesario a los Consejos Asesores Indígenas de acuerdo a las solicitudes presentadas por las comunidades".

consulta se dice: "En tanto se emite la ley que regule la consulta a los pueblos indígenas, las consultas a los pueblos maya, xinca y garífuna sobre medidas de desarrollo que impulse el Organismo Ejecutivo y que afecten directamente a estos pueblos, podrán hacerse por conducto de sus representantes en los consejos de desarrollo".

La presente experiencia del PNUD es parte de un proceso a largo plazo, y se basó en facilitar espacios de análisis, diálogo y generación de capacidades de representantes indígenas con participación en los Consejos Comunitarios y Municipales de Desarrollo en los departamentos correspondientes. En Baja Verapaz, la facilitación se concretó en el municipio de Rabinal, con 123 representantes de 25 comunidades de la región maya achí; en Alta Verapaz, con 225 representantes de los municipios de la Tinta, Tacurú, Panzós, Cobán, Chisec, Cahabón, San Pedro Carchá, San Cristóbal, Tactic y Santa Cruz, de la región maya q´eqchi, y en el departamento de Chiquimula con 152 representantes de los municipios de la región sociolingüística maya chortí: Jocotán, Camotán, San Juan Ermita, Olapa, Quetzaltepeque y San Jacinto. Asimismo en el municipio de la Unión del departamento de Zacapa. Las actividades de diálogo y análisis se hicieron a través de nueve jornadas de trabajo (tres por cada departamento) en el idioma maya de los participantes (achi, q´eqchi´ y ch´orti´), con la intencionalidad de dotar de pertinencia lingüística a los procesos y fomentar el diálogo de los participantes en su propio idioma. En total en el desarrollo del programa participaron 500 personas.

Las jornadas de trabajo tuvieron tres objetivos fundamentales: (i) dialogar sobre el papel de los represented indígenas en el seno de los Consejos de Desarrollo; (ii) identificar los avances y dificultades que han encontrado en estos espacios de participación, y (iii) proponer acciones de mejoramiento. Se puso énfasis en tres de las funciones de los representantes en los consejos comunitarios de desarrollo: (i) promover políticas, planes y proyectos de desarrollo de la comunidad con base en la priorización de necesidades, proponiéndolas al Consejo Municipal para su incorporación en los planes de desarrollo municipal (con sus respectivos presupuestos); (ii) participar en la elección de integrantes del órgano de coordinación y fijar el periodo de duración de sus cargos (con base en los propios principios, valores, normas y procedimientos de la comunidad), y (iii) dar seguimiento a la ejecución de las políti-

cas, planes, y programas priorizados por la comunidad, verificar su cumplimiento, y velar por el buen uso de los recursos técnicos y financieros asignados a la comunidad por parte de la corporación municipal o de otra fuente.

En las jornadas de diálogo, para abordar los tres objetivos, como metodología para diagnosticar la participación de los indígenas en los Consejos de Desarrollo se usó la FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas). Los resultados fueron los siguientes.

Fortalezas y oportunidades:

- La conservación de su identidad cultural; porque les permite reivindicar sus derechos y la defensa de sus recursos naturales.
- La existencia de la Ley General de Descentralización, la Ley de Consejos de Desarrollo, y el Código Municipal, siempre y cuando no atente contra sus propias formas de organización y que pueda ayudar realmente a promover el desarrollo.
- Acompañamiento de organizaciones no gubernamentales y de cooperación como PNUD, que fortalecen las capacidades.
- Haber logrado la reforma a Ley de Consejos de Desarrollo en el 2002, donde cobran vigencia los COMUDES, y la participación de los indígenas y mujeres en el sistema local municipal, departamental y nacional.

Por otra parte, se percibieron las siguientes debilidades y amenazas en el Sistema de los Consejos de Desarrollo:

- Muchos de los representantes indígenas de los COCODES y los COMUDES desconocen sus funciones y el contenido de la ley; además de otros instrumentos como los Acuerdos de Paz.
- Falta de personal técnico, jurídico que acompañe a las mujeres para dar seguimiento a la agenda mínima de las mujeres y a su capacitación sobre las leyes.
- Los representantes indígenas no cuentan con recursos económicos ni el tiempo necesario para participar en diferentes reuniones de los Consejos.
- Falta de reconocimiento y valoración hacia los representantes indígenas por las corporaciones municipales, COMUDES, y CODEDES, y otras entidades del Estado.

- No se cuenta con asesoría para una participación más activa de los representantes indígenas.
- Las representaciones en los Consejos Regionales y los Departamentales no se rigen con el criterio de participación por comunidades lingüísticas; sino por la de un miembro por cada uno de los pueblos indígenas que habitan en la región o departamento, lo cual no permite una presencia más amplia. En el caso de los COMUDES y COCODES, en los departamentos mayoritariamente indígenas, la participación es más significativa.
- En la mayoría de los casos, los Consejos Asesores Indígenas no fueron conformados dentro de los Consejos de Desarrollo, siendo esto un mandato de la ley.
- En la mayoría de ocasiones, los proyectos que proponen los comunitarios no son tomados en cuenta en las planificaciones de las municipalidades.
- Hace falta ejercer el derecho de la auditoría social hacia los funcionarios públicos.
- En muchos casos las mismas autoridades municipales y departamentales no conocen el contenido de las leyes y no cumplen a cabalidad con el fortalecimiento de los Consejos de Desarrollo.
- Las mujeres tienen muy poca participación es estos Consejos (la ley permite un número limitado).

Aquí es importante mencionar que los participantes identificaron más dificultades y amenazas que fortalezas y oportunidades. Como consecuencia del ejercicio realizado, los participantes hicieron las siguientes recomendaciones para un mejor funcionamiento de los Consejos de Desarrollo:

- Mayor fortalecimiento de la participación activa de los pueblos indígenas en la negociación de sus planteamientos y diálogo con las autoridades locales, departamentales, regionales y nacionales respetando sus propias formas de organización.
- Las instituciones nacionales e internacionales deben asignar recursos humanos y económicos para el fortalecimiento del poder local y la eliminación de la pobreza en las comunidades.
- La auditoría social debe efectuarse no sólo para velar por el buen uso de los recursos financieros asignados para las comunidades, sino para auditar

prácticas de racismo y discriminación, así como de saqueo y explotación de los recursos naturales.
- Visibilizar y llevar al seno de los Consejos de Desarrollo la discusión del tema de justicia de transición y resarcimiento a las víctimas de la guerra de más de 36 años de conflicto armado interno.
- No politización por parte de interesados de sus necesidades, prioridades, y propuestas de proyectos.
- Mayor participación de las mujeres, y particularmente de las mujeres indígenas, en todo el Sistema de Consejos de Desarrollo, fortaleciéndolas tanto en el ámbito técnico como en el político.
- Tomar en cuenta las prioridades comunitarias y locales por parte de las autoridades que manejan los Consejos de Desarrollo.
- Revisión y reformas a la ley de Consejos de Desarrollo con la finalidad de lograr una participación y representación real de los pueblos indígenas y de las mujeres.

Es importante destacar que los resultados de este ejercicio en el marco de la experiencia descrita son coincidentes con otras conclusiones derivadas de la participación de otros representantes indígenas en espacios del Sistema de Consejos de Desarrollo, tanto en estos departamentos como en muchos otros, lo que identifica una problemática común. En términos generales, se entiende que las estructuras institucionales que impulsa el Estado, como son los Consejos de Desarrollo, deben tomar en cuenta la participación plena de los pueblos indígenas y de las mujeres en todo el proceso. Además, los procesos que se impulsan a favor de los pueblos indígenas deben hacerse con pertinencia cultural y lingüística para permitir así una mínima interlocución en igualdad de derechos. Igualmente, deben ser monitoreados y acompañados con apoyos técnicos y financieros a mediano y largo término.[13]

13 En el informe (2003) del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades de los Pueblos Indígenas, Rodolfo Stavenhagen también se cita que: "Aunque algunos líderes indígenas ven el establecimiento de los Consejos de Desarrollo como una oportunidad para mejorar su impacto en la toma de decisiones en aspectos que directamente les atañen, el Relator observó en varios casos que para los pueblos indígenas esta participación estaba limitada por la falta de medios para implementarla (transporte o asistencia técnica, por ejemplo)".

IV. Resultados e impacto

En el informe de su visita en 2002 a Guatemala Rodolfo Stavenhagen, entonces Relator Especial, luego de recomendar al gobierno que tomara todas las medidas adecuadas para asegurar el cumplimiento pleno de los Acuerdos de Paz antes de que terminara su administración, le pidió que redoblara "sus esfuerzos para asegurar la plena participación de los indígenas en los asuntos públicos y que instruya a las autoridades para que tomen medidas apropiadas para asegurar que los indígenas participen en todos los niveles de la administración pública". Además, también recomendaba "que se tomen medidas para facilitar la participación indígena en los Consejos de Desarrollo, proporcionando la información y el apoyo financiero necesarios que permitan a los representantes indígenas participar en igualdad de condiciones".[14]

Igualmente y para el PNUD, el Sistema de Consejos de Desarrollo de Guatemala constituye un espacio prioritario como instrumento para trabajar con la sociedad civil y los pueblos indígenas. Con la experiencia acumulada, se considera importante contar con herramientas didácticas adecuadas para el desarrollo de capacidades (mediante talleres). En esta experiencia concreta, por ejemplo, se contó finalmente con un material mediado pedagógicamente cuyo eje central fue la "auditoría social",[15] el cual se trabajó con representantes de los Consejos de Desarrollo para fomentar la transparencia y la participación ciudadana como aspectos clave en el desarrollo humano. Programas específicos de Naciones Unidas para el tema de fortalecimiento de los Pueblos Indígenas, como el componente indígena del HURIST en Guatemala, han sido de mucha utilidad, dado que se focalizan en las prioridades de dichos pueblos de forma participativa de acuerdo a un verdadero enfoque de derechos.

En esta misma línea, en parte gracias a la experiencia aquí sistematizada, el Sistema de Naciones Unidas en su conjunto, incluyendo el PNUD, plantea en su *Marco de Asistencia para el Desarrollo* (MANUD; UNDAF en sus siglas

14 Stavenhagen (2003: 32). Y continuaba: "En este sentido, son positivos los pasos tomados por el Gobierno para descentralizar el proceso de toma de decisiones pero es preciso redoblar esfuerzos para que éstos sean realmente efectivos".

15 Véase PNUD (2007) *Auditoría social para el desarrollo humano*, video educativo en castellano y en cuatro variantes lingüísticas mayas: chorti, kaqchikel, mam, y q'eqchi.

en inglés) 2010-2014 fortalecer mecanismos institucionales y legales para promover la participación ciudadana, principalmente de jóvenes, mujeres e indígenas para el ejercicio de sus derechos en la gestión del desarrollo. El efecto directo 3 establece que "para el año 2014, el Estado guatemalteco habrá fortalecido su capacidad para la formulación e implementación democrática de políticas públicas incluyentes, incluidas mejoras específicas en la recaudación fiscal, en la rendición de cuentas, en el acceso a la información, y en sus sistemas de trabajo y en la calidad del gasto público, así como para garantizar la interactuación de su ciudadanía con su institucionalidad". Igualmente que, "las intervenciones para alcanzar este efecto directo asociado a gobernabilidad democrática y participación ciudadana incorporarán los enfoques de género y la multiculturalidad, promoviendo la participación de la mujer y de grupos excluidos en espacios políticos, económicos y sociales. Se promoverá la vigilancia del cumplimiento efectivo de las políticas y programas contra la violencia intrafamiliar contra las mujeres".[16]

Por último, teniendo en cuenta la débil implementación de las reformas establecidas en los Acuerdos de Paz, asumiendo la problemática y la expectativa común apuntadas en la evaluación del actual Sistema de Consejos de Desarrollo, hoy, la Asociación Maya de Estudiantes Universitarios, junto a otras organizaciones y personalidades indígenas, ha propuesto una iniciativa para reformar la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Esta iniciativa busca promover y mejorar la representación y participación de los pueblos indígenas en el Sistema de Consejos de Desarrollo, mejorar los mecanismos de consulta, y darle sostenibilidad financiera al sistema de Consejos de Desarrollo, entre otros planteamientos. Actualmente se encuentra en proceso en el Congreso de la República de Guatemala.

16 "Guatemala: Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo 2010-2014".

V. Recursos

Bastos, S., Hernández Ixcoy, D. y L. Méndez (2008) *Resarcimiento y reconstitución del pueblo maya en Guatemala: entre la acción autónoma y el reconocimiento estatal*, en Leyva, X., Burguete, A. y S. Speed (2008) *Gobernar (en) la diversidad: experiencias indígenas desde América Latina. Hacia la investigación de co-labor.* México: CIESAS/FLACSO.

Cabrero, F. (2008) *Programa de Fortalecimiento de los Derechos Humanos para los Pueblos Indígenas en América Latina. Memoria del Componente de Programa*. Quito: PNUD.

Cayzac, H. y M. Jocholá (2006) *Manual para la integración de la participación y derechos de los pueblos indígenas en las políticas y cooperación al desarrollo humano*. Guatemala: PNUD/OACNUDH.

Le Bot, Y. (1995) *La guerra en tierras mayas. Comunidad, violencia y modernidad en Guatemala 1970-1992*. México: FCE.

Lux de Coti, O. (2010) *Gobernabilidad y pueblos indígenas*. San José, C.R.: FLACSO/AECI.

Stavenhagen, R. (2003) *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Misión a Guatemala, 24 de febrero de 2003*: E/CN.4/2003/90/Add.2.

PNUD (2007) *Raxalaj Mayab'K'aslemalil: Cosmovisión Maya, plenitud de vida.* Guatemala: PNUD.

— (2007) *Auditoría social para el desarrollo humano*; video educativo en castellano y en cuatro variantes lingüísticas mayas: chorti, kaqchikel, mam, y q'eqchi.

— (2005) *Informe nacional de desarrollo humano. Diversidad étnico-cultural: la ciudadanía en un Estado plural.* Guatemala: PNUD.

— (2004) *Informe del Taller sobre multiculturalidad, pueblos indígenas y gobernabilidad (Hotel Porta Antigua, Antigua Guatemala, 17-18 junio 2004)*. Guatemala: PNUD.

Comité Consultivo de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes con el Sistema de Naciones Unidas en Nicaragua (CCPIAN-SNU)

Nicaragua 1[1]

I. Resumen

En el marco de la Iniciativa Indígena del Área de Gobernabilidad de la DRALC del PNUD, e inspirado por las recientemente aprobadas *Directrices del Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas sobre los Asuntos de los Pueblos Indígenas* (2008), en agosto de 2009 se conformó el Comité Consultivo de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes con el Sistema de Naciones Unidas en Nicaragua (CCPIAN-SNU), como ámbito de reflexión e intercambio de ideas entre personas pertenecientes a los pueblos indígenas y afrodescendientes y funcionarios del Sistema de Naciones Unidas en Nicaragua. Después de Bolivia, ésta es la segunda experiencia de mecanismo de diálogo con el SNU, inédita en el sentido que incorpora también a los pueblos afrodescendientes y hoy por hoy (noviembre 2010) la única en activo.

II. Contexto

Ubicada en una región caracterizada por su población multiétnica de origen indígena, afrodescendiente y mestiza, con uno de los más altos niveles mundiales de biodiversidad, zona histórica de tránsito con elevados índices de migraciones, con recurrentes fenómenos naturales como huracanes o movimientos telúricos, Nicaragua –al igual que otros países centroamericanos– ha vivido etapas recientes de alta conflictividad política, social y militar, inclui-

1 Autor: Ricardo Changala.

da una de las dos revoluciones armadas acontecidas durante el siglo XX en el territorio americano. Tiene una economía agrícola, altos índices de pobreza y pobreza extrema y de desigualdad; así como alta vulnerabilidad ambiental y a desastres naturales.[2] Si bien cuenta con una joven institucionalidad democrática, el país ya ha tenido una alternancia de partidos en el gobierno de manera ordenada. Esto se ha dado en un escenario de permanentes y arduos debates políticos, donde ninguna de las fuerzas tiene una mayoría que permita gobernar; con alegaciones de uso indebido de las instituciones estatales, y sin que aún se haya podido asentar una cultura de derechos humanos en la sociedad.

Las últimas elecciones nacionales se realizaron el 4 de noviembre de 2006, en las cuales ganó Daniel Ortega Saavedra, ex presidente del país durante el período 1984-1990 y comandante del Frente Sandinista para la Liberación Nacional (FSLN), movimiento político amplio que –luego de una lucha de guerrillas– gobernó el país desde 1979 hasta las elecciones de 1990. Así, el 10 de enero de 2007 subió al poder el llamado Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional. Entre la población se percibió como cambio genuino y como un "gobierno fuerte", si bien con el pasar de los meses y años las expectativas de cambio han decrecido considerablemente.

En el año 2008 y en referencia al tema de la diversidad cultural, el gobierno sandinista creó el cargo de Secretario de Asuntos Indígenas y Afrodescendientes con rango de Viceministro. Junto al Sistema Educativo Autonómico Regional (SEAR), previsto en la Ley de 2006, que reconoce el derecho de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de la Costa Caribe a la educación intercultural en su lengua, y a la creación de la Oficina del Coordinador Especial de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas, son indudables avances institucionales que merecen ser destacados. Desde el año 2007, se ha dado un impulso al cumplimiento de la Ley 445 sobre titulación de territorios indígenas y afrodescendientes en la Costa Caribe, y hasta el 2009 se han titulado territorios indígenas de 115 comunidades, incluyendo la sentencia dictada por la Corte Interamericana de

2 De acuerdo al *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008 del PNUD*, Nicaragua (datos de 2005) está en la posición 110 en la franja de países de desarrollo medio (0,710 de IDH).

Derechos Humanos para la comunidad sumu-mayangna de Awas Tingni. El 6 de mayo de 2010, la Asamblea Nacional ratificó el Convenio Internacional de Trabajo número 169 de la OIT sobre derechos de los pueblos indígenas y tribales.

Los avances registrados, con todo y ser importantes no alcanzan a superar el rezago que pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes enfrentan en materia de acceso a servicios públicos y ejercicio de sus derechos colectivos. La tasa de mortalidad materna en las Regiones Autónomas de la Costa Caribe continúa siendo mucho más alta que la media nacional. Asimismo, la tasa de analfabetismo y desempleo de los pueblos indígenas y afrodescendientes es mucho mayor que en el resto del país. En particular, debe señalarse que los pueblos indígenas del Pacífico, Centro y Norte tienen incluso menor visibilidad y reconocimiento normativo.

Como una de las expresiones más concretas del derecho a la libre determinación, la Constitución de Nicaragua, la Ley Orgánica del Poder Judicial y el marco jurídico de autonomía reconocen el derecho de los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes de administrar justicia de conformidad con sus culturas y tradiciones. Sin embargo, este reconocimiento legal no se ha concedido en la práctica a través de un sistema de administración de justicia para las regiones autónomas que utilice las lenguas de los pueblos indígenas y afrodescendientes en todas las etapas de la administración de justicia, de tal manera que incorpore y ponga en práctica los sistemas de justicia de pueblos indígenas y afrodescendientes.

La Constitución de Nicaragua de 1987 fue pionera en América Latina en cuanto a garantizar la autonomía de los pueblos indígenas sobre la base de su derecho de libre determinación. Fue un hito y el primer precedente de otros marcos constitucionales de países de la región que procuran cierto grado de autonomía a los distintos pueblos que habitan dentro de sus fronteras. El llamado *Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua* (Ley 28), con el cual se crearon dos regiones administrativas: la Región Autónoma Atlántico Norte (RAAN) y la Región Autónoma Atlántico Sur (RAAS), que tienen sus propias autoridades políticas (los Consejos Regionales) con sus respectivas administraciones, fue un paso adelante de las llamadas 'normas de integración' a las 'normas de convivencia'.

A pesar de sus deficiencias (político-administrativas y de ejercicio de derechos colectivos), que reflejan la época conflictiva del mismo acuerdo y que se evidencian en las condiciones de vida actuales –antes apuntadas– de la población indígena y afrodescendiente, Nicaragua también ha tenido logros considerables, como es especialmente la creación de dos universidades regionales: URACCAN (Universidad de las Regiones Autónomas de Nicaragua) y BICU (*Bluefields Indian* & *Caribbean University*), que se han convertido en sendos centros de irradiación cultural desde la Costa.

III. Contenido

Después de intensas discusiones en un taller de dos días, el viernes 14 de agosto de 2009 quedó conformado el Comité Consultivo de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes (CCPIAN), única instancia formal hoy activa (2010) en América Latina y el Caribe de asesoramiento a escala de país de las organizaciones indígenas y afrodescendientes a las agencias del SNU, las cuales tienen el compromiso de incorporar en su programación la perspectiva 'étnica' y promover los derechos y principios consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

De acuerdo a la nota de prensa emitida el siguiente martes 18 de agosto después de su conformación: "El Coordinador Residente del Sistema de las Naciones Unidas en Nicaragua, señor Alfredo Missair, recordó que la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* es una herramienta valiosa que vela por los derechos y las libertades de los pueblos indígenas, pero también por el mantenimiento y el desarrollo de las identidades étnicas y culturales, la protección de la propiedad cultural e intelectual, el mantenimiento de estructuras económicas y modos de vida tradicionales y la participación en la vida política, económica y social".

Los integrantes del Comité Consultivo son doce: seis miembros de pueblos indígenas, tres afrodescendientes y tres personas notables; todas y todos reflejan la diversidad étnica y sociolingüística del país. Además, se consideró la distribución geográfica: tres titulares (y tres suplentes) por los pueblos de la Costa Caribe; ídem por los pueblos indígenas del Centro Norte y Pacífico del

país y por las comunidades afrodescendientes. Finalmente, el CCPIAN consta de tres personalidades, en este caso: Alta Hooker (rectora de la URACCAN), Brooklyn Rivera fundador y dirigente de Yatama (*Yapti Tasba Masraka Nanih Aslatakanka* o Hijos de la Madre Tierra) y actual Diputado Nacional, y Aminadab Rodríguez, Procurador Especial para los Pueblos Indígenas del Pacífico, Centro y Norte de Nicaragua.

De acuerdo a los TDR del propio mecanismo, la membresía al CCPIAN-SNU no es delegable. Los miembros son elegidos por dos años, prorrogables por un solo período. Podrán proponer nombres de candidatos a formar parte del Grupo Consultivo: (i) los miembros del CCPIAN-SNU ampliado; (ii) los líderes reconocidos de pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, y (iii) las agencias de Naciones Unidas presentes en el país.

El CCPIAN es un ámbito de reflexión, análisis, e intercambio de ideas y conocimientos entre personas pertenecientes a los pueblos indígenas y afrodescendientes de Nicaragua y funcionarios del SNU. Asesora al SNU y sus agencias y fortalece su trabajo con el objetivo último de hacer realidad los derechos y principios consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos, y teniendo especial consideración de las potencialidades y necesidades específicas de estos pueblos en Nicaragua.

Sus objetivos son:

- Contribuir a que los derechos de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes contenidos en la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* y otros instrumentos internacionales relacionados, así como las directrices del Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDG), se incorporen en los programas de las agencias del SNU.
- Contribuir al fortalecimiento de capacidades de las agencias de Naciones Unidas para la incorporación del enfoque intercultural con perspectiva de género en los procesos de planeación, seguimiento y evaluación de sus programas especialmente en la Evaluación Común para el País y el Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo (CCA/UNDAF por sus siglas en inglés).

- Contribuir a identificar y visibilizar buenas prácticas y lecciones aprendidas en el trabajo con los pueblos indígenas y afrodescendientes en el sector estatal, sociedad civil y organizaciones de base comunitaria.
- Recomendar al SNU aspectos a mejorar y considerar en el marco jurídico nacional e institucional, así como la adopción de normas internacionales trascendentes desde la perspectiva de los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes.
- Aportar a procesos de análisis y ajuste a propuestas de políticas públicas relacionadas con los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes.
- Apoyar en la revisión de los informes nacionales y en su caso en las acciones que se entiendan pertinentes a los efectos de fortalecer una adecuada perspectiva de los pueblos indígenas y afrodescendientes en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Respecto su funcionamiento, en los TDR se especifica que: (i) Todos los miembros designados ejercerán el cargo ad honorem (sin embargo, la Secretaría del CCPIAN-SNU reembolsará o cubrirá los gastos por traslados, alimentación y hospedaje); (ii) El CCPIAN-SNU se reunirá en sesión ordinaria al menos cuatro veces al año para evaluar los avances de la agenda y plan de trabajo que se adopte. Podrán convocarse las reuniones extraordinarias que se consideren necesarias; (iii) Los miembros titulares del CCPA-SNU que en dos ocasiones consecutivas no acudan a las sesiones del Grupo Consultivo, serán sustituidos por el suplente respectivo; (iv) A todos los efectos, el quórum mínimo para sesionar será de siete miembros titulares o suplente respectivo en caso que el titular manifieste con antelación su imposibilidad de asistir; (v) En las sesiones del CCPIAN-SNU participarán el Coordinador Residente del SNU y delegados de las agencias del equipo país que así lo deseen. Cuando se discutan temas referentes a programas desarrollados por determinada agencia del SNU se promoverá que en esas sesiones haya una representación del más alto nivel de dicha agencia; (vi) La Secretaría del CCPIAN-SNU será ejercida por el SNU en Nicaragua a través de la Oficina del Coordinador Residente; (vii) Las convocatorias a las sesiones ordinarias y extraordinarias del CCPIAN-SNU quedarán a cargo de la Secretaría y se harán al menos quince días antes de la fecha de las reuniones salvo fuerza mayor debidamente justificada; y (vii)

En la medida de lo posible, las sesiones del CCPIAN se realizarán de manera rotativa en zonas con fuerte presencia de pueblos indígenas y afrodescendientes.

Finalmente, en los TDR se especifica que el llamado Comité Consultivo Ampliado (CCPIAN-SNU ampliado) estará integrado por las personas asistentes a la conformación del CCPIAN-SNU más aquellas otras que de común acuerdo se decida incorporar. En cualquier de las sesiones ordinarias del CCPA-SNU se podrán aprobar modificaciones en la integración del CCPIAN-SNU ampliado. El CCPIAN-SNU ampliado sesionará una vez al año pero por razones debidamente fundadas podrá convocarse en cualquier otra oportunidad que se decida.

El Plan de Acción "borrador" se definió de la siguiente forma:

No.	ACCIONES	RESULTADOS	OBSERVACIONES
01	Revisión del UNDAF (Marco de Asistencia para el Desarrollo de Naciones Unidas 2008-2012): a) Pueblos indígenas. b) Pueblos afrodescendientes.	Recomendaciones para mejorar la estrategia operativa de implementación del UNDAF.	Se analizará la forma en que el UNDAF está mejorando la calidad de vida de estos pueblos con indicadores cuantificables, y qué hace falta mejorar.
02	Análisis de las metas para el alcance de los ODM y su relación con los pueblos indígenas y afrodescendientes en Nicaragua.	Recomendaciones y acciones para el alcance de las metas de los ODM en comunidades indígenas y afrodescendientes.	Análisis de las metas y el beneficio que están recibiendo los pueblos indígenas y afrodescendientes a la fecha.
03	Seguimiento de la aplicación de Convenios/tratados Internacionales en pro de los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes: *a) Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los pueblos indígenas* y la probabilidad de convertirla en una ley de la república de Nicaragua. b) Convenio 169 de la OIT	Recomendaciones para el trabajo de UN en relación a la aplicación y/o transversalidad de los tratados internacionales en el trabajo de UN con las comunidades indígenas y afrodescendientes.	Análisis de los tratados y su relación con las leyes y políticas nacionales. Ejemplos concretos.

	c) Observaciones y recomendaciones de los Comités de Naciones Unidas incluyendo CERD y CEDAW. d) Instrumentos y resoluciones del sistema interamericano de DDHH.		
04	Políticas y Leyes Nacionales en pro de los derechos de los pueblos indígenas: a) Ley de pueblos indígenas del pacífico y centro de Nicaragua. b) Ley de Autonomía y su reforma. c) Modelo de administración de justicia. d) Reforma a la ley electoral con perspectiva indígena y afrodescendiente. e) Ley 445.	Recomendaciones a los legisladores sobre estas leyes.	Análisis de las propuestas de ley.
05	Gran Asamblea de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes de Nicaragua: a) Valoración del trabajo de Naciones Unidas en el 2009 en pro de los pueblos indígenas y afrodescendientes. b) Propuesta para el trabajo de UN con los pueblos indígenas y afrodescendientes en el año 2010. Mecanismos y espacios de participación.	Informe valorativo y recomendaciones para el trabajo de las UN con los pueblos indígenas y afrodescendientes en Nicaragua.	Participan al menos unas 60 personas.

IV. Resultados e impacto

Se han sesionado cuatro reuniones del CCPIAN-SNU, la última de las cuales tuvo lugar los días 15 y 16 de noviembre de 2010. Aún es pronto para una evaluación del mecanismo y más para medir impactos. Sin embargo, desde ya puede destacarse la importancia del espacio no sólo para la promoción del diálogo entre pueblos indígenas y afrodescendientes con el SNU, sino incluso porque no existe otro ámbito formal en el cual entre los mismos pueblos se reúnan para analizar temas de común interés.

En particular puede destacarse la riqueza de la penúltima reunión, por ejemplo, destinada a recibir comentarios en el marco de la revisión de medio término del MANUD en Nicaragua. Las sugerencias aportadas por los participantes abarcaron variados temas, tanto en aspectos formales de cómo relacionarse e incluir a los pueblos en el diseño y ejecución de intervenciones de las Naciones Unidas, como en aspectos sustantivos a desarrollar sobre temas relacionados con los cinco ejes del MANUD de Nicaragua.

V. Recursos

Frühling, P., González, P. y Hans P. Buvollen (2007) *Etnicidad y nación. El desarrollo de la Autonomía de la Costa Atlántica de Nicaragua* (1987-2007). Guatemala: F&H Editores.

ONU-Nicaragua (2010) Vídeo explicativo sobre el CCPIAN-SNU accesible en: http://www.youtube.com/watch?v=g2OEdG6gHDo

PAPEP (2009) *Nicaragua: Sociedad y ciudadanía*. (Documento del Proyecto Análisis Político y Escenarios Prospectivos accesible en: http://www.papepundp.org/index.php?option=com_content&task=view&id=92&Itemid=84).

PNUD (2005) *Informe sobre Desarrollo Humano. Las Regiones Autónomas de la Costa Caribe. ¿Nicaragua asume su Diversidad?* Nicaragua: PNUD.

Sistema de las Naciones Unidas crea Comité Consultivo de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes. (Noticia del 18/08/2009 del web de la ONU en Nicaragua: http://www.onu.org.ni/).

Minga política
Colombia 1

I. Resumen

En octubre de 2008 arrancó desde el resguardo La María, en el departamento del Cauca (suroccidente del país), una de las marchas indígenas más importantes de los últimos años en Colombia. Miles de indígenas caminaron desde su territorio ancestral hasta la capital del país, pasando por capitales departamentales y pequeños municipios, en los cuales se sumó la solidaridad de distintas comunidades locales. Se estima que más de 70 000 indígenas se unieron a esta manifestación, a la que llamaron "Minga Nacional de Resistencia Indígena" (bajo el lema "por la dignidad y la vida").[1] Su motivación principal fue la de reclamar al gobierno el cumplimiento de distintos acuerdos suscritos por éste con las comunidades desde hace más de 20 años, particularmente relacionados con tierras y territorios indígenas y, en especial, con la crítica situación humanitaria por la que atraviesan aquellas.

Así, frente a un conjunto de acciones gubernamentales que los indígenas consideraron inadecuadas, la Minga convocó diversos pueblos y organizaciones con una amplia lista de reclamaciones; lo que por otra parte acabó generando un ambiente de tensión e incluso de obstrucción al diálogo. Final-

1 La "minka" (quechua) o "minga" denominada también "minca" o "mingaco", es una antigua tradición de trabajo comunitario o colectivo con fines de utilidad social que se usa en Latinoamérica desde la época precolombina. Puede tener diferentes finalidades, como la construcción de edificios públicos o ir en beneficio de una persona o familia, siempre con una retribución para quienes han ayudado. Se practica principalmente en Perú, Ecuador, Bolivia y Chile. En Colombia, el concepto ha trascendido a un plano político, en el sentido de organizarse socialmente para la reflexión, la denuncia, y la reivindicación de sus derechos frente a su situación actual.

mente, la movilización indígena encontró dificultades de orden formal y político para su realización, que llevó a confrontaciones con representantes del gobierno y, en algunos momentos, con la fuerza pública; lo cual hizo necesario generar espacios de diálogo.

A petición de las partes, junto con la Iglesia católica, el PNUD y en general las Naciones Unidas, en la medida de sus mandatos particulares, desempeñaron en este proceso un rol de acompañantes y facilitadores. Junto a su tradicional rol de garantes, los indígenas les solicitaban un rol de mediación, mientras que el gobierno esperaba un apoyo en cuanto a facilitación. Dadas las condiciones y espacios para la actuación, el PNUD consideró sus actuaciones como de facilitación y acompañamiento, procurando concertar dos visiones y metodologías. Esta facilitación incluía variados temas, como los Acuerdos del Nilo, la situación humanitaria, los pueblos en riesgo de extinción, situación socio económica y de salud… Basándose en su capacidad instalada, el PNUD no asignó recursos específicos para este acompañamiento general.

II. Contexto

Colombia está en la posición 77 de un total de 182 países analizados (con un IDH de 0,807), que corresponde a un nivel alto de desarrollo humano. No obstante, persisten profundas desigualdades dentro del país;[2] así como graves violaciones a los derechos humanos perpetradas por los distintos actores en el último conflicto armado interno que desde hace más de sesenta años asola a Colombia. Los pueblos indígenas, en gran parte agricultores y por ende pertenecientes al mundo rural, se ven afectados especialmente por el conflicto, con todo y haber insistido repetidamente que sus resguardos y territorios deben ser respetados como zonas neutrales y de paz por los distintos actores armados: guerrilla, paramilitares, ejército…

De acuerdo al informe del Relator Especial de 2005, "en Colombia existen oficialmente 84 pueblos indígenas con una población total de aproxima-

2 0,575 de coeficiente Gini (que mide la desigualdad en un rango de 0 a 1) y alrededor del 50% de la población viviendo bajo la línea de pobreza. Véase PNUD (2004) *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos.* Buenos Aires: PNUD.

damente 785 000 habitantes, pero algunas estimaciones la colocan en cerca de un millón de personas, contándose más de 90 etnias. Se reparte en todos los departamentos del país acusando una gran diversidad demográfica y cultural. Tres pueblos (wayúu, paez y emberá) cuentan con más de 50 000 personas, mientras que más de treinta comunidades cuentan con menos de 500 habitantes. Se incluyen agricultores, recolectores y pescadores, así como comunidades campesinas indígenas y pequeños grupos nómadas. También existe una creciente población indígena urbana".

Igualmente, se destaca que en los últimos años los pueblos indígenas de Colombia "han experimentado un proceso de revitalización asociado a varios factores entre los que cabe destacar la recuperación de sus bases territoriales, la incorporación progresiva a las dinámicas nacionales, la emergencia de organizaciones con plataformas de reivindicación de sus derechos específicos y la formación de cuadros capaces de formular objetivos de autodesarrollo y autonomía. Colombia dispone además de un marco constitucional, legislativo e institucional diseñado para proteger, entre otros, los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, promover su desarrollo económico y social y fomentar su identidad cultural".[3]

El marco institucional de protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas descansa principalmente en la Constitución Política de 1991, donde se reconoce la realidad multicultural y pluriétnica del país.[4] Pero independientemente de estos avances y de tener una Corte Constitucional ejemplar en fallos a favor de la diversidad cultural del país, la situación humanitaria de los pueblos indígenas en Colombia es especialmente crítica. Sus territorios se han convertido en el escenario del conflicto armado y sus poblaciones son objeto de violación sistemática de sus derechos.[5]

3 Stavenhagen 2004: 5.

4 De acuerdo al Relator (2004: 6): "El principal logro para los indígenas en la Constitución fue el reconocimiento de sus resguardos tradicionales y el respeto a sus culturas, lenguas y tradiciones, que responde a una demanda histórica. Para implementar estos principios, la Ley 160 de 1994 ordena dotar de tierras a las comunidades indígenas, mediante los procedimientos de constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de los resguardos. Han sido reconocidos ya 647 Resguardos Indígenas con un área total de 31 066 430 hectáreas, que agrupan a 85 818 familias conformadas por 441 550 personas, y que ocupan casi el 30% del territorio nacional".

5 "Se estima que el 12% de los desplazados en el país son indígenas. El Centro de

Si bien paralelamente, desde 1988, el gobierno colombiano ha ido firmando una serie de acuerdos con los pueblos y comunidades indígenas para mejorar su crítica situación; por ejemplo, el Decreto 982 de 1999 (que establece para el Cauca "el fortalecimiento de la educación propia en el marco de la descentralización" y "la continuidad de los beneficiarios del Programa de estímulos a la oferta y garantía de permanencia de niños de 0 a 9º grado en comunidades y reasentamientos indígenas"); o el arreglo amistoso pactado en 2005 como reparación de la masacre de El Nilo (Cauca, 1991), entre otros; continúa una situación urgente de difícil solución.[6]

En el Cauca, por ejemplo, desde donde partió la Minga, han sido denunciados cientos de asesinatos, especialmente entre 2002 y 2009. Recientemente, la Corte Constitucional emitió el Auto 004/2009, el cual exige al gobierno la protección de los derechos de los pueblos indígenas en condición de vulnerabilidad a causa del conflicto. Así, el PNUD y otras agencias del SNU, como ACNUR, OACNUDH, OCHA, han contribuido con su acompañamiento al gobierno (Ministerio del Interior y de Justicia) y a las organizaciones indígenas para avanzar en la implementación de la sentencia.

Cooperación Indígena (CECOIN) informó de que 128 casos de desplazamientos masivos indígenas tuvieron lugar en por lo menos 63 municipios entre 1995 y 2003, afectando a 28000 personas, y durante 2002 lo hicieron 12 650 indígenas por presión de los grupos armados. La Asociación de Cabildos del Pueblo Nasa del Putumayo informó que entre los desplazados por la violencia hay más de 380 familias y más de 78 mujeres viudas cabezas de hogar" (Stavenhagen 2004: 10). Y más adelante: "La violencia se expresa también en la magnitud de las desapariciones forzadas de líderes y representantes indígenas. En la Sierra Nevada se registran 44 desapariciones forzadas, 166 ejecuciones extrajudiciales, 92 casos de tortura y 52 casos de secuestro entre 1998 y 2002, y se han denunciado dos masacres en 2002, en las cuales fueron asesinados 12 indígenas wiwas, ocasionando el desplazamiento forzado de 1 300 indígenas y el de 300 personas de las comunidades de Sabana Grande, Potrerito, El Machín y Marocaso".

6 "Particularmente preocupantes son los efectos devastadores del conflicto armado sobre los pueblos indígenas. Por ello el Relator Especial hace un llamamiento para que sea reactivado el proceso de paz que conlleve el respeto al derecho internacional humanitario y los derechos humanos y que se tomen las medidas necesarias para poner término al reclutamiento de menores de edad por los grupos armados" (OACNUDH 2004: 2).

III. Contenido

A través de la llamada Minga Nacional de Resistencia Indígena (bajo el lema "por la dignidad y la vida") de 2008, una movilización política masiva con una participación de alrededor de 70 000 indígenas, se pedía básicamente el cumplimiento de los acuerdos gubernamentales firmados previamente. Es decir, su motivación principal era reclamar al gobierno el cumplimiento de distintos acuerdos suscritos por este desde hace más de 20 años, particularmente relacionados con tierras y territorios indígenas y, en especial, sobre la crítica situación humanitaria por la que atraviesan las comunidades. A este cumplimiento de los acuerdos firmados se añadían cuatro puntos más establecidos por los indígenas para el diálogo con el gobierno: (i) restituir el buen nombre y la dignidad de los pueblos indígenas; (ii) mejorar la situación humanitaria ante la permanente violación de los derechos humanos; (iii) tierra y soberanía sobre el territorio (que incluye uno de los puntos más álgidos la ampliación y el saneamiento de resguardos);[7] y (iv) promoción de un modelo de desarrollo propio a partir de la derogación de leyes que les afectan, lo que implica la consulta previa, libre e informada.

Para establecer con más claridad los acuerdos en discusión, representantes de la Minga encabezados por la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) y las organizaciones indígenas, junto con la dirección de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior y de Justicia, integraron un 'Comité técnico' que elaboró una matriz con los compromisos firmados desde 1988 con distintas autoridades tanto del ámbito nacional como departamental y municipal, así como en varios campos (territorio, salud, educación, y medio ambiente).

La Minga se perfiló como un espacio para analizar las diferencias y coincidencias entre los funcionarios del gobierno (en representación del Estado) y las comunidades indígenas, afro y campesinas (representadas a través de sus organizaciones), en torno a una agenda amplia que implicó la revisión siste-

7 De acuerdo a las palabras del nuevo Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y Libertades de los Indígena, James Anaya, en su visita al país (2010: 19): "el reconocimiento y protección de los derechos territoriales de los pueblos indígenas es necesario para establecer condiciones sostenibles de paz y asegurar la supervivencia de los pueblos indígenas".

mática de diversos elementos conducentes a la realización de derechos. Se llevaron a cabo varios encuentros, con la participación del gobierno con representantes de alto nivel y de las organizaciones indígenas, que propiciaron un ambiente de intercambio de impresiones y visiones. Cabe resaltar la participación activa, el intercambio de información, la identificación de vacíos y avances como primeras expresiones valiosas de estos diálogos.

La Minga indígena tuvo varias interpretaciones. Para el gobierno fue "un proceso en marcha", complejo por la diversidad de actores, "donde los distintos ministerios deben dar respuesta sobre la base de la matriz", pero "hay dificultades de presupuesto para abordar todos los temas tratados", y "la idea no es que los ministros vayan a resolver problemas inmediatamente". Siguiendo con los comentarios de funcionarios del gobierno: "los indígenas generan condiciones complejas, como la caída del Estatuto de Desarrollo Rural y ahora quieren respuestas rápidas"; si bien "hay temas que han avanzado como la legalización de 18-20 resguardos, proceso de titulación en marcha, etc. gracias a Min Agro e INCODER". No obstante, desde el gobierno se percibió que además de un movimiento social, la Minga también era una manifestación política con perspectiva electoral; percepción que influyó inevitablemente en los diálogos.

Por parte de los indígenas, los temas humanitarios eran críticos (por ejemplo, la impunidad frente al caso del asesinato del esposo de Aida Quilcué y otros).[8] Sin embargo, los indígenas decidieron mantener su disposición de diálogo. Consideraban que como proceso organizativo la Minga se había fortalecido; tenía una metodología valiosa para la construcción pacifica, abierta e incluyente, de abajo hacia arriba, sin burocracia, con la emergencia de nuevos líderes y movimientos, y donde los más viejos también estaban incluidos. Pero aunque la mayoría de puntos de la Minga parecía que se iban concretando, se tenía la sensación de que el punto cuatro, el de la consulta, no iba bien y de que la metodología no servía. Si bien algunos indígenas estaban muy "polarizados", cabe indicar que el grupo más fuerte se mantuvo en la movilización pacífica.

8 Edwin Legarda, esposo de la dirigente indígena Aida Quilcué, murió luego de que miembros del Ejército dispararan a la camioneta que conducía en la madrugada del 16 de diciembre de 2008, en zona rural de Cauca. Aida Quilcué, consejera mayor del CRIC y una de las líderes de la Minga indígena acusó directamente al gobierno de estar detrás de esta muerte, un atentado que estaba segura iba dirigido a ella.

El espacio legítimo de diálogo abierto por la Minga facilitó otros espacios formales e informales que podrían coadyuvar a realizaciones más concretas, con responsables y compromisos alcanzables; así como también puede propiciar la consolidación de una agenda ordenada y estratégica sobre los temas de las comunidades, más allá de la revisión de acuerdos. Se pueden obtener también lecciones aprendidas en términos metodológicos y operativos para el futuro, facilitando que los espacios de encuentro sean más asertivos, tendientes por ejemplo a la articulación efectiva en los planes y programas estatales de largo plazo, así como a una discusión fluida sobre una política pública integral.

IV. Resultados e impacto

La Comisión de Acompañamiento de la Minga fue conformada por diversos actores nacionales e internacionales, entre ellos personalidades indígenas de Ecuador, Perú y Panamá, el juez Baltasar Garzón, Naciones Unidas y representantes de la Iglesia. Esta Comisión emitió varias recomendaciones generales, entre ellas: (i) redoblar el esfuerzo institucional para aumentar el presupuesto orientado al cumplimiento de los acuerdos (en el corto y mediano plazo); (ii) definir una siguiente fase de negociación entre las partes (con base en la información recolectada a nivel local, regional y nacional), concretando el nivel de intervención de acuerdo a las competencias institucionales y, como tal, las responsabilidades de los entes territoriales de manera diferenciada, y (iii) definir con mayor precisión las metodologías, el seguimiento y mecanismos operativos para la implementación y solución de controversias (para hacer el diálogo más fluido y productivo, conducente a realizaciones concretas en términos de definición y adopción de responsabilidades, tiempos y aportes).

Además, la Comisión añadía que si bien los diálogos se concentraron en el cumplimiento de los acuerdos, el conjunto de los cinco puntos planteados y aceptados por las partes en la agenda de diálogo representaban una oportunidad importante para el país; por ello era estratégico que en los espacios formales establecidos entre las partes para el relacionamiento de los asuntos indígenas se abordara la discusión sobre cada uno de estos puntos. Además, se destacaba que la disputa de territorios y las inaceptables violaciones a los derechos

humanos no contribuían a un ambiente adecuado para el diálogo y la reflexión tranquila de una problemática tan compleja, por lo cual era necesario garantizar las condiciones de atención humanitaria necesarias para solucionar dicha situación.

Finalmente, cabe enfatizar que la labor de la Comisión fue vital en momentos críticos, como en el caso de la finca de San Rafael (cuya adquisición generó conflictos entre las comunidades afrocolombianas de la zona, que también aspiraban a dichas tierras), ayudando en el interior del gobierno o en la Minga con los indígenas y autoridades regionales.

La Minga indígena evidenció una amplia agenda de diálogos pendientes entre los indígenas y el gobierno, y ayudó a visibilizar fortalezas y dificultades en cada uno de ellos para el desarrollo de sus responsabilidades civiles y políticas. En este sentido, tan importante como reiterar la importancia de incrementar y fortalecer los espacios de diálogo, es asegurar los mecanismos para hacer operativos los acuerdos. Las partes deben asumir una agenda de diálogo amplia que permita abordar los problemas más allá de las coyunturas, a la par de establecer metas realistas que permitan alcanzar niveles de realización de derechos aceptables. La dilación de los diálogos, el aplazamiento de los compromisos institucionales y la invisibilidad de las problemáticas, volvieron complejas situaciones que pudieron haberse atendido con costos menores, pero que hoy representan dificultades mayores.

V. Recursos

Anaya, J. (2010) *La situación de los pueblos indígenas en Colombia: Seguimiento a las recomendaciones hechas por el relator especial anterior, 8 de enero de 2010*: A/HRC/15/34.

Corte Constitucional. Auto nº004 de 2009: *Protección de los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado*.

PNUD (2009) *Las apuestas de la Minga social y comunitaria*, en Hechos del Callejón, octubre, Bogotá, Colombia.

— (2003) *Informe nacional de desarrollo humano. El conflicto, callejón con salida.* Bogotá: PNUD/Tercer Mundo Editores.

— (s.f.) *Apoyo a la Comisión de seguimiento del auto 004: acompañamiento a la mesa de concertación*. Documento interno no publicado. Bogotá: PNUD.

— (s.f.) *Estado del proceso de diálogo*. Documento interno no publicado. Bogotá: PNUD.

Stavenhagen, R. (2004) *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Misión a Colombia, 10 de noviembre de 2004*: E/CN.4/2005788/Add.2.

Acuerdos del Nilo
Colombia 2

I. Resumen

Se conoce como los Acuerdos del Nilo al compromiso firmado entre el gobierno colombiano y el pueblo *nasa* en 1991 y su ratificación posterior ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en calidad de solución amistosa para la reparación colectiva, que obliga al Estado entre otras cosas a la entrega de 15 663 hectáreas por su responsabilidad subsidiaria en la masacre de 20 indígenas en diciembre de 1991. Las partes intervinientes hasta hoy son el Ministerio del Interior y de Justicia, como 'titular de deberes', y la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN), parte del CRIC y de la ONIC, como 'titular de derechos'.

En septiembre de 2005, entre 500 y mil indígenas *nasa* ocuparon la hacienda La Emperatriz en reclamación del incumplimiento de los Acuerdos del Nilo, generándose un clima de tensión, con heridos de gravedad ante la irrupción de la fuerza pública y denuncias públicas, así como deslegitimación mutua, lo que afectó cualquier tipo de colaboración estatal que llevara a la realización de derechos. El PNUD participó como facilitador en el diálogo político y la construcción de acuerdos entre las comunidades indígenas y el gobierno nacional. Además, para facilitar la asistencia técnica requerida y el acompañamiento se acordó firmar un proyecto de cooperación entre el PNUD y el Ministerio, con un mecanismo de coordinación donde concurrían como invitados las comunidades indígenas. El proceso de acompañamiento realizado por el PNUD, contribuyó a la adquisición de 4 100 hectáreas de tierra (62% de las 6 615 hectáreas faltantes de entregar en 2005), y la

definición de nuevos acuerdos políticos y técnicos para alcanzar plenamente el cumplimiento de los acuerdos establecidos.[1]

II. Contexto

En su visita a Colombia en el 2004, Rodolfo Stavenhagen, el entonces Relator Especial, afirmó que la "situación de los derechos humanos de los indígenas en Colombia es grave, crítica y profundamente preocupante". Seis años más tarde James Anaya, el nuevo Relator, en su informe de seguimiento (2010) a las recomendaciones hechas por su antecesor, confirmaba que "esta descripción de la situación continúa vigente. A pesar de algunos avances en materia indígena, en general, las leyes, programas y políticas del gobierno no permiten una efectiva protección y satisfacción de los derechos humanos de los pueblos indígenas en el país". Además, añadía que esta situación se exacerba por causa del conflicto armado interno que aflige a Colombia desde hace décadas.[2] Aunque los indígenas han decidido no participar en el conflicto armado, paradójicamente este hecho ha resultado en más amenazas y violencia. De acuerdo a la Corte Constitucional, son acusados "individual y colectivamente, de manera arbitraria e infundada, de ser colaboradores del grupo armado opuesto o de la Fuerza Pública".[3] El presente caso sistematizado es paradigmático al respecto.

El 16 de diciembre de 1991 aproximadamente 80 personas, pertenecientes al pueblo *nasa* del norte del departamento del Cauca, en el Suroccidente de Colombia,[4] acudieron a una cita aparentemente convocada por los dueños de la hacienda El Nilo, corregimiento El Palo, municipio de Caloto. A las

1 Para 2010 se espera sumar 2 000 hectáreas más al cumplimiento de los acuerdos.

2 Y urgía al Estado colombiano a buscar "una salida negociada al conflicto armado en la que se incluya a la sociedad civil, y en especial a las autoridades indígenas, para la construcción de una paz verdadera y duradera en Colombia"; junto con recomendar "apoyar las iniciativas de diálogo y de construcción de la paz propuestas por las autoridades indígenas y sus organizaciones" (2010: 26).

3 Corte Constitucional, Auto 004 de 2009 (2.2.1.).

4 También conocidos como paeces desde la colonización; si bien han insistido en su nombre tradicional *nasa* como símbolo de reafirmación cultural y herramienta en el ejercicio de sus derechos.

21:00 horas, aproximadamente, hombres fuertemente armados se presentaron en el lugar, obligaron al grupo a acostarse en el piso, y les dispararon indiscriminadamente causando la muerte de 20 personas en estado de indefensión. De acuerdo a las pruebas recaudadas por la Procuraduría General de la Nación y la investigación penal, en la acción criminal intervinieron militares activos en complicidad con grupos paramilitares al margen de la ley. Recientes declaraciones de un desmovilizado paramilitar, en el marco de la Ley de Justicia y Paz, con el pseudónimo de 'HH', ha aportado nuevos elementos a esta investigación aún en proceso, que busca llegar hasta los autores intelectuales.

El 23 de diciembre de 1991, el Estado colombiano suscribió unos acuerdos con los representantes y las autoridades del pueblo *nasa*, los Acuerdos del Nilo. Con estos, el Estado se comprometió a ayudar a hacer realidad la libre determinación de los *nasa* mediante la dotación de tierras (accediendo a entregar 15 663 hectáreas en los dos años siguientes), y la puesta en marcha de un plan para su reparación social y económica y un desarrollo verdaderamente ajustado a sus tradiciones y costumbres, también conocido como 'Plan de vida', el cual busca una realización cultural del "bien-estar".

Un año más tarde, en diciembre de 1992, la CIDH recibió la petición presentada por el Colectivo de Abogados 'José Alvear Restrepo' contra el Estado Colombiano por la ejecución extrajudicial de los veinte indígenas en la hacienda El Nilo (departamento del Cauca), radicándose el caso con el número 11 101. Durante el trámite del proceso, el Estado reconoció su responsabilidad por los hechos alegados, y en el 90° período ordinario de sesiones de la CIDH, celebrado el 7 de septiembre de 1995, da inicio un proceso de solución amistosa de acuerdo al art. 48(f) de la Convención Americana, conformándose un Comité de impulso para la administración de justicia compuesto tanto por el Estado como por los representantes de las víctimas.

El Comité formuló una serie de recomendaciones donde se señala, entre otras, la obligación de protección de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, cuyo primer derecho, el de la vida, debía entenderse en términos colectivos, como el derecho a la reproducción étnica y cultural, el derecho al territorio y a la libre determinación.

Sin embargo, hacia 2005 sólo 9 048 hectáreas habían sido entregadas, con gran controversia por la calidad de las tierras y la demora en su entrega efec-

tiva. El hecho de que, 15 años después de la masacre, 6 615 hectáreas aún no hubieran sido entregadas, motivó que los indígenas, aduciendo la falta de voluntad del gobierno para atender los compromisos, ocuparan el 2 de septiembre de 2005 y con la proclama 'Libertad para la Madre Tierra' la hacienda La Emperatriz.[5] "Este hecho no es sólo una acción para reclamar un pedazo de tierra, legítimamente merecida y requerida, sino una reclamación de libertad para la tierra, toda la tierra, agredida para acabar con la vida entera", dijo un líder *nasa*. Alrededor de mil indígenas se acabaron enfrentando a la fuerza pública que buscaba desalojarlos; lo cual resultó en un número alto de arrestos, varios heridos, y un indígena muerto, y creó un clima tenso que afectó la gobernabilidad local.

III. Contenido

Un tema prioritario y una bandera de lucha histórica del movimiento indígena de Colombia han sido el respeto y protección del derecho a la tierra y al territorio. En la Constitución de 1991 se incluyeron derechos indígenas, como por ejemplo en el artículo 330, que estipula que "los territorios indígenas estarán gobernados por los consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades" (enumerando luego sus funciones). Hoy existen 710 resguardos indígenas titulados, ubicados en 27 departamentos y en 228 municipios del país, ocupando una extensión de aproximadamente 34 millones de hectáreas (alrededor de un 30% del territorio nacional).[6] No obstante, una gran cantidad de las hectáreas compradas y entregadas (saneadas) por el gobierno no son productivas o no tienen pertinencia cultural, afectando la soberanía alimentaria y la propia identidad y reproducción de estos pueblos.

De acuerdo al informe del relator Anaya (2010: 18), "el desarrollo de procesos de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos no parece res-

5 Esta hacienda estaba incluida en el acuerdo con el gobierno de reparación debido a la masacre de El Nilo.

6 DANE 2007; citado del informe del Relator Especial (Anaya 2010: 17).

ponder a la cantidad de necesidades identificadas. En noviembre de 2008, 450 expedientes de constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos indígenas se encontraban en curso. Según datos del Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural de 2004, los territorios indígenas que aún se encuentran en trámite sumarían 1 627 758 hectáreas, donde viven por lo menos 380 000 indígenas. Los departamentos donde se concentra la mayor cantidad de tierras por titular son Cauca (309 000 hectáreas), Amazonas (276 000 hectáreas) y Boyacá (casi 100 000). En los departamentos de Magdalena, Caquetá, Putumayo, Cesar, Tolima, Valle, Arauca y Vaupés, los territorios faltantes para legalizar tienen extensiones superiores a las 50 000 hectáreas".[7]

En el contexto apuntado, en el marco de la crisis de la hacienda La Emperatriz a finales del año 2005, las comunidades indígenas y el gobierno nacional pidieron el acompañamiento de las Naciones Unidas tanto para facilitar el diálogo entre las partes como para proporcionar la atención humanitaria necesaria. Después de cinco días de intensas negociaciones, un nuevo acuerdo fue construido y firmado entre el gobierno nacional y las comunidades indígenas *nasa*, representadas por la ACIN. Las comunidades declararon que esta era la última vez que creerían al gobierno en el cumplimiento de sus obligaciones, mientras que el gobierno reiteró su voluntad de cumplir y enfatizó el progreso hecho. Así, un grupo de organizaciones fueron invitadas a participar para garantizar y facilitar el cumplimiento del nuevo compromiso. Estos observadores incluyeron al PNUD, la Iglesia Católica, la Procuraduría, el Defensor del Pueblo, el Centro de Toledo para la Paz, y el Programa Presidencial de Derechos Humanos. Se buscaba un rol de acompañamiento como garantes del proceso, pero adicionalmente las entidades acordaron tener un papel más de facilitación y propuesta con la idea de prevenir nuevos conflictos y facilitar que los acuerdos se cumplieran en un tiempo razonable.

Las actividades del proyecto se llevaron a cabo con el entendimiento de que el Estado es el responsable de cumplir los compromisos y los acuerdos; que las comunidades indígenas deben proveer la asistencia técnica y política

7 En este sentido, el Relator "insta al Gobierno a tomar las medidas necesarias para acelerar los procesos de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos, estableciendo un plazo determinado con un cronograma de acciones para hacer efectivas dichas solicitudes" (2010: 29).

para la compra de las tierras; y que el grupo de observadores tiene la tarea de monitorear y facilitar espacios de diálogo permanentes, llevando a cabo análisis de riesgos, facilitando asistencia técnica, y proponiendo alternativas para superar cualquier obstáculo al proceso.

Considerando que este era un caso de reparación a víctimas, desde el proyecto se trabajó junto con las comunidades indígenas y el gobierno para hacer un análisis político, facilitación, metodologías y protocolos, así como asistencia técnica y legal para hacer efectiva la compra de tierra. La asistencia técnica para realizar los estudios técnicos (calidad suelos, agrimensura, zonificación, etc.) y legal para comprar las tierras (tradición de propiedad, jurídico, escritura, etc.) fue provista en buena parte por el proyecto, incluyendo acompañamiento hasta el momento en que las tierras fueron pagadas; en este caso con fondos del Estado.

El aspecto más relevante de las actividades del proyecto fue la facilitación de diálogo político y un proceso de búsqueda de consenso, como una estrategia de prevención de conflictos y construcción de paz, frente a un sinnúmero de dificultades, unas sencillas y otras muy complejas, como las oposiciones reales e inducidas a la compra de predios para indígenas; lo cual finalmente acabó resultando en nuevas oportunidades para que el Estado pudiera intervenir y apoyar al desarrollo de las comunidades. En este caso, la participación de los garantes –el PNUD entre ellos– desde una perspectiva lo más objetiva posible, mantuvo la confianza entre las partes, a la par que permitió identificar las fuentes de riesgo para el adecuado cumplimiento de los acuerdos.

Es así como, entre las muchas dificultades, se rescataron oportunidades como es el caso de las iniciativas de reactivación económica impulsadas a través de la agencia de desarrollo indígena local, también apoyada por el PNUD. De igual forma, desde los espacios de diálogo y debate entre las comunidades y el gobierno, se desprendió el análisis de las problemáticas con una perspectiva más amplia, como la necesidad de avanzar en la construcción y formulación de políticas públicas específicas e integrales para los pueblos indígenas, lo cual se incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Las acciones del PNUD contribuyeron a este acercamiento entre las partes, pero sobre todo a mantener dinámico un espacio que, para tener resultados, lo demandaba y, en general, a proponer un espacio para el diálogo político antes que las vías de hecho.

IV. Resultados e impacto

Como resultado más visible del proceso está la adquisición de 4 100 hectáreas, que es de destacar puesto que la demanda de tierra en la región ha incrementado considerablemente debido a la presión por la tierra para la producción de agrocombustibles. Los 'titulares de derechos' cuyas capacidades se desarrollaron fueron, en primer lugar, toda la comunidad *nasa*, más de 100 000 indígenas, así como muy especialmente los familiares de las víctimas de la masacre. En segundo lugar, cabe citar que a través del proyecto se pudo apoyar al Estado colombiano para que pudiera cumplir de forma efectiva su rol de 'garante de derechos' (o 'titular de deberes') y específicamente los compromisos adquiridos en los Acuerdos del Nilo. La compra de tierras, asignada por la organización indígena ACIN a las familias indígenas más necesitadas, ha permitido un reasentamiento productivo, además de contribuir al mantenimiento de la identidad cultural propia a través del mismo acceso a tierras ancestrales muy significativas.

El proyecto generó capacidades locales y nacionales respecto a procedimientos específicos (administrativos, técnicos, legales, y políticos) para casos de reparación colectiva, en particular indígena, a las víctimas de la violencia en Colombia. Dadas las circunstancias particulares del país, estos procedimientos son esenciales en el camino hacia la reconciliación así como para alcanzar una paz firme y duradera. Con todo y nacer en un contexto muy específico (el conflicto armado en Colombia), este modelo de proyecto puede ser reproducido prestando especial atención en los procesos aplicados exitosamente: el análisis de riesgo, la estrategia de monitoreo, y la flexibilidad de los mecanismos operacionales y financieros. Fueron clave para el éxito aspectos como un seguimiento permanente, apoyo del más alto nivel de la organización, actitud de escucha permanente, calma, flexibilidad y mucha creatividad.

V. Recursos

Anaya, J. (2010) *La situación de los pueblos indígenas en Colombia: Seguimiento a las recomendaciones hechas por el relator especial anterior, 8 de enero de 2010*: A/HRC/15/34.

Colectivo de Abogados 'José Alvear Restrepo' (2005) *Reparación por la masacre de El Nilo: 14 años de incumplimiento del Gobierno*, carta del 15 de noviembre de 2005 dirigida al presidente Álvaro Uribe Vélez.

Corte Constitucional. Auto nº004 de 2009, *Protección de los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado.*

DANE (2007) *Colombia; una nación multicultural: su diversidad étnica*. Bogotá.

PNUD (2008) *Nilo Success Stories*. Documento interno no publicado.

— (1999) *Informe de Desarrollo Humano para Colombia. Los efectos de la violencia sobre el desarrollo*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Stavenhagen, R. (2004) *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Misión a Colombia, 10 de noviembre de 2004*: E/CN.4/2005788/Add.2.

Proceso de diálogo con el pueblo *nukak*
Colombia 3

I. Resumen

Esta experiencia se basa en el proceso de acompañamiento y apoyo al pueblo *nukak*, el último pueblo nómada de Colombia y de los últimos del mundo, ante la grave crisis humanitaria que sufre a causa del desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado interno.[1] Este proceso empezó a impulsarse, desde 2005, en el Sistema de las Naciones Unidas (SNU) donde el PNUD, junto con ACNUR, OACNUDH y OCHA, se ha destacado como actor de facilitación de espacios de diálogo y concertación con los actores gubernamentales: Vicepresidencia, Ministerio de Protección Social, Ministerio de Cultura y otras instancias estatales (alcaldías, y Acción Social y Bienestar Familiar, entre otras). Recientemente, a partir del Auto 004/2008, la Corte Constitucional ordenó al Estado adelantar acciones de protección especiales y urgentes para los pueblos indígenas en Colombia, con especial énfasis en aquellos en condición de alta vulnerabilidad.

Los indígenas solicitaron al PNUD apoyar a la Comisión de Seguimiento de dicho auto y, especialmente a la Mesa de Concertación, espacio de interlocución creado por ley para abordar la problemática indígena y que ha dado prioridad a la situación del pueblo *nukak*, con la aspiración de elaborar e implementar de manera participativa un 'Plan de atención integral' que garantice la pervivencia del pueblo *nukak*. En este contexto, en marzo de 2009, se

1 Los *nukak* han sido considerados en alto riesgo de extinción, por ejemplo, por el ex Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas, Rodolfo Stavenhagen, reafirmando tal consideración en 2010 el actual relator James Anaya.

dio un encuentro histórico entre los diferentes grupos *nukak*, en su propia lengua y sistema organizativo y, en julio del mismo año, un encuentro entre pueblos de tradición nómada y el gobierno, a partir de los cuales se ha sistematizado una serie de recomendaciones provenientes de las reflexiones que los mismos pueblos han realizado con las cuales se aspira a fundamentar el "Plan de atención integral", que deberá asumir perentoriamente el Estado.

II. Contexto

Los *nukak*, una de los últimos pueblos nómadas (cazadores-recolectores) del mundo, son un grupo indígena de unas 600 personas de filiación *makú* que habita entre los ríos Guaviare e Inírida, en la transición entre la Orinoquia y la Amazonia colombiana. Hacen parte de la llamada familia lingüística *bakú-puinave*, de la cual se han identificado seis grupos con lenguas distintas.[2] Tradicionalmente caracterizados por su alta movilidad, algunos investigadores plantean que los *nukak* suelen establecer cerca de 70 campamentos al año.[3] Aunque esta movilidad ha sido interpretada durante mucho tiempo como estrategia ecológica adaptativa al medio, los cambios de asentamiento también tienen que ver con decisiones de carácter social y cultural: ceremonias, visitas, conflictos, etc.

Entre 2002 y 2006 llegaron más de 250 desplazados *nukak* a San José del Guaviare (capital del departamento del Guaviare), como consecuencia de la disputa de su territorio para el cultivo de coca por parte de los grupos armados ilegales, así como por el riesgo táctico que para los actores armados representa un pueblo itinerante.[4] Hoy (2010), aproximadamente el 60% de su

2 Cabrera, Franky y Mahecha (1999: 187).

3 *Ibid.*, p.188.

4 "Los recientes desplazamientos *Nukak* hacia los cascos urbanos, en especial hacia San José del Guaviare tienen directa relación con la agudización de diversos conflictos y la ocupación de su territorio por la dinámica de dichos conflictos. Varios grupos indígenas en el Guaviare han sido desplazados por reiteradas confrontaciones entre paramilitares, guerrillas y la fuerza pública desde hace varios años: en 1997 la matanza de Mapiripán, en 1998 la matanza de Caño Jabón y en el 2002 arremetidas entre paramilitares y Ejército en Puerto Ospina y Charrasquera (hoy denominado pueblo quemado). Desde estas fechas San José del Guaviare

población se encuentra desplazado en las afueras del casco urbano, lo cual representa una crisis humanitaria sin precedentes, e incrementa su riesgo de extinción en grado máximo. Mientras que, dada la lejanía de su asentamiento, poco se sabe de los *nukak* que no están desplazados, los que están en San José del Guaviare reportan índices críticos en salud y desnutrición.[5]

El territorio *nukak* es esencial para su pervivencia física y cultural, a la par que es un ecosistema muy importante para la conectividad biocultural entre la Amazonia y los Andes. Además, parte del mismo ya está constituida como 'Resguardo' (territorio de propiedad colectiva), reconocido en 1993 y ampliado en 1997, tras sendas campañas internacionales. Sin embargo, en esta zona del país la institucionalidad es supremamente débil, agravada por la situación de confrontación armada, que condiciona las acciones institucionales a la intervención militar. Todas las estrategias de ayuda a los *nukak* por parte de los gobiernos central y regional, y la misma cooperación internacional, han fracasado, dada la baja capacidad institucional y las diferencias culturales, puesto que los *nukak* prácticamente no hablan castellano y no tienen una organización representativa.

El desplazamiento forzoso y el asentamiento consecuente en campamentos temporales conlleva la presión adicional de obligar a un pueblo nómada (y tradicionalmente organizado en pequeños grupos familiares) a compartir un mismo espacio reducido. En su territorio tradicional de más de un millón de hectáreas, los encuentros son ocasionales y corresponden a ciclos sociales y de intercambio. Aunada con la baja efectividad de la atención humanitaria, esta nueva situación de contacto permanente ha llevado a múltiples conflictos in-

---

y algunos otros centros urbanos han sido receptores de desplazamiento y en particular grupos indígenas *Guayabero* y *Nukak* han sido unos de los más afectados"; apunta Gutiérrez (s.f.).

5 De acuerdo al informe del relator Anaya (2010), citando al Auto 004 de la Corte Constitucional: "Los derechos de los pueblos indígenas siguen siendo amenazados y vulnerados, y es indudable que el conflicto armado interno y sus efectos contribuyen a esta grave situación. En su Auto 004 de 2009, la Corte Constitucional afirma que los pueblos indígenas sufren 'alarmantes patrones de desplazamiento forzado', homicidio, falta de alimentación y otros problemas graves a causa del conflicto armado en el país y distintos factores subyacentes. Señalando así un problema generalizado entre los pueblos indígenas de Colombia, la Corte Constitucional concluyó que 34 pueblos indígenas a lo largo del país se encuentran amenazados 'con el exterminio cultural o físico'".

ternos, lo que configura un escenario profundamente crítico. En este contexto, con apoyo de Naciones Unidas y varias entidades del Estado, se han realizado recientemente algunos esfuerzos por facilitar un diálogo que permita incrementar la efectividad de la atención y trabajar conjuntamente en un futuro cercano en la construcción de un plan de atención integral para el pueblo *nukak*. Este proceso puede ser de referencia para otros pueblos en condición similar.

III. Contenido

En los últimos meses de 2008, la Vicepresidencia, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Protección Social, la Universidad Nacional en Leticia y las Agencias del Sistema de Naciones Unidas en el país (en especial el PNUD, ACNUR, OACNUDH y OCHA), analizaron varias acciones que pudieran minimizar las graves condiciones humanitarias de los *nukak* y garantizar la pervivencia de este pueblo en su propio territorio. Es así como se construyó una propuesta para acordar de manera participativa algunos lineamientos y acciones a largo plazo para superar la atención asistencial humanitaria y concretar un posible 'Plan de atención integral al pueblo *nukak*'. Para el apoyo técnico en el proceso de elaboración del Plan, el 12 de diciembre de 2008 se firmó un convenio entre la Universidad Nacional y el PNUD.

Este Plan se fundamentaría en el art. 7 del Convenio nº169 de la OIT y en el art. 27 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.[6] La propuesta de elaboración participativa de este Plan de atención integral se justificó de manera concreta porque: (i) las condiciones humanitarias *nukak* son cada vez más críticas como indígenas desplazados afectando su integridad física, cultural y territorial como pueblo nómada; (ii) la situación de conflicto y ocupación

6 Véase el artículo 7 del Convenio: "Los pueblos indígenas interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo…"; así como el artículo 27 del Pacto: "Los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma".

territorial en su Resguardo los ha dejado prácticamente sin territorio forzando algunas familias a una integración forzada a las cabeceras rurales; (iii) a pesar de que muchos *nukak* hablan español y son líderes, no han sido sujetos de ningún proceso participativo donde expongan claramente su situación y visibilicen sus decisiones como pueblo (garantía de sus derechos constitucionales); (iv) la estrategia de atención ha sido en general de emergencia cubriendo algunos grupos locales (y a pesar de la insistencia del gobierno en trazar acciones de largo plazo y con todo el pueblo estas propuestas no han podido implementarse en su totalidad), y (v) el gobierno solicitó el apoyo del SNU para analizar y buscar alternativas para aliviar las condiciones de los *nukak*, ya que su desplazamiento ha sido afectado por el orden público (además, son un pueblo indígena altamente vulnerable, luego se requiere un trabajo que atienda sus especificidades culturales).

Los objetivos generales de la propuesta de consulta al pueblo indígena fueron: (i) la realización de un diálogo de concertación donde se esperaba consolidar el reconocimiento de los *nukak* como sujetos de derecho (en términos de las decisiones que los afectan y del entendimiento de su situación de desplazamiento para el presente y futuro de su pueblo); (ii) la construcción de acciones interculturales e interinstitucionales a mediano y largo plazo de tal manera que se delinearan estrategias y metodologías de participación que afianzaran la interlocución política del pueblo *nukak*; (iii) el análisis de programas de atención a éste que aseguraran mecanismos de seguimiento, evaluación y fortalecimiento de políticas públicas diferenciales; (iv) el diseño e implementación de un sistema de seguimiento frente a las condiciones humanitarias de los *nukak* que permitiera identificar indicadores de mejoramiento de sus condiciones; y (v) la promoción de estrategias de comunicación y capacitación referidas a los aprendizajes en la construcción de un Plan de atención integral, así como en el establecimiento de retos y políticas que enfrentan los pueblos amazónicos nómadas.

La metodología de trabajo para apoyar a los *nukak* en la reflexión y análisis conjunto de su situación actual y de su futuro respetó en todo momento la autonomía del pueblo indígena cualificando sus procesos de toma de decisiones basándose en sus valores culturales. La experiencia acumulada de los actores implicados fue una fortaleza para construir un lenguaje común a partir de

la capacitación de traductores en un proceso de alfabetización intercultural. Es decir, fueron identificados conceptos clave (concertación, plan, gobierno, educación, resguardo, etc.) y se establecieron significados compartidos para poder hablar pensando en lo mismo. Un aspecto central en la construcción de este lenguaje común era partir de los conceptos indígenas más cercanos a los nuestros. Por ejemplo, en muchos pueblos indígenas el concepto de 'salud' está asociado a 'vivir bien', lo cual implica aspectos sociales (como tener buenas relaciones con los parientes), territoriales (seguir las normas culturales de manejo del medio), ceremoniales (seguir las dietas y restricciones alimentarias individuales de acuerdo al ciclo de vida), religiosos (ceremonias de fertilización del cosmos), etc. En otras palabras, hablar de salud no se redujo a la atención médica de enfermos (aunque obviamente contemple este importante aspecto). Desde esta perspectiva, cada tema se abordó de manera integral y facilitó el llegar a acuerdos.

Además, para la creación de un lenguaje común entre todos los actores, el equipo Convenio PNUD/ONU trabajó con los funcionarios de las entidades estatales, socializando el avance del proceso, apoyando sus funciones y resolviendo posibles dudas que contribuyeran a la toma de decisiones sobre la atención de este caso. De manera general, para todo el proceso de consultas en vistas a obtener un diagnóstico y unas recomendaciones, se propusieron los siguientes sectores prioritarios (quedando cultura como transversal): (i) gobierno (liderazgo, mecanismos de llegar a acuerdos y resolución de conflictos); (ii) territorio (resguardo, territorialidad, manejo del medio); (iii) salud ('vivir bien', procesos salud-enfermedad, soberanía alimentaria, prestación del servicio); (iv) educación (procesos de socialización, consejo, escuela y lectoescritura), y (v) intercambio y acceso a bienes. Se reflexionó y analizó cada sector a partir de tres preguntas: "¿Cómo vivían antes?" "¿Cómo viven ahora?" "¿Cómo quieren vivir?"

Este proceso de consulta fue abordado inicialmente a escala de las familias, para tener un acercamiento más íntimo y con mayor confianza a las percepciones *nukak* de la problemática, facilitando así una mayor participación. Al mismo tiempo, ayudó a un mayor entendimiento del trabajo a desarrollar, contribuyendo también a la interculturalidad del pueblo *nukak* y, por lo tanto, cualificando sus herramientas conceptuales para afrontar el contexto actual.

Posteriormente, se hizo una reunión en cada asentamiento para que formulara su propia propuesta de concertación de acuerdo a los temas tratados en las reuniones por familia. Se ayudó a definir las responsabilidades de los *nukak* y de las instituciones para llevar a cabo a futuro el 'Plan de atención integral', así como la formulación de mecanismos de monitoreo y evaluación en la implementación del mismo Plan.

Luego se realizó una reunión de concertación entre los asentamientos *nukak* para explorar la posibilidad de generar una propuesta conjunta del pueblo indígena que retome tanto los aspectos comunes como las posibles diferencias, respetando así tanto las particularidades internas de su organización social como su unidad como pueblo. Como parte de la construcción del lenguaje común y con el fin de que puedan entender mejor la perspectiva indígena, se propuso que representantes de las entidades estatales asistieran a las reuniones generales de cada asentamiento y a la reunión de concertación interna de los *nukak*. Finalmente, esta propuesta fue presentada y concertada por los propios *nukak* con las instituciones estatales. Estas actividades se complementaron con las visitas a distintos sectores del territorio indígena realizadas por dos miembros del equipo del PNUD, quienes aportaron elementos para empezar a construir el llamado 'Plan de vida' y el 'Plan de atención integral' para la totalidad de este pueblo.

Finalmente, en una finca a diez minutos de San José del Guaviare –por primera vez en la historia de Colombia, en julio de 2009– se reunieron los pueblos indígenas seminómadas y nómadas de la Orinoquia y la Amazonia. Junto con los *nukak makú*, asistieron los *sikuani*, los *cuiva*, los *makaguanes*, los *jitnu* y los *jiw* (*guayaberos*). El 'Encuentro de Pueblos de tradición nómada de la Amazonia y la Orinoquia' buscó generar un espacio de reflexión y diálogo intercultural sobre su proceso de organización y el manejo de las crisis de diverso orden que se han visto obligados a afrontar permanentemente, con el apoyo de la Alcaldía, la Defensoría del Pueblo, entidades nacionales como el Programa Presidencial para los Derechos Humanos, el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Cultura y la Universidad Nacional, y con la asistencia técnica del SNU en el país a través del PNUD, ACNUR, OCHA, y la OACNUDH. El Encuentro permitió que representantes indígenas de los pueblos asistentes pudieran conocerse mejor, compartir experiencias y sus actua-

les condiciones sociales y culturales, así como sus expectativas. De igual modo, compartieron con entidades del orden nacional y local los logros y fracasos de los últimos años.

IV. Resultado e impactos

De acuerdo al Auto 004/09 de la Corte Constitucional, "algunos pueblos indígenas de Colombia están en peligro de ser exterminados –cultural o físicamente– por el conflicto armado interno, y han sido víctimas de gravísimas violaciones de sus derechos fundamentales individuales y colectivos y del Derecho Internacional Humanitario". El pueblo *nukak* es un ejemplo de ello y su situación, a pesar del apoyo nacional e internacional, continúa siendo crítica. Se debaten diariamente entre su cultura y la asimilación campesina, a menudo como mendigos. Mientras tanto se hacen grandes esfuerzos por lograr una acción coordinada. Ante la inminente aplicación del Auto 004/09, de no tener un plan concertado y construido desde la perspectiva cultural y de largo plazo, se correrá el riesgo de adelantar una atención humanitaria que no responda a las necesidades reales, acelerando el proceso de aculturación y extinción, agravado por la creciente intensidad de la confrontación armada en sus territorios.[7]

Hasta la fecha se ha logrado tener un documento de estrategia que recoge las investigaciones etnográficas sobre este pueblo en los últimos 20 años, pero lo más importante es que este documento ha convocado a todas las entidades nacionales y regionales involucradas bajo el aval e interés del más alto nivel político del Estado (la Presidencia de la República y varios Ministerios). Este

7 En las conclusiones y recomendaciones de su informe (2010: 28): "El Relator Especial toma nota de las iniciativas del Gobierno para implementar los planes de garantía y salvaguarda ordenados por la Corte Constitucional en su Sentencia T-025 de 2004 y Auto 004 de 2009. Exhorta a que estos planes sean diseñados e implementados cabalmente según las directrices de la Corte Constitucional, con plena participación de las organizaciones y de las autoridades de los pueblos indígenas en todas las fases. Asimismo, enfatiza la necesidad de desarrollar programas similares en otras comunidades indígenas vulnerables y en riesgo de extinción. Se deben asignar todos los recursos humanos y financieros necesarios para su efectiva implementación".

documento contiene, además y como ingrediente esencial, una propuesta de alternativas con componentes para viabilizar una atención adecuada construida desde y con los indígenas, discutida en su lengua y al amparo de sus niveles de organización y autoridad.

Las alternativas apuntadas han sido recogidas en una matriz, relacionando acciones, programas y recursos específicos. La mayoría de estos debería apelar al Estado a repensar sus sistemas de atención estándar hacia una respuesta diferencial con sensibilidad cultural. En este caso, por ejemplo, se precisa de una educación nómada, médicos itinerantes, provisión de emergencia en momentos críticos, y un programa para debatir sus prioridades a nivel de organización y representatividad política. El Estado también ha manifestado la necesidad de una reforma estructural que garantice dar respuesta efectiva a una crisis humanitaria de estas dimensiones, lo cual es considerado también como un logro en medio de las restrictivas medidas por disminuir el gasto público y los programas asistenciales. De momento todo este proceso ha evidenciado una ligera disminución de las tensiones, las cuales volverán a crecer en la medida que no se provean cuando menos niveles de atención mínimos.

V. Recursos

ACNUR (2006) *Colombia, desplazamiento indígena y política pública: Paradoja del reconocimiento,* ponencia presentada en la 'Consulta regional especializada sobre migraciones indígenas' celebrada en San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, el 17 de mayo de 2006.

Anaya, J. (2010) *La situación de los pueblos indígenas en Colombia: Seguimiento a las recomendaciones hechas por el relator especial anterior, 8 de enero de 2010*: A/HRC/15/34.

Cabrera, G., Franky, C. y D. Mahecha (1999) *Los nukak: nómadas de la Amazonia colombiana*. Bogotá: Unibiblios.

Corte Constitucional. Auto nº004 de 2009, *Protección de los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado.*

Corte Constitucional. Sentencia T-025-2004 que tutela los derechos de la población en condición de desplazamiento.

Gutiérrez, R. (s.f.) *El desplazamiento Nukak: ¿Cómo garantizarles el derecho fundamental a su territorio?*. Documento no publicado.

PNUD/Grupo de trabajo *nukak* (2008) *Construcción del Plan de Atención Integral al Pueblo Nukak. Marco conceptual y metodología de trabajo*. Documento de trabajo (no difundido).

PNUD/Equipo técnico convenio (2003) *Lineamientos para un plan integral de atención diferencial para los nukak identificados como wayari muno 'gente del guaviare', y meu muno 'gente de la coronilla' ubicados en los asentamientos de Agua Bonita y Villa Leonor (sector de Barrancón) en el Resguardo del Refugio*. Documento de trabajo, marzo.

Santacruz, F. *La travesía Nómada*, en revista Cambio, 16 de julio de 2009, Bogotá, Colombia.

Stavenhagen, R. (2004) *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Misión a Colombia, 10 de noviembre de 2004*: E/CN.4/2005788/Add.2.

Recomendaciones del Relator para la Asamblea Constituyente
Ecuador 1

I. Resumen

El Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas, James Anaya,[1] realizó una breve misión a Ecuador en mayo 2008, por invitación del Presidente de la Asamblea Constituyente, Alberto Acosta. PNUD-Ecuador y el SNU en su conjunto facilitaron la realización de esta visita, a lo largo de la cual el Relator mantuvo varias reuniones con asambleístas y con representantes de los pueblos indígenas del país, así como entrevistas en medios de comunicación. Luego de su visita, y como resultado de la misión, el Relator emitió varias recomendaciones que fueron enviadas al Presidente de la Asamblea Constituyente y de alguna forma influyeron en el nuevo texto constitucional aprobado en el año 2008.

II. Contexto

El Ecuador se encuentra en la posición 89 de del Índice de Desarrollo Humano del PNUD, que corresponde a un desarrollo humano medio, si bien en la región sólo está por delante de Bolivia.[2] En los últimos años, ha experimenta-

1 Desde septiembre de 2010 y por decisión del Consejo de Derechos Humanos en su 15º período de sesiones, pasa a llamarse "Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas".

2 La posición se muestra estable desde los últimos años con un índice de 0,772. Véase el *Informe Mundial de Desarrollo Humano 2009* del PNUD.

do cambios políticos y sociales importantes. La victoria electoral en noviembre de 2006 del movimiento político Alianza PAÍS ("Patria Altiva y Soberana"), encabezado por Rafael Correa ("un humanista cristiano de izquierdas" de acuerdo con sus palabras), supuso un giro estatista en las políticas públicas y un cambio profundo en la estructura del Estado. El 30 de noviembre de 2007 se estableció una nueva Asamblea Constituyente y tras meses de discusión intensa, el 28 de septiembre de 2008, se aprobó por consulta popular una nueva Constitución, del todo innovadora a escala internacional, donde se define el Ecuador como un "Estado constitucional de derechos (…) plurinacional", donde el kichwa y el shuar son idiomas oficiales de relación intercultural, y donde se destacan los deberes del Estado como garante de derechos con innovadoras influencias autóctonas, como es el concepto de *sumak kawsay* ("buen vivir" en idioma kichwa) o el mismo hecho de reconocer derechos a la *Pachamama* (Madre Tierra en el mismo idioma).

El debate de la nueva Constitución se caracterizó por tener una alta participación del movimiento social, como fue la incidencia, entre otras, de la mayor organización del movimiento indígena, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), a través de la cual se entregó una propuesta de 'Constitución por el Estado Plurinacional' (en parte incluida en el texto definitivo). Algunas de las inquietudes incluidas en la propuesta fueron respaldadas por el Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas, James Anaya, quien realizó una breve misión al país, en mayo 2008, por invitación del Presidente de la Asamblea Constituyente, Alberto Acosta, y a través de la facilitación/coordinación del PNUD-Ecuador.

Durante su visita, el Relator Especial participó en varias reuniones con asambleístas y sus asesores, cuyo objetivo era, por un lado, avanzar en la redacción del reconocimiento constitucional de los derechos colectivos (determinantes para dar salida a las propuestas mayoritarias de progresar en la conformación de un Estado plurinacional e intercultural) y, por otro, armonizar el trabajo de la Asamblea con criterios internacionales en materia de derechos fundamentales. En el marco de su visita, el Relator Especial también mantuvo encuentros con representantes de pueblos indígenas y de la CONAIE.

La visita tomó como uno de sus puntos de referencia el conjunto de recomendaciones del informe del anterior Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas, Rodolfo Stavenhagen, tras su visita al país en 2006 (A/HRC/4/32/Add.2). Entre estas recomendaciones, figura la importancia de reforzar y de hacer efectivos los mecanismos de protección establecidos por la Constitución antigua (de 1998) para los derechos de los pueblos indígenas.

III. Contenido

En las discusiones del Relator Especial en el marco de la Asamblea Constituyente de 2008, así como en las entrevistas con varios actores, cuatro asuntos surgieron de manera repetida: (i) Plurinacionalidad; (ii) Derechos Colectivos; (iv) Tierras y territorios, y (v) Consentimiento previo, libre, e informado.

'Plurinacionalidad' ha sido un concepto que ha despertado recelos ya sea en cuanto se le vincula con el posible desmembramiento del Estado, o bien porque supuestamente se estaría otorgando privilegios a un segmento de la población. El Relator estimó que son preocupaciones que carecen de fundamento y debían ser superadas, puesto que 'plurinacionalidad' es un concepto enmarcado en la discusión sobre la estructura del Estado que remite a la coexistencia de varias identidades llamadas nacionales y que, además, ha de verse en el contexto específico de la realidad ecuatoriana, donde desde hace tiempo los pueblos indígenas se autodenominan 'nacionalidades' y buscan su inclusión en el Estado desde una perspectiva de equidad social (y no una separación). La aceptación de la plurinacionalidad en el marco constitucional reforzaría el compromiso de la sociedad ecuatoriana con respecto al reconocimiento de las nacionalidades y pueblos indígenas y de un Estado pluricultural ya reflejado en la Constitución de 1998.

Igualmente, los derechos colectivos ya estaban incluidos en la Constitución de 1998, la cual, aunque no llegara a asegurarlos, sentó un referente en la materia a escala internacional. De ahí que la nueva Constitución fuera una oportunidad única tomando como puntos de referencia tanto el Convenio nº

169 como la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* para incorporar sus disposiciones en la nueva Constitución. El Relator enfatizaba por igual la importancia del carácter transversal de estos derechos, con lo cual debían quedar asegurados no sólo en instituciones concretas, sino en todas las instancias del Estado.

Respecto a 'Tierras y territorios', el Relator volvió a ayudar a desestimar los temores de separatismo o fragmentación estatal puesto que tanto se refieren a los derechos de propiedad o de uso y control sobre tierras, como a su dimensión jurisdiccional de acuerdo a sus tradiciones (pero no basados en un anhelo de independencia). El art. 224 de la Constitución de 1998 ya promovía el establecimiento de circunscripciones territoriales indígenas, y el 191 remitía al derecho de ejercer el derecho propio, siempre en el marco de la Constitución. En esto vislumbraba que la nueva Constitución podía ir más lejos, incluso con gobiernos mixtos (indígenas/mestizos). En cuanto al respeto de los derechos de propiedad, el Relator recordó artículos tanto del Convenio (14) como de la Declaración (26), así como la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (por ejemplo, el caso de *Sawhoyamaxa* v. Paraguay de 2006).

Finalmente y como uno de los conceptos más debatidos está el de 'Consentimiento previo, libre e informado', que muchos constituyentes percibían como un derecho constitucional de veto que pudiera ser utilizado para frenar los planes estatales de desarrollo, incluso los planes para la extracción de hidrocarburos y minerales que, según la ley, pertenecen al Estado. El Relator resaltó que enmarcar el debate de esta manera no encaja en el espíritu del concepto. En primer lugar, el consentimiento se enmarca en una historia a lo largo de la cual se ha negado repetidamente a los pueblos indígenas la participación en la toma de decisiones que afectan sus destinos (muchas veces en detrimento de los derechos humanos más básicos); por lo cual los principios de consulta y consentimiento intentan revertir esta pauta histórica. En segundo lugar, estos conceptos buscan promover el entendimiento mutuo y el consenso en las decisiones, puesto que se oponen a la imposición de una parte sobre la otra.

Con base en lo anterior, la consulta a las comunidades indígenas debe hacerse con buena fe en vistas a un consentimiento. Es decir, "el Estado no se debería adelantar con un proyecto que afectara directamente a una comunidad indí-

gena sin contar con su consentimiento ".[3] No obstante, esto no implica un derecho de veto absoluto: en el caso de que un proyecto propuesto no ponga en peligro el bienestar básico de una comunidad indígena, el consentimiento previo de la comunidad afectada, aunque preferible, no es una condición absoluta para seguir adelante con el proyecto. De acuerdo al Relator, el Estado podría proceder con el proyecto sobre la base de una justificación fundamentada en los intereses de la sociedad en general, contando con las medidas adecuadas para mitigar sus consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual. No obstante estas explicaciones, el Relator no descartaba que la nueva Constitución pudiera establecer estándares más avanzados al respecto.

IV. Resultados e impacto

La visita a Ecuador en mayo de 2008 del nuevo Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas, James Anaya, especialmente en el marco de la Asamblea Constituyente y con la facilitación del PNUD, ayudó a canalizar varios debates hacia la meta de intentar asegurar un mínimo de derechos para los pueblos indígenas del país. Sin duda, fue un apoyo para ayudar a definir varios artículos, como es el art.1 donde el Ecuador se define como un Estado 'intercultural' y 'plurinacional', el art. 171 sobre justicia indígena, o el capítulo cuatro sobre "derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades", donde se reconocen sus derechos colectivos sobre la base del derecho a la libre determinación. Entre los derechos que se aseguran está el de la 'consulta previa, libre e informada' (art. 57.7 y art. 398). Si bien en estos casos no se pudo conseguir la inclusión del término 'consentimiento', es un avance considerable asegurar el derecho de participación de los pueblos indígenas en las decisiones que les afectan.

El tema pendiente y no resuelto, se recalca, fue el de asegurar el consentimiento. De acuerdo al Informe de minoría de la Mesa 5 referido específicamente al consentimiento previo, libre e informado (para el segundo debate en el Pleno de la Asamblea Constituyente): "El Ecuador ya reconoce el estatus del

3 Anaya 2008: 8.

conjunto de derechos difusos para la ciudadanía en la Constitución vigente promulgada en 1998. Para la presente Constitución, se propone que esta participación sea ampliada hasta la toma de decisiones y tenga el estatus de ineludible e imperiosa para ciertos casos normados en una ley. El mandar obedeciendo, es el principio que sustenta esta propuesta y que reivindicamos". Después de que los asambleístas firmantes de este Informe ratificaran su tesis de que el consentimiento garantiza la vigencia y respeto de derechos básicos de las personas y de la naturaleza, más adelante explican que: "El consentimiento es una manifestación jurídica de los efectos de la consulta. La consulta tiene sentido sólo si los consultados pueden expresar su parecer (esto se evidencia en el típico caso de consulta popular en la cual el pueblo se expresa y decide). De otra forma sería sólo derecho a la información".

En una segunda visita del Relator Especial (en este caso James Anaya) a Ecuador en 2009, si bien el foco estuvo en los mecanismos de coordinación entre las distintas justicias (estatal e indígena), la cuestión del consentimiento y una mayor clarificación de los términos de la consulta, también se incluyeron como temas prioritarios.[4]

Finalmente, como un hecho histórico sobre la consulta previa para los pueblos indígenas en el Ecuador, cabe destacar la sentencia de la Corte Constitucional del 18 de marzo del 2010 (001-10-SIN-CC) específica sobre la llamada Ley de Minería, pero que a la vez avala el carácter sustancial de la consulta prelegislativa en todas las leyes futuras. Esta sentencia sirvió para paralizar la Ley de Recursos Hídricos que la Asamblea Legislativa debía votar en mayo de 2010. De acuerdo al presidente de la Corte: "Esta es una decisión y una sentencia que tiene que cumplirse. No es objeto de análisis, interpretación o de aplicación parcial". Sin embargo, el magistrado aclaró que el resultado de

4 En el mismo marco de las Naciones Unidas, se ha de añadir la Observación de la CEACR-OIT 2009 (en su 80ª reunión), donde solicita al gobierno que "proporcione informaciones sobre las medidas adoptadas respecto de: (i) la inclusión del requisito de consulta previa en la legislación relacionada con la exploración y explotación de los recursos naturales; (ii) la realización de consultas sistemáticas sobre las medidas legislativas y administrativas mencionadas en el artículo 6 del Convenio, y (iii) el establecimiento de mecanismos eficaces de consulta que tengan en cuenta la concepción de los gobiernos y de los pueblos indígenas y tribales sobre los procedimientos a seguir". Véase el antecedente para el país de OIT (2002).

la consulta no será 'vinculante', porque el principio de 'participación' no está sobre el de 'legitimidad democrática'. Por su parte, el presidente de la CONAIE, Marlon Santi, señaló que "de nada sirve tener una consulta sin que tenga el carácter vinculante", pues consideran que la consulta no tendría ningún sentido si no tiene legitimidad.

V. Recursos

Anaya, J. (2008) *Observaciones del Relator Especial sobre la situación de derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, acerca del proceso de revisión constitucional en el Ecuador*, *anexo 1, 15 de agosto de 2008*: A/HRC/9/9/Add.1.

Asamblea Constituyente (2008) *Informe para Conocimiento del Pleno de la Asamblea Constituyente. Mesa 5: Biodiversidad y Recursos Naturales. Segundo Debate*; y *Informe de Minoría (para segundo debate) Artículo 3*. Oficio de la Asamblea Constituyente: nº0185-MCH-AC-08.

CONAIE (2008) *La ONU y los Derechos de los Pueblos Indígenas. Plan Estratégico para la implementación de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Memorias de la Conferencia Internacional. Quito: CONAIE/GTZ.

— (2007) Propuesta de la CONAIE frente a la Asamblea Constituyente: *Principios y lineamientos para la nueva Constitución del Ecuador – Por un estado plurinacional, unitario, soberano, incluyente, equitativo y laico.* Quito: CONAIE.

Corte Constitucional (2010) *Sentencia del 18 de marzo del 2010* (001-10-SIN-CC).

OIT (2002) *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Ecuador del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL): GB.282/14/2, 14 de noviembre de 2001*.

Stavenhagen, R. (2006) *Informe del Relator Especial sobre la situación de derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, 28 de diciembre de 2006*: A/HRC/4/32/Add.2.

Diálogos con los pueblos indígenas amazónicos
Perú 1[1]

I. Resumen

El Perú es el cuarto país del mundo en superficie de bosques tropicales y el noveno en bosques en general y es considerado uno de los pocos países megadiversos que quedan. Sin embargo y en los últimos años, las concesiones privadas mineras y petroleras, así como las empresas madereras, han avanzado de una manera acelerada, inédita, sin una repercusión positiva ni en los habitantes de las zonas donde se encuentran las concesiones ni en el índice de desigualdad de la sociedad peruana en general. Además, se han realizado sin consulta previa a los habitantes ancestrales de muchas zonas afectadas: los pueblos indígenas.[2]

En Bagua, ciudad amazónica del centro del Perú, se realizaron movilizaciones indígenas en agosto del 2008 y marzo, abril, mayo y junio del 2009, cuyo principal impacto fue desnudar la vieja y honda fractura entre una nación multicultural, multiétnica y multilingüe y su Estado monocultural. Los sucesos ocurridos en la provincia de Bagua, entre otras, han surgido en el contexto de tensiones crecientes principalmente alrededor de la promulgación de varios decretos legislativos por parte del Poder Ejecutivo que fueron cuestionados por

1 Autores: Liliam Landeo y Mario Solari.

2 De acuerdo con Sevillano (2009: 3): "La presión sobre los Pueblos Indígenas de la Amazonía se ha agudizado los últimos cinco años por la implementación de una política agresiva de entrega de concesiones de hidrocarburos en la Amazonía peruana ('Shock de las inversiones'). La extensión de territorio amazónico con lotes de hidrocarburos se incrementó del 2004 al 2009, del 9% al 59%, muchos superpuestos con áreas protegidas por el Estado, con tierras indígenas tituladas y territorios indígenas ancestrales, incluso con reservas propuestas para indígenas en aislamiento voluntario".

organizaciones y representantes indígenas. Así, entre marzo y junio de 2008, el Poder Ejecutivo promulgó 101 decretos legislativos con base en la Ley Nº 29157 del Congreso de la República, la cual delegó facultades legislativas al Poder Ejecutivo para la adopción de medidas relacionadas con la política de desarrollo del gobierno y la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial (conocido como el Tratado de Libre Comercio) suscrito entre el Perú y los Estados Unidos de América. Organizaciones indígenas, en particular la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP), protestaron en contra de 11 de estos decretos legislativos, tanto por razones de contenido como por el hecho que no se habían realizado consultas directamente con los pueblos indígenas con anterioridad a su promulgación (Anaya 2009: 5).

En este marco de conflicto abierto con decenas de víctimas y centenares de heridos, se establecieron mesas de diálogo entre el gobierno y las organizaciones indígenas para las cuales Naciones Unidas (entre ellas el PNUD, la OACDH, y la OIT) y la Defensoría del Pueblo tuvieron un rol importante de facilitación. El proceso de diálogo desemboco en la histórica Ley Marco sobre Consulta, entre otras iniciativas en vistas a asegurar los derechos colectivos e individuales de la población indígena.

II. Contexto

El Perú tiene un IDH que corresponde a un nivel de desarrollo medio a escala mundial.[3] Desde 1975 este índice ha ido mejorando a la par que el promedio de la región. No obstante, la desigualdad de la distribución del ingreso en el país (coeficiente Gini) es alta de acuerdo al PNUD; la mitad de la población (el 51,1%) vive debajo de la línea de la pobreza, y un quinto (el 18,9%) subsiste por debajo de línea de indigencia.[4] En porcentaje, esta situación es

3 Posición 87, que corresponde a un IDH de 0,773 en el Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008 del PNUD.

4 Achard, D., Araníbar, A. Calderón, F., y Luis E. González (2009) "Perú a seis meses de la segunda presidencia de Alan García: marco político y perspectivas de corto y mediano plazo" en Fernando Calderón (Coord.) (2009) *Crisis y cambio en América Latina. Escenarios políticos prospectivos*. Cuadernos de Gobernabilidad Democrática 3. Buenos Aires: PNUD.

aun más grave para los pueblos indígenas, marginados históricamente de la toma de decisiones políticas. La población indígena del Perú es de aproximadamente 10 millones de habitantes. De este total, 8 millones son quechuas, 1 millón 800 mil son aymaras y 332 975 son indígenas amazónicos. Es decir, no son una minoría: de acuerdo a varios organismos internacionales representan el 40 por ciento de la población peruana.[5]

Pese a su mayoría demográfica, la población andina tiene en la actualidad menos influencia y peso político que la población indígena amazónica. Hay varios factores y causas que explican esta debilidad. Por un lado, en el pasado reciente se dieron una serie de normas y se ejecutaron acciones orientadas a combatir el racismo contra los indígenas. Ser indígena en el Perú ha sido y sigue siendo un estigma. Especialmente desde el gobierno de Velasco Alvarado (1968-1975), la política del Estado intentó transformar en "campesinos" (económica, social y culturalmente) a los indígenas originarios quechuas y aymaras. Esta política de "campesinización" de los quechuas y aymaras fracturó sus identidades originarias y, consecuentemente, los debilitó políticamente.[6] La violencia política, ejercida por Sendero Luminoso en los ochenta y noventa, fue otra de las causa de esta crisis de identidad. Miles de comunidades campesinas fueron desestructuradas y sus habitantes asesinados o, en el mejor de los casos, huyeron a las ciudades.

Por el contrario, la población indígena amazónica fue reconocida como tal por la Ley de Comunidades Nativas de Desarrollo de la Selva y Ceja de Selva, Nº 20653, de 1974, norma que contribuyó a reafirmar la identidad indígena amazónica y, por lo tanto, a construir y fortalecer sus organizaciones. Actualmente, los pueblos indígenas amazónicos representan en parte la resistencia y son los abanderados de una nueva propuesta de desarrollo inclusiva y sostenible en el contexto de una economía globalizada. En este contexto, la población amazónica realizó varios paros amazónicos en el año 2008 y otros entre

5 Véase por ejemplo: Hopenhayn y Bello (2001) "Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe", CEPAL Serie Políticas Sociales 47. La población total del Perú es de 28.220.764 habitantes. Censos nacionales 2007 - Población y Vivienda: Instituto Nacional de Estadística e Información.

6 Se cambia la denominación de "comunidades indígenas" a "comunidades campesinas" con la Reforma Agraria realizada durante el llamado Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas.

abril, mayo y junio del 2009 contra el gobierno de Alan García, los cuales –lamentablemente– el 5 de junio tuvieron un epílogo trágico en la llamada Curva del Diablo, en Bagua.[7]

Siguiendo a Anaya (2009): "Los 11 decretos que fueron objetos de protesta por las organizaciones indígenas son los siguientes: D.L. Nº 994 (que promueve la inversión privada en proyectos de irrigación para la ampliación de la frontera agrícola); D.L. Nº 995 (que modifica la Ley de Relanzamiento del Banco Agrario); D.L.Nº 1015 (que modifica procedimientos administrativos de las comunidades campesinas y nativas de la sierra respecto a la privatización de tierras comunales); D.L.Nº 1020 (que promueve los créditos para propietarios individuales con títulos de propiedad en zonas rurales); D.L. Nº 1060 (que regula el Sistema Nacional de Innovación Agraria); D.L.Nº 1064 (que promueve régimen jurídico para el aprovechamiento de las tierras agrícolas); D.L.Nº 1080 (que modifica la Ley General de Semillas); D.L. Nº 1081 (que crea el Sistema Nacional de Recursos Hídricos); D.L.Nº 1083 (que promueve el aprovechamiento y la conservación de los recursos hídricos); D.L.Nº 1089 (que establece el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios rurales individuales); y D.L.Nº 1090 (que aprueba la Ley Forestal y de Fauna Silvestre). Después del primer paro amazónico del 2009, el Congreso aprobó el D.L. Nº 29338 el 31 de marzo del 2009 derogando los D.L.Nº 1081 y 1083 mientras que los demás permanecían vigentes. Posteriormente, el Congreso derogó el D.L. Nº 1015, y en junio 2009 derogó el D.L. Nº 1064. Se alegaba que los 11 decretos facilitaban pautas de actividad comercial, privatización y explotación de tierras y recursos naturales que atentaban contra los derechos de los pueblos indígenas sobre las mismas tierras y recursos".

AIDESEP, la organización que abanderó las protestas, tiene ocho bases regionales en toda la Amazonía, su fortaleza, conformadas por aproximadamente 750 comunidades correspondientes a 13 familias etnolingüísticas. Su sistema de representación permite una amplia legitimidad que se evidenció en

7 Alan García (primer gobierno entre 1985-1990), del APRA-Alianza Popular Revolucionaria Americana, asumió su segunda Presidencia de la República del Perú en julio del 2006 con un discurso a medio camino entre el oficialismo y el clásico "adversario del orden establecido" de su partido. Si bien prometió no entrar en el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, (TLC) hizo lo contrario una vez como presidente.

el mismo conflicto. Pese al intento de dividirlos y a pesar de que sus principales dirigentes, como Alberto Pizango (exiliado en Nicaragua),[8] fueron rápidamente criminalizados con denuncias judiciales, AIDESEP pudo mantenerse en los diálogos con el gobierno.

Ante las numerosas presiones, en noviembre de 2008 el Congreso de la República ya había instalado la llamada Comisión Especial Multipartidaria, encargada de estudiar y recomendar una solución a la problemática de los pueblos indígenas, con la finalidad de analizar varios decretos legislativos cuya vigencia podría agravar los conflictos sociales en la Amazonía. Presentó su predictamen en diciembre 2008 con una serie de recomendaciones al Poder Legislativo y Ejecutivo sobre los decretos legislativos que vulneraban los derechos de los pueblos indígenas recomendando la necesidad de iniciar procesos de diálogo intercultural que respeten los principios de igualdad, dignidad, equidad y autonomía que la Constitución Política garantiza a las comunidades campesinas y nativas. El predictamen quedó para su revisión en la reunión del pleno del Congreso en febrero 2009. En marzo 2009, diversas organizaciones de productores rurales y de indígenas andinos y amazónicos iniciaron nuevamente jornadas de protesta en demanda de la derogatoria de los decretos legislativos.[9] Sin embargo, en lugar de derogar los decretos cuestionados, el Congreso volvió a aprobar leyes con contenidos semejantes a los ya observados por la Comisión.[10]

Para contrarrestar la ola de demandas el 24 de marzo de 2009 el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MINDES) mediante Decreto Supremo 002-2009-MINDES crea una Mesa de Diálogo Permanente entre el Estado y los

8 Alberto Pizango, renunció al asilo político en Nicaragua y retornó al Perú el 27 de mayo 2010, para ponerse a disposición de la justicia. La orden de detención fue cambiada por la de comparecencia con lo cual podrá seguir los juicios pendientes con 'libertad condicional'.

9 Las organizaciones que participaron fueron: Convención del Agro Peruano (CONVEAGRO), Confederación Campesina del Perú (CCP), Confederación Nacional Agraria (CNA), Confederación Nacional de Comunidades del Perú afectadas por la Minería (CONACAMI), Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI) y AIDESEP.

10 El 17 de marzo de 2009 el Congreso de la República aprobó parcialmente (sin ser revisada completamente e incorporadas todas las propuestas) una nueva Ley de recursos Hídricos, que estuvo 10 años en debate y que contaba con aportes de una serie de organizaciones agrarias, juntas de regantes, campesinos y nativos, que no fueron tomados en cuenta antes de la aprobación de la Ley (Servindi, 22 de enero 2010).

Pueblos Indígenas de la Amazonía Peruana excluyendo entre sus integrantes a AIDESEP e incluyendo al Instituo Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas Andinos, Amazónicos, Afroperuano (INDEPA), que tenía debilitada su credibilidad frente a las organizaciones indígenas, generándose otro problema por la falta de representantes de los pueblos indígenas en esta Mesa de diálogo. En abril 2009, AIDESEP anuncia entonces un nuevo paro indefinido de los pueblos indígenas amazónicos, exigiendo la derogatoria de los decretos legislativos. Ese mismo mes, el Presidente del Congreso de la República anuncia la coordinación con la Comisión de Constitución y Reglamento para la emisión de un Dictamen sobre un Proyecto de Ley sobre el Derecho a la Consulta.[11] Desde distintos sectores se solicitó al Ejecutivo la generación de espacios de diálogo con los pueblos indígenas amazónicos.

En mayo 2009 el Congreso de la República aprobó finalmente el Informe de la Comisión Especial Multipartidaria encargada de estudiar y recomendar una solución a la problemática de los pueblos indígenas, la misma que había recomendado a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso derogar los decretos legislativos observados. Ese mismo mes, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) publicó el Decreto Supremo 031-2009-PCM que creaba la Comisión Multisectorial que abordaría la problemática de los pueblos amazónicos con representantes de diversos ministerios y de AIDESEP.[12] En el marco de este incipiente proceso de diálogo y mientras el paro indefinido de los pueblos indígenas amazónicos continuaba siendo apoyado por distintas organizaciones sociales, el 2 de junio de 2009 el presidente de AIDESEP junto con otros dirigentes fue acusado por el Procurador Especializado en Asuntos de Orden Público, del Ministerio del Interior, por atentado contra la seguridad común y entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos y delitos contra la tranquilidad pública.

El 5 de junio de 2009, después de 55 días de paro amazónico, el Ministerio del Interior ordenó el desalojo de una carretera, en el sector conocido

11 En el país había habido cuatro propuestas que se venían trabajando de manera aislada.

12 En esta mesa de diálogo estaban la PCM y otros nueve ministerios, más siete delegados de la AIDEPSEP. Después de dos reuniones AIDESEP suspendió la participación en la misma porque, de acuerdo a sus dirigentes, los representantes del gobierno defendían la legalidad de los decretos legislativos.

como la Curva del Diablo, cerca de Utcubamba, en la provincia de Bagua, Departamento de Amazonas (norte del país). Según la Defensora del Pueblo: "Se produjeron tres graves sucesos de violencia: uno en la Curva del Diablo, en el marco de un operativo de desalojo de indígenas y otros manifestantes apostados en la carretera Fernando Belaunde; un segundo hecho ocurrió en la Estación Nº 6 de PETROPERU, en Imaza; y uno tercero fueron las simultáneas protestas violentas contra las entidades públicas en las localidades o distritos de Bagua y Utcubamba (Amazonas) y de Jaén (Cajamarca)" (Defensora del Pueblo, enero 2010: 22). En total se produjeron 33 muertos (23 policías, cinco indígenas y cinco pobladores de Bagua), un desaparecido (oficial de la Policía Nacional del Perú, PNP), 200 personas heridas (de ellas, 82 presentaron lesiones producidas por armas de fuego y, de éstas, 17 mostraban lesiones ocasionadas por perdigones), y cuantiosos daños materiales. Además, la Defensoría del Pueblo elaboró un reporte dando cuenta de las personas que fueron detenidas en las distintas comisarías de Bagua y Utcu-bamba (*ibid*, p. 24).

III. Contenido

Luego de los sucesos de Bagua, el 10 de junio el Congreso de la República promulgó la Ley Nº29376 que suspendió transitoriamente los decretos legislativos Nº1090 y 1064. Además, el 22 de junio de 2009 se instaló en Lima el llamado 'Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos', con la participación de diversos sectores del Ejecutivo, gobiernos regionales y representantes indígenas (tanto de AIDESEP como de CONAP),[13] conformándose el 1º de julio de 2009 cuatro Mesas de Trabajo en este Grupo presidido por el Poder Ejecutivo (específicamente por el Ministro de Agricultura), y que constaba además de una secretaría ejecutiva y de un asesor técnico. Las referidas Mesas, más conocidas como 'Mesas de diálogo', fue-

13 CONAP (Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú), que AIDESEP considera como una institución negociadora que ha favorecido a las empresas transnacionales sin consulta ni consentimiento de los pueblos indígenas. Ante los últimos hechos trágicos en Bagua las dos organizaciones "se unen en el dolor".

ron diseñadas de acuerdo a los siguientes perfiles específicos: Mesa 1 "para el diseño y composición de una Comisión Investigadora de los sucesos de Bagua"; Mesa 2 "para la discusión y propuestas de solución respecto de los decretos legislativos cuestionados"; Mesa 3 "para la consulta previa de los pueblos indígenas amazónicos", y Mesa 4 "para la Propuesta Nacional de Desarrollo Amazónico".

Se inició el proceso de diálogo en cada una de las mesas con una carga de trabajo muy desigual y un serio desbalance entre la dimensión, alcance, tipo y complejidad de los asuntos que cada una debía atender. La Comisión de la Mesa 1, encargada de investigar los hechos de Bagua, terminó fragmentada en dos grupos y cada uno elaboró un informe, siendo el segundo informe en minoría firmado sólo por dos de sus integrantes. El primer informe despertó mucha controversia al no definirse claramente las responsabilidades frente a los hechos ocurridos en Bagua. La Mesa 2, que había asumido el análisis de los decretos cuestionados, terminó con un informe cuyo punto más difícil fue el carácter "vinculante" de las decisiones de esta Mesa, aspecto que muy probablemente no sería aceptado por el Congreso de la República, aparte de carecer de fundamentos jurídicos necesarios (por el poco conocimiento en leyes que tenían sus miembros).

Finalmente, esta Mesa 2 se concentró en el análisis del D.L. Nº1090 (Ley Forestal y de Fauna) y en lugar de elaborar una propuesta de Ley en términos jurídicos, decidió elaborar criterios para la aprobación de una nueva Ley Forestal. La Mesa 3 había asumido el tema del derecho a la consulta, y no llegó a consensos sobre aspectos clave de este derecho como el tema del "veto" y el "carácter vinculante". Y, además, porque muchos de sus miembros, particularmente del gobierno, desconocían las normas internacionales de protección de derechos de pueblos indígenas. Sin embargo, se logró impulsar muchos espacios de debate sobre el derecho a la consulta que desembocaron en la nueva Ley Marco sobre Consulta. Finalmente la Mesa 4, que tenía que formular todo un Plan de Desarrollo Integral para los pueblos indígenas amazónicos, tomó como base el 'Plan de Acción de Asuntos Prioritarios' del año 2001.

El 13 de enero de 2010, los resultados de las cuatro Mesas de Diálogo del Grupo Nacional de Coordinación se entregaron al Ministro de Agricultura, quién había actuado como Presidente y Secretario Ejecutivo de todo el proce-

so. Al mismo tiempo, no se permitió ninguna intervención crítica de parte de las organizaciones indígenas sobre los resultados y sólo se indicó la conformación de una Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los acuerdos de las cuatro mesas. No se redactó ningún documento que presente el conjunto de los resultados de las cuatro mesas y por lo tanto éstos no son de acceso para el público.

El ejercicio de un diálogo genuino y respetuoso se enfoca, sin duda, en transformar constructivamente las relaciones entre los actores participantes, conducir cuidadosamente el proceso de diálogo y trabajar los temas de fondo. Todo ello como muestra de respeto entre las partes, el mismo que ha de llevar a la gobernabilidad del país en una verdadera democracia. En el caso del proceso de diálogo seguido a través de las cuatro Mesas es importante destacar los elementos favorables que permitieron comenzar a construir el diálogo, más allá de las dificultades y diferencias entre los interlocutores (gobierno / organizaciones indígenas amazónicas). En primer lugar, cabe destacar la participación del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas, James Anaya, las múltiples intervenciones de la Defensoría del Pueblo, la asistencia técnica del PNUD y de la OIT, y el aporte de muchas instituciones y especialistas.

Resaltar también el esfuerzo de algunos integrantes de la PCM, por la formalización de un espacio de consulta entre el Ejecutivo y los representantes indígenas, pues –a pesar de tantos intentos fallidos– mediante un Decreto Supremo se creó el 'Grupo Nacional de Coordinación para el desarrollo de los pueblos amazónicos', cuya modificación posterior logró la ampliación y elevación de nivel de los participantes del Ejecutivo. Disponer de fondos aunque limitados y escasos, también ayudó mucho. Un aspecto relevante fue la disposición de AIDESEP y CONAP de participar coordinadamente en el Grupo Nacional de Coordinación dejando sus diferencias de lado y apostando por un trabajo conjunto. La acogida de las propuestas indígenas sobre procedimientos y condiciones en general, así como la aceptación e incorporación paulatina de distintos representantes indígenas propuestos por sus organizaciones, contribuyó a mejorar las condiciones para el diálogo.

En este marco y con la entrega al Congreso de la República del Informe de la Mesa 3 sobre el Derecho a la Consulta, se colocó en el debate público la

necesidad de aprobar una Ley Marco de Consulta para buscar la solución al incremento de conflictos con pueblos indígenas, principalmente amazónicos, por la explotación de los recursos naturales existentes en sus territorios. Desde la Comisión de Pueblos Andino, Amazónico, Afroperuano, Ambiente y Ecología y la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, ambas del poder legislativo, se trabajaron también propuestas sobre consulta que provinieron de la Defensoría del Pueblo, de las organizaciones indígenas andinas y amazónicas y de otros sectores de la sociedad civil. Estos espacios de diálogo permitieron la confluencia y consenso de organizaciones indígenas andinas y amazónicas porque comprendieron que una Ley marco de consulta sería altamente positiva para ambas.[14]

El Sistema de Naciones Unidas, principalmente el PNUD y la OIT (en este caso desde su programa para la Promoción y Aplicación de los Derechos de los Pueblos Indígenas PRO169), participaron de forma activa como facilitadores en los diálogos (en el caso del PNUD con toda la logística pertinente para el Relator, por ejemplo, y apoyo a instituciones clave como la Defensoría del Pueblo y al mismo gobierno) y brindando asistencia técnica a ambas Comisiones Legislativas (en el caso de la OIT, especialmente en el conocimiento del Convenio nº169, sus alcances y mecanismos de aplicación del derecho a la consulta). Todo ello con la finalidad de crear o mantener espacios de diálogo fundamentales para encontrar el camino de solución a los múltiples frentes de conflicto que afectan la estabilidad del país y que, por otro lado, se presenta como una oportunidad para incluir a las poblaciones indígenas amazónicas en la agenda prioritaria del país.

14 Cuando la Mesa 3 entregó su informe final, se abrió públicamente el debate sobre la necesidad de una Ley marco, sabiendo que había varias propuestas no consultadas. La Comisión de Pueblos (de mayoría opositora) elaboró su propuesta basada en las existentes, la aprobó mediante un dictamen y la pasó a la Comisión de Constitución (de mayoría aprista), que por norma debe revisar todas las propuestas legislativas antes de pasarlas al Pleno del Congreso. En este espacio de la Comisión de Constitución se dan muchos aportes a solicitud de la misma, intervienen varios expertos para aclarar los puntos más difíciles y finalmente la aprueban y pasan al Pleno del Congreso donde es aprobada por mayoría.

IV. Resultados e impacto

Los espacios de diálogo pueden ser altamente positivos cuando son llevados con buena fe y voluntad política. La experiencia de diálogo de los pueblos indígenas amazónicos en el Perú con sus avances y retrocesos durante su desarrollo son un precedente importante para corregir y re direccionar los nuevos procesos de diálogo que se impulsen.

Entre los aspectos a mejorar se proponen los siguientes: (i) Discutir y consensuar de forma previa entre ambas partes el mecanismo de diálogo (en el caso del Grupo Nacional de Coordinación quedaron difusas las funciones y roles de cada uno, por ejemplo); (ii) Encontrar un lugar o lugares de fácil acceso y con peso simbólico o neutros para todos los participantes en los diálogos (en esta ocasión se hicieron sólo en Lima, a mucha distancia de la Amazonía y sus realidades, añadiendo la dificultad de desplazamiento de los indígenas); (iii) Ampliar los tiempos (en este caso fueron reducidos y con pocos especialistas, especialmente el de la Mesa IV, donde se podría haber establecido un franco y largo diálogo intercultural); (iv) Tener en cuenta a las lenguas indígenas en todo el proceso (todos los diálogos fueron conducidos en castellano); (v) Mayor voluntad política y presencia de largo término por parte del gobierno (la Presidencia del Grupo Nacional estaba bastante ausente, con lo cual acababa presidiendo las reuniones la Secretaría Ejecutiva); (vi) Mantener un ambiente y condiciones favorables a lo largo de todo el proceso (en los primeros diálogos se dio la acusación al dirigente Alberto Pizango por el Procurador Especializado en Asuntos de Orden Público del Ministerio del Interior).

Con todo, el resultado más positivo que los pueblos indígenas amazónicos y andinos pudieron lograr fue la aprobación, por parte del Poder Legislativo, de una Propuesta de Ley de Consulta, aprobada de forma histórica el 19 de mayo de 2010. Mediante esta Ley, el Congreso de la República o poder legislativo no solamente pondrá en consulta las medidas legislativas y administrativas, sino los programas de desarrollo, lo cual es considerado como un gran paso. En efecto, en la Constitución Política del Perú (1993) ya se reconoce: (i) el derecho a la identidad étnica como derecho fundamental de toda persona, así como el reconocimiento y protección de la pluralidad étnica y cultural; y (ii) el derecho a la jurisdicción indígena y el derecho consuetudinario dentro del territorio comunal.

En este sentido, cabe destacar las palabras del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas, James Anaya, relacionadas con el derecho a la consulta y participación de los pueblos indígenas: "(…) El Perú se halla ante una excelente oportunidad para establecer una buena práctica de alcance internacional al traducir la voluntad manifiesta de cumplir con sus compromisos internacionales en la aplicación interna de los criterios y principios establecidos en instrumentos internacionales (Convenio nº169 y *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*), más específicamente, en relación con la consulta previa e informada de los pueblos indígenas a través de sus instituciones representativas, sobre cualquier medida que dichos pueblos consideren pueda afectar sus derechos… Por su parte, los pueblos indígenas del Perú tienen la oportunidad de demostrar su disponibilidad para promover un diálogo de buena fe destinado a facilitar la convivencia con otros sectores del país y la conclusión de arreglos que favorezcan la búsqueda del bienestar común" (Anaya 2009: 19).

En principio, la buena fe y voluntad política del gobierno peruano para establecer mecanismos claros y transparentes de diálogo con los pueblos indígenas y especialmente de respeto y ejercicio de sus derechos colectivos quedaría demostrada con la promulgación definitiva de la Ley Marco sobre Consulta, que aún está pendiente.

V. Recursos

Achard, D., A. Araníbar, F. Calderón, y Luis E. González (2009) *Perú a seis meses de la segunda presidencia de Alan García: marco político y perspectivas de corto y mediano plazo* en Fernando Calderón (Coord.) (2009) *Crisis y cambio en América Latina. Escenarios políticos prospectivos*. Cuadernos de Gobernabilidad Democrática 3. Buenos Aires: PNUD/Siglo XXI.

Anaya, J. (2009) *Observaciones sobre la situación de los pueblos indígenas y los sucesos del 5 de Junio y días posteriores en las provincias de Bagua y Utcubamba, Perú*. Informe presentado por el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, 20 de julio.

CARE (2009) *Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos*. Informe elaborado en el marco del desarrollo de la Mesa 3 sobre consulta a los pueblos indígenas. Lima: CARE.

Defensoría del Pueblo (2010 a) *Discurso de la doctora Beatriz Merino, Defensora del Pueblo, ante la Comisión que investiga los sucesos ocurridos en las provincias de Bagua y Utcubamba, nombrada por el Congreso de la República.* Lima: Defensoría del Pueblo.

— (2010 b) *Actuaciones defensoriales en el marco del conflicto de Bagua*. Informe de la Defensora del Pueblo a la Comisión del Congreso de la República que investiga los sucesos de Bagua, aledaños y otros. Serie Documentos Defensoriales, Documento Nº 10. Lima: Perú.

Fundación para el debido proceso legal (2010) *El derecho a la consulta de los Pueblos Indígenas en Perú.* Washington D.C.: Instituto de Defensa Legal / Seattle University School of Law.

Meetzen, A. (2010) *Experiencias de Diálogo y la Aplicación del Convenio 169 de la OIT en el Perú.* Estudio elaborado para el programa PRO169-OIT.

OIT-PRO169 (2009 a) *Los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en la Práctica. Una Guía sobre el Convenio nº 169 de la OIT.* Ginebra: Departamento de Normas Internacionales del Trabajo.

— 169 (2009 b) *Aplicación del Convenio Núm. 169 de la OIT por Tribunales Nacionales e Internacionales en América Latina, una recopilación de casos.* Ginebra: Departamento de Normas Internacionales del Trabajo.

Plan de Acción de Asuntos Prioritarios. Mesa de Diálogo y Cooperación para las Comunidades Nativas. Comisión Especial Multisectorial para las Comunidades Nativas creada por el Decreto Supremo 15-2001-PCM - El Peruano, 24 de julio, 2001.

Sevillano, M. del R. (2010) *El Derecho a la Consulta de los Pueblos Indígenas en el Perú - Últimos Avances*. Informe elaborado en el marco del desarrollo de la Mesa 3 sobre la consulta a los pueblos indígenas. Lima: DAR.

VV.AA. (2008) *Perú: Informe Alternativo 2008 sobre el Cumplimiento del Convenio 169 de la OIT*. Lima.

VV.AA. (2009) *Perú: Informe Alternativo 2009 sobre el Cumplimiento del Convenio 169 de la OIT*. Lima.

Consejo Nacional para el Diálogo
Bolivia 1

I. Resumen

En el marco de la implementación del Proyecto Diálogo sobre Derechos Indígenas e Interculturalismo (del programa HURIST), el 14 de diciembre de 2006 se estableció el Consejo Nacional para el Diálogo (CND) entre los Pueblos Indígenas Originarios y Campesinos (PIOC) y el Sistema de Naciones Unidas (SNU), constituido por las cinco organizaciones nacionales de mayor representatividad de la población indígena: CIDOB, CONAMAQ, CSUTCB, FNMCB-BS y CSCB, así como las organizaciones regionales y/o departamentales afiliadas a las mismas. Su participación plena en este mecanismo respondió a una de las reivindicaciones más importantes de los pueblos indígenas y pieza clave del enfoque basado en derechos humanos: la consulta y el consentimiento como parte de la participación de los pueblos indígenas en los procesos de desarrollo. Sin embargo, cambios en el contexto político de Bolivia y los propios límites circunstanciales del SNU hicieron bajar el perfil ejecutivo del Consejo en los dos últimos años.

II. Contexto

Bolivia es un país de grandes contrastes, tanto geográficos como humanos. Por una parte, se puede apreciar una gran riqueza y diversidad natural y cultural, con la existencia de varios ecosistemas y de 36 grupos culturales o 'pueblos indígenas originarios y campesinos' (como ellos se identifican) con base en 10 familias lingüísticas. Por otra, sin embargo, existe una pobreza y una desigual-

dad social acentuada y asociada al grupo de pertenencia cultural. Los pueblos indígenas originarios (como los aymara, los quechuas, o los guaraníes), si bien constituyen el grueso de la población (el 62% según el censo de 2001) son los más desfavorecidos económicamente; mientras que una minoría blanca o mestiza (si nos atenemos a rasgos raciales o fenotipos), o de origen o adscripción cultural europeo-occidental moderna (si nos atenemos al marco cultural), aparece como clase dominante, incluyendo el control de la esfera pública, la gestión del Estado.[1] Esta situación de desigualdad se ha ido arrastrando desde la independencia política del país de España en 1825, con numerosos golpes de Estado y dictaduras, y con el período democrático igualmente frágil que empezó en 1982.

Bolivia se encuentra en el puesto 95 del Índice de Desarrollo Humano del PNUD, en el grupo denominado desarrollo humano medio. Si se comparan los datos, desde 1975 se aprecia un avance en el IDH, de 0,514 a 0,643 en 2010. Durante este período, la esperanza de vida aumentó de 45 a 66 años, y los indicadores de acceso y logro educativo mejoraron sustancialmente. Sin embargo hoy día Bolivia sigue siendo uno de los países más desiguales de la región en términos de ingreso, con todo y los avances, por ejemplo, de la reforma constitucional de 1994, donde se reconoció el carácter multiétnico y pluricultural del país (seguidos por la promulgación de varias disposiciones legales que reconocían los derechos colectivos de los pueblos indígenas). Esta situación tuvo como antecedentes los ajustes estructurales (neoliberales) de la economía durante los años noventa, con el subsiguiente incremento del sec-

1 De acuerdo con el informe *Pueblos Indígenas Originarios y Objetivos de Desarrollo del Milenio* (2006: 33): "En Bolivia, la pobreza extrema está concentrada, principalmente, en áreas rurales y se atribuye a la baja productividad y precariedad de la explotación agrícola tradicional (PNUD, 1997). Sin embargo, la pobreza extrema también caracteriza a la población de las capitales departamentales y otros centros urbanos, como resultado de la migración rural-urbana que configuró el crecimiento de ciudades multiculturales. Con objeto de presentar las brechas indígenas, se estimaron las medidas de extrema pobreza diferenciadas por la condición étnico-lingüística de la población. En el año 2002, 49,2% de la población indígena estaba en extrema pobreza, en tanto que 24,1% de la población no indígena vivía en esa situación. En el año 2002, la relación entre la incidencia de pobreza extrema de los indígenas y la de los no indígenas tiene un valor de dos, lo que significa que por cada persona pobre no indígena en Bolivia se cuenta a dos pobres que son indígenas".

tor informal, a la vez que el fortalecimiento del movimiento social reivindicativo alrededor de los sectores campesino, minero, urbano empobrecido, sobre todo con una identidad cultural indígena que empieza a perfilarse políticamente como una alternativa real con el Movimiento al Socialismo (MAS) de Evo Morales y con el Movimiento Indígena Pachakuti (MIP) de Felipe Quispe. El *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia* (2010), que trata justamente del tema de las desigualdades en el país, identifica así una tensión manifiesta entre la creciente igualdad político-legal y la persistente desigualdad económico-social.[2]

Después de un período de profunda inestabilidad social e institucional, el MAS de Evo Morales finalmente salió elegido en las elecciones anticipadas del 18 de diciembre de 2005 superando el 50% de los votos, victoria que fue calificada como "histórica. Su primer mandato (incluido el proceso de la Asamblea Constituyente que desembocó en la promulgación de la nueva Constitución en febrero de 2009) estuvo marcado al nivel nacional por un proceso de polarización creciente de la sociedad, especialmente con los departamentos de la llamada Media Luna que pedían una mayor autonomía y rechazaban las políticas y los métodos del Presidente. La crisis de gobernabilidad encontró finalmente una salida a fines de 2008, con la aprobación por parte del Congreso Nacional de la propuesta de Nueva Constitución Política de Estado que fue el resultado de un intenso proceso de negociación entre las principales fuerzas políticas del país. En diciembre 2009, Evo Morales revalidó su mandato en las elecciones a la presidencia con más del 60% de votos.

En el contexto específico de la cooperación internacional, se dio la aparición de nuevos actores, tal como Venezuela, en el marco de una apuesta más general del gobierno de Bolivia hacia el fortalecimiento de los mecanismos latinoamericanos de integración, tales como el ALBA y UNASUR.[3] Al mismo

2 *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia. Los Cambios detrás del Cambio. Desigualdades y movilidad social en Bolivia.* La Paz, 2010 (http://idh.pnud.bo/).

3 De acuerdo con Xavier Albó: "Hay que resaltar también la cercanía de Lula y su gobierno, que fue clave para superar la crisis de gobernabilidad del 2008, y, en general, los otros varios países que fomentan un bloque latinoamericano más distanciado de los Estados Unidos. El hecho de ser Evo un primer presidente con un origen y una identidad muy consciente de ser 'indígena' y el empoderamiento de los sectores indígenas pesan también mucho no sólo en las 5 organizaciones objeto del proyecto, que pasan a ser actores clave dentro del nuevo

tiempo, el presidente Morales desplegó intensos esfuerzos para posicionarse en la arena internacional como portavoz de los pueblos indígenas y defensor del medio ambiente.[4]

Para aquellos que trabajaban con pueblos indígenas hubo un desafío añadido: el Ministerio de Asuntos Indígenas y Poblaciones Originarias (MAIPO) desapareció con el argumento de que no era necesario tener un ministerio específico, puesto que los indígenas "ya están en el poder". En este contexto se implementó el proyecto Diálogo sobre Derechos Indígenas e Interculturalidad, en el marco más amplio del componente indígena del programa HURIST (Guatemala, Ecuador, y Bolivia) entre los años 2006 y 2007, que tenía como uno de sus principales objetivos la conformación de mecanismos nacionales de diálogo entre las organizaciones indígenas y el SNU.

III. Contenido

El proceso de conformación del Consejo Nacional para el Diálogo (CND) comportó tres talleres nacionales: el 14 de junio de 2006 en La Paz (Taller sobre la creación de un mecanismo de consulta del PNUD y del SNU con las organizaciones de los pueblos indígenas), básicamente informativo; los días 22 y 23 de agosto en la misma ciudad, y el 16 de octubre en Santa Cruz de la Sierra.

En el primer taller en La Paz, los participantes respondieron positivamente a la consulta de creación de una instancia de participación y consulta de los pueblos indígenas y las Naciones Unidas en Bolivia.[5] La respuesta afirmativa pudo tener relación con el contexto político que vivía el país y la mejora de

gobierno y sus instituciones, sino también a nivel internacional. Ese rasgo 'indígena' pasa a ser un elemento también importante en todas las relaciones internacionales del nuevo gobierno y ayuda a amplificar la mayor notoriedad de Bolivia en los grandes medios de comunicación" (comunicación vía correo-e, septiembre de 2010).

4 La Asamblea General de las Naciones Unidas nombró, el 29 de agosto de 2009, al presidente Evo Morales, "Héroe Mundial de la Madre Tierra" por considerarlo máximo exponente y paradigma del amor a la Pachamama, palabra aymara que significa "madre tierra".

5 Con la finalidad de que los participantes reflexionaran sobre la propuesta de creación de una instancia de participación y consulta de los pueblos indígenas y el SNU en Bolivia, se pre-

las condiciones para la promoción y afirmación de los derechos de los pueblos indígenas. Otro factor determinante para la recepción positiva a la iniciativa fue el alto interés de construir lazos más estables de las organizaciones de los pueblos indígenas de Bolivia con los mecanismos internacionales, situación coincidente con los propósitos inherentes a la iniciativa. Los intereses expuestos por los participantes reflejaban las posibilidades que la instancia de participación y consulta pudiera repercutir hacia el seno de la Asamblea Constituyente, en la dirección de consolidar los derechos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas reconocidos en el derecho internacional.

Igualmente, en esa primera reunión, los participantes reflejaron su interés en que la instancia incorporara a los poderes del Estado, principalmente el poder ejecutivo, con la finalidad de influir en el ejercicio del poder y de prestar asesoría en materia de los derechos de los pueblos indígenas. Este mecanismo podía jugar el rol consultivo, participativo, propositivo y resolutivo para la afirmación de dichos derechos. También se abrió el debate respecto al carácter de las organizaciones que integrarían la instancia. El interés de los participantes iba en la dirección de alcanzar la máxima representatividad, tomando en cuenta tanto las organizaciones indígenas nacionales como las regionales y locales.

En la segunda reunión, los días 22 y 23 de agosto, se fue concretando más la naturaleza de un futuro mecanismo consultivo. De acuerdo a los participantes, el mecanismo debía ser un espacio de consulta, relacionamiento, coordinación y diálogo e intercambio entre las organizaciones representativas de los PIOC y las agencias del SNU sobre temas centrales de la agenda de desarrollo nacional, la Asamblea Constituyente, y el Foro Permanente. Por otra parte, se discutió sobre si el gobierno estaría incluido en el mecanismo tripartito (se acordó para la próxima reunión traer posiciones ya consultadas). Entre las organizaciones nacionales indígenas originarias y campesinas y el SNU finalmente se acordó sostener un encuentro reducido para tratar como tema prin-

sentaron cuatro preguntas guía: (i) ¿Es pertinente o importante el proceso de construcción de un mecanismo consultivo del PNUD/ONU con los pueblos indígenas a nivel nacional? (ii) ¿Cómo debería ser la participación de los pueblos y organizaciones indígenas para asegurar la construcción de este proceso? (iii) ¿Qué temas o contenidos principales deberían discutir o tratarse en el espacio? (iv) ¿Cómo se organizaría este espacio?

cipal la definición del mecanismo.[6] Este encuentro tuvo lugar en octubre en la ciudad de Santa Cruz y permitió consensuar posiciones para definir el mecanismo consultivo, que finalmente fue establecido el 14 de diciembre de 2006.

El llamado Consejo Nacional para el Diálogo entre los Pueblos Indígenas Originarios Campesinos y el Sistema de Naciones Unidas fue constituido por las cinco organizaciones nacionales de mayor representatividad de la población indígena: CIDOB, CONAMAQ, CSUTCB, FNMCB-BS y CSCB; así como por las organizaciones regionales y/o departamentales afiliadas a las mismas. Fue un hito en el marco de las Naciones Unidas, puesto que es el primer mecanismo nacional de este tipo en el Continente (en el ámbito internacional sólo había la experiencia previa de UNIPACK en Kenia, África, durante el mismo año de 2006). La participación plena de las organizaciones indígenas en este mecanismo respondió a una de las reivindicaciones más importantes de los pueblos indígenas y pieza clave del enfoque basado en derechos humanos: la consulta y el consentimiento como parte de la participación de los pueblos indígenas en los procesos de desarrollo. El mandato del Consejo era el siguiente:

- Asesorar a las agencias del SNU en estrategias que promuevan el cumplimiento y el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, originarios y campesinos con enfoque intercultural de desarrollo y con equidad de género.
- En el marco de la construcción de la interculturalidad, fortalecer la capacidad de las agencias del SNU de incorporar la perspectiva indígena, originaria y campesina en la planificación, implementación, seguimiento y evaluación de sus programas de desarrollo, ratificando el reconocimiento de los derechos a la transparencia, participación y consulta.
- Fortalecer la incorporación de la temática indígena en las políticas de la ONU y profundizar el seguimiento en el país de las resoluciones y recomendaciones del Foro Permanente y de la ONU sobre la temática indígena, originaria y campesina.

6 Al Comité de Coordinación del mecanismo de consulta (constituido por los representantes de las cinco organizaciones nacionales y los representantes del SNU) se le asignó la misión de dar forma final al documento de constitución del Mecanismo de consulta.

- Ampliar y mejorar la participación de representantes legítimos de las cinco organizaciones nacionales indígenas, originarias y campesinas de Bolivia en el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU.

La agenda en temas nacionales quedó establecida de la siguiente manera: (i) promoción y transversalización de derechos con equidad de género; (ii) tierra y territorio y desarrollo productivo; (iii) gobernabilidad y participación en la gestión pública; (iv) lucha contra la pobreza y el hambre; seguridad y soberanía alimentaria; (v) derecho a la educación, salud y seguridad social; (vi) recursos naturales y medio ambiente, y (vii) afirmación cultural y cosmovisión indígena originaria. En temas internacionales, la agenda del Consejo era la siguiente: (i) seguimiento al Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas y a otros organismos multinacionales, y (ii) consolidación y creación de alianzas regionales e internacionales con otros organismos y organizaciones indígenas, campesinas y originarias.

Respecto a la composición, el mecanismo constaba de:

- Un Consejo Nacional Ampliado, constituido por representantes de las cinco organizaciones nacionales de los pueblos indígenas, originarios y campesinos, organizaciones departamentales, regionales afiliadas y delegados de las agencias del SNU. La tarea de este consejo era elaborar, aprobar y evaluar plan de trabajo; reuniéndose dos veces al año.
- Un Comité de Coordinación conformado por cinco representantes de las organizaciones nacionales de los pueblos indígenas originarios y campesinos, CSUTCB, CIDOB, CSTCB, CONAMAQ, FNMCB-BS y cinco delegados de las agencias del SNU. La tarea de este comité era dar seguimiento a las recomendaciones emanadas de la reunión ampliada y precisar la agenda de trabajo. Se debía reunir cuatro veces al año y cuando el Comité de Coordinación lo viera necesario.

Se insistió en el carácter de instancia máxima del Consejo, con características de asamblea, asistiendo las cinco organizaciones nacionales con sus representaciones a escala departamental y regional, junto con los delegados de las agencias del SNU en Bolivia. Esta instancia es la que tenía el máximo nivel de

toma de decisiones en el mecanismo, es decir elaborar el plan anual y evaluarlo. En cambio, el Comité de Coordinación tenía un nivel más operativo, sometido a las decisiones del Consejo. Solamente asistían los representantes de las organizaciones nacionales, aunque no se excluía la posibilidad de invitar a otro ámbito de delegados.

De acuerdo a su mandato, el Consejo Nacional Ampliado realizó un plan de trabajo para el año 2007 con los siguientes resultados de acuerdo a la evaluación interna:

Lo planificado	Lo realizado
I. Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas	
1. Un taller de información preparatorio a la sexta sesión del Foro Permanente (inicios de marzo). Las Naciones Unidas brindarán información sobre: mandato y recomendaciones del Foro y procedimientos y plazos para la inscripción. Informarán sobre el mandato del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas. Cada organización presentará una propuesta sobre la temática del Foro, según temas prioritarios: CSUTCB: Medio ambiente y recursos naturales. FNMCH-BS: Perspectiva de género y generacional. CIDOB: Desarrollo económico social CSCB: Derechos Humanos. CONAMAQ: Salud, educación y cultura.	1. Un taller informativo y preparativo sobre el Foro Permanente del Consejo Nacional Ampliado realizado el 4 de abril de 2007, con la participación de 39 representantes de las organizaciones y 8 de Naciones Unidas. En el taller se presentó: • Información sobre el mandato, funcionamiento y recomendaciones del Foro, así como del Relator Especial. • Elementos de participación: información práctica, participación formal, incidencia, Caucus. Se presentó la página web para la inscripción de participantes. Se realizó una teleconferencia con un participante para Ecuador (Marcelo Orellana). Se apoyó la preparación de informes y ponencias y se acordaron pasos a seguir para la preparación de las propuestas de las organizaciones.

2. Apoyo a la participación de los representantes ante la sexta sesión del Foro Permanente (mayo). Meta: participación de las 5 organizaciones.	2. En la sexta sesión del Foro Permanente hubo una participación representativa de las cinco organizaciones nacionales.En el Foro Permanente se reunió con el Relator Especial Rodolfo Stavenhagen. Además, Bolivia fue elegida a través del Sr. Chávez para presidir el Caucus de la región en la próxima sesión.
3. Seguimiento a las conclusiones y recomendaciones de la sexta sesión del Foro Permanente (finales de agosto).	3. Un taller de seguimiento al Foro Permanente del Consejo Nacional Ampliado realizado los días 24 y 25 de septiembre con los siguientes resultados: • Se evaluó la participación al Foro Permanente. • Se informó en los grupos sobre las recomendaciones del Informe del FPCI dirigidas a las Naciones Unidas. • Se retroalimentó sobre propuestas de trabajo de las agencias de Naciones Unidas relacionadas a estas recomendaciones, resultando en sugerencias para su implementación. El taller tenía dos resultados adicionales: • A solicitud de las organizaciones, se explicaron los principales elementos de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. • Se hizo una presentación técnica sobre el Convenio nº169 de la OIT. Todos los productos del Consejo Nacional para el Diálogo relacionados al Foro Permanente 2007 fueron sistematizados en un documento de memoria.

II. Consulta y asesoría en el proceso de programación conjunta del Sistema de las Naciones Unidas (2008-2012)	
Se planificaron dos encuentros: 1. Una reunión técnica del Comité de Coordinación del Consejo para conocer las líneas estratégicas del documento y definir la metodología de la consulta (1 de febrero). 2. Una reunión del Consejo Nacional Ampliado en la cual cada organización presenta sus sugerencias y consideraciones (9 de febrero). Las organizaciones prestarán asesoría y consulta, principalmente respecto a: • La programación conjunta y la visión para los siguientes años. Cómo insertar la temática indígena en la programación de Naciones Unidas. Las Naciones Unidas presentarán los programas que se ejecutan en la actualidad.	La consulta fue trabajada en dos momentos: 1. Un primer taller de carácter informativo con el Comité Coordinador realizado el 1 de febrero, y 2. Un segundo taller con el Consejo Nacional Ampliado realizado el 9 de febrero en el cual se revisaron en grupos los detalles de las propuestas líneas programáticas de Naciones Unidas para el 2008-2012. En estos talleres se presentaron: • Los principios de asesoría y consulta como son manejados por la OIT. • El contenido de las propuestas líneas programáticas de las Naciones Unidas y el proceso de su formulación. Las recomendaciones que salieron de esta consulta fueron incorporadas en el documento final.
III. Asamblea Constituyente	
1. Se planteó organizar eventos para conocer experiencias de otros países (Venezuela, Colombia) aunque no tienen una población indígena grande, cuentan con un desarrollo jurídico importante respecto a los derechos indígenas (marzo). Se propuso identificar a los expertos internacionales de manera conjunta (organizaciones-SNU)	Luego de una amplia discusión se acordó que la manera más efectiva de apoyar a las organizaciones era: • Identificar expertos internacionales que pudiesen asesorar a las organizaciones en el diseño de sus propuestas a la Asamblea Constituyente. En este sentido, el PNUD contrató los servicios de una experta peruana en temas de derechos humanos y pluralismo

2. Alimentarse con los debates y normas internacionales mediante expertos en materia de derechos indígenas. Se propuso analizar posibilidades de asistencia con la OIT y OACNUDH. 3. Apoyo técnico a las organizaciones. Se notó que para este apoyo solicitado, las agencias requieren que la directiva de la AC indique su conformidad con este apoyo de Naciones Unidas.	jurídico (Raquel Irigoyen) quien brindó asesoramiento al Pacto de Unidad (taller de Santa Cruz) y a varias comisiones de la Asamblea Constituyente en Sucre por un periodo de 6 semanas.
IV. Otros específicos	
Se dejó abierta la posibilidad de organizar eventos adicionales, según necesidad/oportunidad.	A parte de lo propuesto en enero 2007, el Consejo Nacional para el Diálogo realizó las siguientes actividades adicionales durante el 2007: 1. Participación en el diseño (reunión de consulta con el Comité de Coordinación, 26-27 de octubre) y la misión del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas. 2. Reunión del Comité de Coordinación (el 8 de noviembre) con la Sra. Elisabeth Stamatopoulou, Jefa de la Secretaria del Foro Permanente, sobre experiencias de articulación entre el Foro Permanente y el Consejo Nacional, metodologías y prácticas de participación en el Foro y el significado de la Declaración y las estrategias de las organizaciones. 3. Reunión con el Sr. Jean Ziegler, Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación. 4. Una cena con la Sra. Louise Arbour, ex-Alta Comisionada para los Derechos Humanos.

De este trabajo se podría destacar el contacto entre el Consejo de las cinco organizaciones y el entonces Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas, Rodolfo Stavenhagen, en el contexto del Foro Permanente en mayo 2007. El encuentro entre el Relator y el Consejo ocurrió sólo unos meses antes de su visita oficial a Bolivia en noviembre-diciembre 2007. Esa visita ocurrió poco después de la aprobación de la Declaración y dos meses antes de su apropiación casi inmediata por parte de Bolivia como Ley del país, una primicia mundial. Era además un momento crucial de mucha tensión intercultural tanto dentro de la Asamblea Constituyente de Sucre como en el país. En este contexto singular, el Relator cumplió un rol muy oportuno en Bolivia. Su informe final fue también publicado en Bolivia por el Alto Comisionado, en 2009, junto con la citada Declaración.

En 2008 se estableció por igual un plan de trabajo, si bien el contexto político había cambiado considerablemente. De acuerdo a la evaluación del Grupo de Trabajo Interagencial en Interculturalidad (GTII) del Taller de planificación 2008-2009 del Consejo Nacional para el Diálogo (CND), "la carga política de las organizaciones ha cambiado desde el momento de la firma del Convenio. Esta nueva situación requiere una revisión con más calma de la pertenencia, procedimientos y estructura del mecanismo para garantizar que nuestro apoyo al CND sigue siendo lo más relevante para las organizaciones y los pueblos que representan. Al mismo tiempo, como SNU necesitamos adaptarnos a la realidad que trabajamos con sectores empoderados en lucha de poder. Por otra parte, (…) no tenemos que abandonar nuestro papel y seguir apoyando los grupos que más nos necesitan: los pueblos marginados".

La última reunión ampliada del CND se realizó a principios de septiembre 2008, en el momento en que la polarización política en el país había alcanzado su punto más exacerbado. Algunos representantes indígenas expresaron fuertes críticas a Naciones Unidas por el reducido número de eventos realizados durante 2008 y, sobre todo, por la falta de apoyo concreto dirigido a fortalecer sus organizaciones. A la inversa, varios funcionarios del SNU adoptaron posiciones distantes hacia las organizaciones indígenas por temor a verse involucrados en la polarización política y como reacción a su supuesta excesiva politización.

En estas circunstancias, se hacía necesario reencauzar de manera distinta el trabajo con las organizaciones indígenas. La Coordinadora Residente, quien

fue llamada a jugar un rol importante de observadora en el diálogo político que se instaló en octubre y noviembre 2008 entre las principales fuerzas políticas del país,[7] mantuvo un canal abierto de diálogo e intercambio con las distintas organizaciones indígenas, mediante reuniones individuales periódicas con sus máximos representantes.

Al mismo tiempo, el PNUD se abocó a movilizar recursos en pro del fortalecimiento de las organizaciones indígenas. Con el apoyo de la Unión Europea y del Fondo para el logro de los ODM, el PNUD inició a fines de 2009 la implementación de un proyecto dirigido a "fortalecer las capacidades dialógicas y propositivas" de las organizaciones indígenas. A través de este proyecto, el PNUD ha establecido acuerdos de cooperación con seis organizaciones indígenas mediante los cuales se busca fortalecer la capacidad de estas organizaciones de incidir en el diseño de leyes y políticas públicas inspiradas en la nueva Constitución Política del Estado.

A nivel del SNU, el Equipo País resolvió también reactivar en 2010 el GTII. Con el apoyo del Secretariado del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU, el GTII y la Oficina del Coordinador Residente organizaron en septiembre 2010 un taller de capacitación sobre derechos de los pueblos indígenas e interculturalidad. Este taller reunió cerca de 120 funcionarios de las distintas agencias presentes en Bolivia, y contó también con la participación de delegados de las cinco principales organizaciones indígenas.

Una de las recomendaciones del taller fue de examinar la posibilidad de reanudar el Consejo Nacional para el Diálogo, delimitando claramente la naturaleza del organismo y explicitando las expectativas de todos. Con base en una evaluación interna, se recomendó consensuar previamente la metodología de las reuniones del Consejo; la rotación en la responsabilidad de la organización de las reuniones (SNU/Organizaciones indígenas); sistematizar todas las actividades del Consejo por año y enfatizar la difusión de información; potenciar la capacidad propositiva de las organizaciones; así como potenciar la capacitación interna del SNU y ampliar la responsabilidad del mantenimiento operativo del Consejo a todas las agencias del GTII.

7 Junto a representantes de UNASUR, OEA y la Unión Europea.

Ante todo, la reactivación del Consejo deberá partir de una consideración del nuevo contexto político que emerge a raíz de la implementación de la nueva Constitución Política del Estado, tomando en cuenta las tensiones que se han manifestado en el seno del propio movimiento indígena campesino originario sobre los alcances del reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas inscritos en la Constitución. El proceso de preparación del nuevo marco programático de las Naciones Unidas en Bolivia que se iniciará a partir del año 2011 podría ser el momento oportuno para relanzar el Consejo como mecanismo institucional de consulta.

IV. Resultados e impacto

A petición de los sujetos de derechos, por primera vez en América Latina se pudo crear un mecanismo de diálogo nacional entre las organizaciones indígenas y el SNU (y con la participación del Estado como observador), y se consiguió abrir el debate dentro de la Oficina de País alrededor de los derechos de los pueblos indígenas, llegando a consolidarse un Grupo de Trabajo Interagencial sobre Derechos Indígenas e Interculturalidad e integrar el tema indígena en el marco programático del SNU de Bolivia: el MANUD (2008-2012).

A escala de las organización indígenas, se dio también el hecho de que el Consejo ayudó en su momento al encuentro de sinergias y coincidencias entre las organizaciones indígenas en el marco de la Asamblea Constituyente y, de este modo, a la evolución del llamado Pacto de Unidad.

De esta manera, la experiencia del Consejo de Diálogo de Bolivia ha abierto la puerta a mecanismos similares en América Latina, además de que posicionó el tema indígena en el seno del SNU de Bolivia, y facilitó el incremento de proyectos no sólo de alivio de la pobreza y de medio ambiente sino también en el área de gobernabilidad democrática y promoción de derechos de los pueblos indígenas.

En forma más específica, la experiencia del trabajo del PNUD con las organizaciones indígenas en Bolivia ha destacado la importancia para las agencias del SNU de encontrar, de forma consensuada con ellas y otros actores,

nuevas formas, a veces creativas, de programación que permitan tener proyectos adecuados a la realidad de las comunidades indígenas. De la misma manera, esta experiencia ha planteado la importancia de crear mecanismos idóneos de consulta y asesoría al SNU a escala nacional y local para mejor integrar las cuestiones indígenas en marcos de desarrollo, proyectos y procesos.

V. Recursos

Albó, X. (2009) *Movimientos y poder indígena en Bolivia, Ecuador y Perú*, en Calderón, F. (2009) *Movimientos socioculturales en América Latina. Ambientalismo, feminismo, pueblos originarios y poder empresarial*. Buenos Aires: PNUD/Siglo XXI Editores.

Cabrero, F. (2008) *Programa de Fortalecimiento de los derechos Humanos para los Pueblos Indígenas en América Latina*. *Memoria del Componente de Programa.* Quito: PNUD/ACCD.

CND (2007) *Evaluación Plan de Trabajo 2007 del Consejo Nacional para el Diálogo entre las Organizaciones de los Pueblos Indígenas, Originarios y Campesinos y el Sistema de las Naciones Unidas*. Documento no publicado.

PNUD (2010) *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia. Los Cambios detrás del Cambio. Desigualdades y movilidad social en Bolivia* (accesible en: http://idh.pnud.bo/).

Romero, V. y A. Cuila (2006) *Pueblos originarios y Objetivos de Desarrollo del Milenio*. La Paz: UDAPE/PNUD/OIT.

SNU (2010) *Informe del Taller de Capacitación sobre Derechos de los Pueblos Indígenas e Interculturalidad*. Septiembre 2010. Documento no publicado.

— (2008) *Taller de planificación 2008-2009 del Consejo Nacional para el Diálogo (CND). Evaluación por el GTI y propuesta pasos de seguimiento*. Documento no publicado.

— (2006) *Memoria del Seminario Taller sobre la Creación de un Mecanismo de Consulta del PNUD y del Sistema de Naciones Unidas con las Organizaciones de los Pueblos Indígenas*, La Paz, 14 de junio de 2006. Documento no publicado.

— (2006) *Memoria del Seminario Taller Mecanismo de Consulta y Diálogo de las Naciones Unidas y las Organizaciones de los Pueblos Indígenas*, La Paz, 21 y 22 de agosto del 2006. Documento no publicado.
— (2006) *Memoria del Tercer Taller del Mecanismo de Consulta, Relacionamiento, Coordinación, Diálogo e Intercambio entre las Organizaciones de los Pueblos Indígenas Originarios y Campesinos y las Agencias del Sistema de las Naciones Unidas en Bolivia*, Santa Cruz de la Sierra, 16 de octubre del 2006. Documento no publicado.

Proceso de conciliación entre el pueblo indígena guaraní y la empresa petrolera TOTAL E&P Bolivie

Bolivia 2[1]

I. Resumen

En el 2007, la empresa petrolera de origen francés TOTAL tuvo que solicitar al Estado boliviano un proceso de 'conciliación' con el pueblo guaraní posterior a un proceso de consulta, debido a que en éste no se reconocieron los impactos socioambientales que según el pueblo indígena provocaría la implementación del proyecto Prospección Sísmica Magneto Telúrica 3D en las Tierras Comunitarias de Origen del Pueblo Indígena Guaraní (Capitanías de Alto Parapeti, Iupagusu, Caraparenda de los departamentos de Chuquisaca y Santa Cruz, respectivamente). El proceso de conciliación tuvo una temporalidad de cuatro meses y un desplazamiento a cinco espacios/lugares. Se inicio con una reunión en Camiri y posteriormente Lagunillas (ambos en septiembre), Taperillas y la ciudad de Santa Cruz (octubre), para finalmente llegar a la firma del acuerdo del convenio en Monteagudo (13 de noviembre). Participaron en el proceso de conciliación el pueblo guaraní, la empresa petrolera TOTAL E&P BOLIVIE (sucursal Bolivia), el Ministerio de Hidrocarburos y Energía en su rol de convocante, apoyados por el PNUD para la facilitación del proceso.

1 Autora: Mirna Cuentas.

II. Contexto

Administrativamente Bolivia está dividida en nueve departamentos con sus respectivas provincias y municipios, y se caracteriza por su alta diversidad biológica y cultural. Según el Censo del 2001 tiene una población de 8 274 325 habitantes (proyectada al 2009 de 10 027 643 habitantes), de la cual el 62,06% se auto identificó como perteneciente a un pueblo indígena u originario. Lo indígena se refiere a los pueblos que se encuentran en las tierras bajas (Oriente, Chaco, Amazonia), en tanto que los pueblos que se encuentran en las tierras altas (región alto andina) se definen como originarios, denominación de larga data (época colonial), cuando se mencionaba a las comunidades originarias y a los habitantes de las mismas como 'originario', nombre que es asumido en la actualidad.[2] De existencia pre colonial, son pueblos reconocidos en la nueva Constitución Política del Estado (2009) como "colectividades humanas que comparten identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión" (Artículos 2 y 30).

Para entender el contexto y la presencia de los pueblos indígenas, originarios, campesinos, su reconocimiento y su accionar en la actualidad, reviste importancia una aproximación histórica en tres grandes ciclos: 1952-1984; 1985-2005; y 2005 en adelante. La década de los 50 se caracterizó por el nacionalismo revolucionario y la idea de construir nación, cuya base se cimentaba en la generación de una burguesía nacional y una alianza de clases (obrero-campesina). Si bien procuró homogeneizar a la población rural bajo el rótulo de la clase campesina, se generaron estructuras sindicales útiles para el movimiento social.

Posteriormente, en la década de los 80, la coyuntura caótica sobrevino en un nuevo marco político entre el Estado y los actores sociales (obreros, mineros, campesinos), reinterpretándose en un paradigma básicamente de línea neoliberal y privatista, con un ajuste económico y una ofensiva anti estatal. Este nuevo orden alrededor de la denominada nueva política económica daba preeminencia al mercado y la empresa privada. Paralelamente y por la fuerte

2 La categoría 'originario' guarda relación histórica con el acceso a la tenencia de la tierra: El originario tenía más y mejores tierras que los denominados 'agregados' o *kanturunas*.

presencia empresarial en torno a la explotación de los recursos naturales, fueron surgiendo nuevas estructuras de acción colectiva articuladas en torno al reconocimiento de derechos y formas tradicionales de organización y estructuración socio espacial de los pueblos que habitaban las tierras bajas, alcanzando su expresión más visible en la histórica marcha de los pueblos indígenas bajo el lema "Por el territorio y la dignidad" (1990).

La década de los 90 se caracterizó por reformas en la legislación. El 1991 se ratificó el Convenio nº169 de la OIT.[3] En 1994 se incorporó el carácter multiétnico y pluricultural del Estado boliviano, así como el reconocimiento de los derechos sociales, económicos, políticos y culturales de los pueblos indígenas y originarios. En 1996 se reguló el saneamiento de la propiedad agraria, incorporando la modalidad de Tierras Comunitarias de Origen,[4] pudiendo los pueblos indígenas y originarios acceder a esta forma de titulación colectiva.

Sin embargo, a lo largo de esos años no llegaron los resultados esperados de igualdad y representatividad inclusiva. Más bien se evidenció una profunda crisis de representación política que generó un cúmulo de demandas postergadas de la población, la cual lo expresó en acciones colectivas de repertorios reactivos y proactivos de movilización.[5] Así, el primer quinquenio del 2000 se caracterizó por el elevado número de presidentes (cuatro) que tuvo Bolivia. Pese a ello, se logró la inclusión, en la Ley Nº 3058 de Hidrocarburos (2005),[6] del Titulo sobre Derecho de los Pueblos Campesinos, Indígenas y

3 El Convenio nº169 sobre pueblos indígenas y tribales en países dependientes, emana de la 76º Conferencia Internacional de Trabajo OIT de las Naciones Unidas, realizada en Ginebra en 1989. El mismo ha sido ratificado por Bolivia mediante Ley Nº 1257 de fecha 11 de julio de 1991, lo que significa, entre otras cosas, que el Estado boliviano está obligado a consultar a los pueblos indígenas y originarios cuando exista una actividad de afectación directa.

4 Las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) son los espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural, de modo que aseguran su sobrevivencia y desarrollo. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, compuestas por comunidades o mancomunidades, inembargables e imprescriptibles". Título III, capitulo I, art. 41, 42 y 44 de la Ley Nº 1715.

5 Las primeras son acciones de protesta dirigidas a resistir la intromisión de fuerzas externas en el control de recursos colectivos. Las segundas buscan la conquista de algún derecho que no existía anteriormente (García Linera 2004).

6 Ley Nº 3058 de Hidrocarburos del 17 de mayo de 2005.

Originarios a la Consulta y Participación en Actividades Hidrocarburiferas, que reconoce derechos colectivos y establece compensaciones cuando la actividad se desarrolle en una TCO, comunal, indígena o campesina, titulada o no, siempre y cuando se identifiquen impactos socioambientales.[7] Ese mismo año, como resultado de las elecciones, se dio un viraje en el gobierno del país con la llegada al gobierno del actual presidente Evo Morales y la participación de indígenas, originarios y campesinos a través del Movimiento al Socialismo (MAS), que generó nuevas relaciones con los movimientos sociales.

En la región del Chaco situada al sudeste de Bolivia, cuya extensión abarca los departamentos de Santa Cruz, Chuquisaca, y Tarija, se ubican los guaraníes, los *weenhayek*, y los *tapiete* y, a la vez, se encuentran importantes recursos naturales no renovables de origen fósil (hidrocarburíferos). Consecuentemente, puede existir un conflicto de intereses entre el Estado y las empresas petroleras, por una parte, y los pueblos indígenas que viven en las TCO. En el año 2007 se reglamentó el derecho a la consulta y participación de los pueblos indígenas, originarios y campesinos en actividades hidrocarburíferas,[8] estableciendo los siguientes momentos y fases: Fase 1. Coordinación e Información –Reunión preliminar; Fase 2. Organización y Planificación de la Consulta (realizada por el mismo pueblo indígena); Fase 3. Ejecución de la Consulta; y Fase 4. Concertación– (con la firma de convenio de validación de acuerdos).

III. Contenido

Las verdaderas razones de cualquier conflicto no emergen usualmente de manera visible. La realización del proyecto 3D de prospección magneto telúrica y gravimétrica (Bloque Ipati) por la empresa petrolera TOTAL E&P BOLIVIE (sucursal Bolivia), ubicado en el Chaco Chuquisaqueño, debía pasar por un acuerdo escrito con el pueblo indígena guaraní,[9] que posibilita-

7 Impacto socio ambiental es aquel negativo, directo, acumulado y a largo plazo.

8 Reglamentación de la Ley Nº 3058 a través del Decreto Supremo No. 29033 sobre consulta y participación del 16 de febrero del 2007.

9 El nombre *guaryni* quiere decir guerrero. Los ahora conocidos como guaraníes llegaron a

ría la Licencia ambiental necesaria para el inicio del proyecto. Como no hubo acuerdo, la empresa solicitó al Ministerio de Hidrocarburos su intervención para llegar a un consenso con el pueblo indígena guaraní asentado en el área. De esta manera se pasó a la etapa de conciliación, que empezó identificando y diferenciando la interacción de los actores: las Capitanías del Pueblo Indígena Guaraní (nacional, zonal y comunal), la empresa petrolera TOTAL, el Ministerio de Hidrocarburos y Energía como convocante, apoyados por el proyecto BOL/56760 Consulta y Participación suscrito mediante convenio con el PNUD para la facilitación y mediación en el proceso de consulta en la Unidad de Medio Ambiente del mismo Ministerio y, de manera indirecta, el Ministerio Desarrollo Rural y Medio Ambiente, a través de su Dirección General de Medio Ambiente, las Comunidades Campesinas y los Municipios involucrados.

Se comprobó que el principal escollo, en lo visible, tenía que ver con la técnica a ser utilizada: la sísmica 3D (disparos subterráneos de cargas explosivas a cierta distancia establecida para verificar mediante sensores la existencia del recurso hidrocarburífero), lo cual podría causar como impacto el desvío de los cuerpos subterráneos de agua en una zona como el Chaco boliviano, donde la escasez del recurso hídrico es una constante (argumentación del pueblo guaraní). A esto se añadió la "no identificación y reconocimiento de impactos socioambientales" por parte de la empresa, cuando el pueblo guaraní se centraba en el reconocimiento de los impactos socioambientales que causaría el proyecto en su implementación. Mientras el pueblo guaraní identificaba diez impactos socioambientales, la empresa no reconocía ninguno.

---

estos territorios antes de la conquista española y en diferentes olas migratorias, atribuyéndose diferentes motivos para ello (desde la búsqueda de la tierra sin mal, denominada por ellos *kandire*, hasta conflictos internos). Entre las distintas etapas históricas, cabe destacar la llegada del 'Inca', la conquista española, y la colonia que trajo consigo la implementación de las misiones. Se enfatiza este hecho ya que los bloques Ipati y Aquio, concesionados a la empresa TOTAL, abarcan Capitanías Zonales y la TCO Itikaparirenda. Posteriormente en la época Republicana, el espacio territorial fue el escenario de la guerra del Chaco, y la zona sirvió para el reclutamiento de guaraníes. En la actualidad su actividad principal es la agricultura basada en el maíz. Se encuentran organizados en torno a la APG, en Capitanías Zonales y Comunales, y su autoridad se denomina Capitán Grande o *Mburuvicha Guasu*. Las capitanías que participaron en el proceso son las de Alto Parapeti, Iupagusu, Caraparenda, Capitanías Comunales y el ámbito nacional representado por la APG.

El diseño del proceso consideró de forma detallada el marco contextual en que se iba a realizar la conciliación. Se efectuó un análisis retrospectivo de la información institucional disponible basada en la construcción de una 'línea de tiempo'. Se enfatizó principalmente la revisión de la aplicación de la normativa en todo el proceso previo a la conciliación identificándose los puntos nodales, así como la importancia en la delimitación de los actores para el proceso, tarea basada en un mapeo que visibilizaba las posiciones, intereses y temores, así como un cuadro de doble entrada que determinaba una gradación de poder de cada actor (alto, medio, bajo) y su posición con relación a la propuesta de conciliación (a favor, indiferentes, en contra).

Un elemento como particularidad importante en el proceso fue la decodificación de los denominados impactos socioambientales, interpretados no como la sumatoria de los impactos ambientales y sociales, sino como aquellos que adquieren sentido en el ámbito simbólico y que afectarían al 'ethos' del pueblo indígena. Para ello fue necesario conocer la historia y la cultura del pueblo indígena guaraní, en especial el referido al acceso y gestión de su espacio territorial. El diseño se inició enfocado en la reflexión-acción conjunta entre los actores. Así, se programó un primer ingreso a una de las comunidades en acuerdo con las partes, donde se debía puntualizar los aspectos centrales del no acuerdo previo.

El proceso se dio en una temporalidad de cuatro meses (agosto-noviembre), desde la solicitud de la etapa de conciliación hasta la concreción del acuerdo. El diseño contempló cinco diferentes escenarios (Camiri, Lagunillas, Taperillas, Santa Cruz y Monteagudo), combinando los espacios y lugares del pueblo indígena guaraní y los de la empresa petrolera (tanto en ámbitos urbanos como rurales), lo cual posibilitó un mejor acercamiento desde lo vivencial. En cada encuentro se retomaban los acuerdos preliminares producto de cada reunión, reiterando la importancia de los acuerdos escritos mediante actas. Se adoptaba y adaptaba el diálogo, la deliberación, la discusión, la negociación, etc., ponderándose en cada momento la importancia de contar con espacios y lugares seguros y flexibles.

Un elemento clave fue la formulación de preguntas orientadoras, así como el planteamiento de hipótesis sobre el proceso, que permitieron enhebrar de manera coherente y consistente el mismo. Fue relevante el peso del convocan-

te y la forma de hacerlo, hecho que recayó en el Vice Ministerio de Desarrollo Energético como entidad estatal competente; así como la flexibilidad y confianza generada por la facilitación y mediación a partir de una consultoría del PNUD. La autoreflexión y la autoubicación del facilitador llevaron a una multiparcialidad para poder conocer y reconocer a los otros con quienes se interactuó, en un diálogo integral que tuvo en cuenta tanto lo individual y colectivo como lo interno y externo.

IV. Resultados e impacto

Con el proceso o etapa de conciliación se buscó el acercamiento y reconocimiento de la otredad en actores tradicionalmente opuestos, con conflictos y relaciones de poder desiguales por el aprovechamiento de los recursos naturales (no renovables). Una vez conseguido este acercamiento, se buscó la construcción de significados compartidos para llegar a un acuerdo entre ambos actores con el objeto de transformar el conflicto de intereses, ejercitando espacios de diálogo y generando confianza entre las partes en la búsqueda de un beneficio mutuo.

Así, los sujetos otrora excluidos y considerados como objetos pasivos en las actividades del sector aparecieron como sujetos activos, por lo cual la empresa tuvo que abrirse al reconocimiento de la población indígena. Por su parte, el pueblo guaraní comprendió que este cambio implicaba un proceso de entendimiento y colaboración en la formulación e implementación de las políticas públicas, donde la inversión empresarial está ligada a la cadena productiva nacional en el sector de hidrocarburos.

El medio verificable de cambio que se evidenció fue el reconocimiento de cinco impactos socioambientales por parte de la empresa, refrendados en el acuerdo firmado (antes del mismo la empresa no reconocía ni un solo impacto socio ambiental). Estos impactos son descritos como: (i) cambios en el patrón de comportamiento; (ii) cambios de hábitos de subsistencia; (iii) cambios culturales y de cosmovisión; (iv) alteración de la organización socio política, y (v) colonización y disminución de territorios ancestrales, con un cuadro de interpretación y significación de cada uno de ellos como anexo del acuerdo.

Se deconstruyó lo socio ambiental que se entendía como una sumatoria entre impacto social más impacto ambiental y se reconstruyó comprendiendo que lo socio ambiental considera la población, su hábitat y su dimensión cultural y simbólica entendida como forma de vida y no como una mera suma de partes desconectadas. Todo el proceso permitió verificar la dificultad en la cuantificación y seguimiento de los impactos socioambientales por su carácter de intangibilidad. Asimismo, la decodificación basada en la 'interpretación cultural' o 'traducción cultural' posibilitó un acercamiento entre dos enfoques o visiones diferentes de ver el mundo.[10]

V. Recursos

Albó, X. (1989) *Los guaraní-chiriguano: La Comunidad Hoy.* Vol. III. La Paz: CIPCA.

De Mesa, J. *et al.* (1998) *Historia de Bolivia*. La Paz: Editorial Gisbert.

Finot, E. (1978) *Historia de la conquista del Oriente boliviano*. La Paz: Editorial Juventud.

García Linera, A. *et al.* (2005) *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia*. La Paz: Plural Editores.

INE y UNFPA (2003) *Bolivia: características socio demográficas de la población indígena.* INE: La Paz.

Melià, B. (1988) *Los guaraní-chiriguano. Ñande Reko - Nuestro Modo de Ser*. Vol. I. La Paz: CIPCA.

MDSP – VAIPO (1999) *Guía Metodológica e Instrumentos para Identificar la Necesidades Espaciales de los Pueblos Indígenas Demandantes de TCO. Subcomponente TCO – UGTI*. La Paz.

PNUD (2007) *Informe sobre Desarrollo Humano Bolivia. El estado del Estado.* PNUD: La Paz.

VV.AA. (2007) *Convenio de validación de acuerdos en el marco del proyecto Prospección Sísmica Magnetotelúrica Gravimétrica del Bloque Ipati.* Documento público.

10 Categoría utilizada por el profesor y practicante de resolución de conflictos John Paul Lederach.

Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para la Implementación de Políticas Públicas Orientadas a los Pueblos Indígenas

Paraguay 1

I. Resumen

Tomando como escenario la capital del país, Asunción, y preocupados por la frágil gestión pública hacia los pueblos indígenas, representantes de organizaciones de los pueblos indígenas, del sector público y de ONG, conjuntamente con la cooperación de cuatro agencias del Sistema de las Naciones Unidas (SNU) (PNUD, OIT, UNICEF y UNIFEM), iniciaron dos actividades para el fortalecimiento de capacidades institucionales orientadas a lograr una efectiva implementación de políticas públicas hacia los pueblos indígenas. Estas actividades se realizaron en el período de abril a diciembre del año 2009.

Una primera actividad desarrollada fue la preparación y articulación interinstitucional para la ejecución de Talleres de Orientación Técnica dirigidos a funcionarios(as) del sector público que trabajan con pueblos indígenas y que pertenecen a 18 instituciones del Poder Ejecutivo. Una segunda actividad fue el curso virtual semipresencial Pueblos Indígenas, Gobernabilidad Democrática y Derechos Humanos de la Escuela Virtual del PNUD a escala regional, pero, en este caso, adaptado a la realidad del país, con la participación de cerca de 40 personas (con metodología virtual y tres sesiones presenciales de apoyo). Uno de los productos principales que se contemplaron en el proyecto fue una *Guía de intervención con pueblos indígenas*, dirigida a funcionarios públicos para facilitarles los pasos esenciales que seguir en los temas relacionados con esas comunidades.

II. Contexto

Una de las peculiaridades más llamativas del llamado Corazón de América, país sin litoral marítimo, con una población de 6 230 143 habitantes,[1] es el de ser el único país verdaderamente bilingüe del continente americano, con el castellano y el guaraní como lenguas oficiales de uso social habitual, donde esta última ha permeado otros grupos étnicos y clases sociales de la comunidad nacional. Esto se añade al hecho de que la población indígena alcanza apenas el 1,7% de la población;[2] porcentaje, por otra parte, que guarda una alta riqueza cultural: 17 pueblos indígenas (o 20, según los criterios censales del 2002), subagrupados en cinco familias lingüísticas.[3]

El Paraguay ocupa el puesto número 95, según el IDH del PNUD (Informe 2007-2008), en el conjunto de países de desarrollo humano medio y a pesar de que en los últimos años su economía creció considerablemente de acuerdo con el PIB, persisten grandes desigualdades sociales. Si bien es cierto que los pueblos indígenas cuentan, desde la nueva Constitución de 1992, con un marco normativo de derechos a escala nacional (capítulo V de la Constitución, Ley 904/81 Estatuto de las Comunidades Indígenas, Ley 1863/02 Estatuto Agrario, Código Procesal Penal y el Convenio nº 169 de la OIT, aprobado por la Ley 234/93), se precisa de mayor voluntad política para remediar, de forma más efectiva, los profundos procesos de marginación histórica. Los últimos acontecimientos ocurridos en el Paraguay pudieran favorecer las demandas de mayor igualdad y participación en la diversidad, por parte de los pueblos indígenas.

En mayo de 2008, el Partido Colorado, hasta entonces en el gobierno, perdió las elecciones, después de más de sesenta años de ejercicio del poder. El 15 de agosto de 2008, el ex obispo Fernando Lugo juró como Presidente de la República del Paraguay. Desde la asunción del nuevo gobierno, se comen-

1 Cifra oficial divulgada por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) para el año 2008.

2 La población indígena, de acuerdo con los *Principales Resultados de la Encuesta de Hogares Indígenas, 2008* de la DGEEC, asciende a un total de 108 308 personas.

3 Familias lingüísticas: (i) guaraní; (ii) maskoy; (iii) mataco-mataguayo; (iv) zamuco, y (v) guaicurú.

zó a vislumbrar un discurso altamente incluyente hacia los pueblos indígenas. Sin embargo, en el momento de implementar acciones, planes y programas se evidenciaron limitaciones institucionales que ocasionaron el desencuentro entre la gestión pública y las organizaciones de los pueblos indígenas. Se identificaron diferentes necesidades y una de las más importantes fue ampliar las capacidades de los actores públicos para fomentar el respeto y mayor gobernabilidad de los pueblos indígenas.

En este marco, el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), integrante del Gabinete Social de la Presidencia de la República, y la Coordinadora por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (CAPI), con el apoyo del PNUD, convocaron a participar, en reuniones informativas sobre la iniciativa, a entidades dependientes del Poder Ejecutivo, a otras organizaciones indígenas y a la red de ONG que trabaja con pueblos indígenas. A raíz de la buena acogida e impulso que cobró la propuesta, la participación y cantidad de actores institucionales comprometidos en apoyar las actividades quedaron distribuidas así: 18 instituciones del sector público dependientes del Poder Ejecutivo; tres redes de organizaciones de los pueblos indígenas; dos organizaciones de mujeres indígenas; una red de organización de entidades privadas que trabajan con pueblos indígenas:[4] y cuatro agencias del SNU (UNICEF, PNUD, UNIFEM y OIT).

En este escenario, se implementó el proyecto denominado Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para la Implementación de Políticas Públicas para los Pueblos Indígenas con el desarrollo de dos actividades. La prime-

4 Gabinete Social de la Presidencia de la República; Instituto Nacional del Indígena; Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social; Ministerio de Educación y Cultura; Ministerio del Interior; Ministerio de Justicia y de Trabajo; Ministerio de Hacienda; Ministerio Público; Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones; Ministerio de Agricultura y Ganadería; Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra; Secretaría del Ambiente; Secretaría de Emergencia Nacional; Secretaría de Acción Social; Secretaría de la Función Pública; Secretaría de la Mujer; Secretaría de la Niñez y Adolescencia; Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos; Coordinadora por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (CAPI); Federación de Asociaciones de Comunidades Indígenas de la Región Oriental; Coordinadora de Pueblos Indígenas (CPI) –Chaco Paraguayo; Coordinadora Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas (CONAMURI); Asociación de Mujeres Artesanas Nivacchei *Vatcumjat Lhavoquei*; y la Red de Entidades Privadas sin Fines de Lucro al Servicio de los Pueblos Indígenas en el Paraguay.

ra de estas fue preparar y articular a escala interinstitucional la implementación de talleres de capacitación, conocidos también como de orientación técnica. La segunda fue el desarrollo del curso virtual semipresencial denominado 'Pueblos indígenas, gobernabilidad democrática y derechos humanos'. Ambas enfocaron su mirada hacia la capacitación de funcionarios(as) públicos(as), si bien tomaron parte también representantes de pueblos indígenas y ONG, entre otros actores.

III. Contenido

El objetivo general del proyecto fue "Fortalecer y desarrollar capacidades institucionales en el Estado y la sociedad civil que permitan eliminar las inequidades y exclusión social de los pueblos indígenas, a partir de la normativa local e internacional". Es decir, se tenía como contexto especialmente el Convenio nº 169 de la OIT y la recién aprobada *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Asimismo, el proyecto tenía los siguientes objetivos específicos: (i) establecer un mecanismo de intervención con los pueblos indígenas para las entidades públicas; (ii) brindar conocimiento técnico sobre democracia, derechos humanos y pueblos indígenas a integrantes de los diversos grupos estatales y sociales, y (iii) promover el capital social, la justicia social y los valores democráticos desde una perspectiva intercultural entre los integrantes de los diversos grupos estatales y sociales que se relacionan con los pueblos indígenas.

Para darle un marco operativo plural y participativo, se formó un Comité Técnico integrado por representantes de las entidades firmantes del Memorando de Entendimiento. Este comité estuvo coordinado por el PNUD y propició el espacio para que los actores institucionales pudieran dialogar y decidir el rumbo de las acciones.

A partir del segundo semestre de 2009 se desarrollaron tres talleres de orientación técnica dirigidos a los(as) funcionarios(as) del sector público pertenecientes a 18 instituciones del Poder Ejecutivo.[5] Además, se desarrolló el

5 El primero se realizó el 30 de setiembre y el 1 de octubre de 2009; el 6 de noviembre, el segundo, y el tercero, el 28 de diciembre.

curso virtual semipresencial 'Pueblos indígenas, gobernabilidad democrática y derechos humanos', con la participación de 40 personas de diversos sectores institucionales y con una metodología virtual, pero con tres sesiones presenciales de apoyo. Este curso viene implementándose con éxito a escala regional desde el 2007 por la Escuela Virtual del PNUD-Regional,[6] si bien para este caso se adaptaron algunos capítulos a escala local y se realizó no sólo virtualmente (ejemplo pionero que siguieron, hasta el momento, las Oficinas de País del SNU en Nicaragua y México).

Lorenzo Jiménez de Luis, representante residente del SNU en el Paraguay, en la apertura del primer taller, manifestó: "Partiendo de que las cosas si no se entienden bien no se pueden hacer bien, estamos iniciando este Primer Taller de Orientación Técnica que pretende constituirse en un espacio para intercambiar información y aclarar dudas con los representantes de las distintas agrupaciones indígenas, así como conocer lo que los organismos y entes del Estado están haciendo para promover los derechos de estos pueblos originarios, que tienen los mismos derechos y obligaciones que cualquier ciudadano paraguayo, aunque con un enfoque diferencial que respeta su cultura".

De igual forma, Hipólito Acevei, presidente de la CAPI, se dirigió a los presentes en el primer taller con estas palabras: "Debemos tomar como desafío este proyecto del fortalecimiento de las capacidades; las capacidades que están en uno. Pretendemos lograr que esta acción coordinada de las distintas instituciones del Estado y de los otros sectores contribuya a la integración de nuestros pueblos. El tiempo avanza y debemos lograr una conciencia social que posibilite la existencia de los pueblos indígenas, dentro de la diversidad. Esta iniciativa que se está dando debe ser muy participativa, porque se está dando en un ámbito plural. Creo que debemos apoyar para que se obtengan resultados positivos".

Lida Acuña, presidenta del INDI, y en representación del Gabinete Social de la Presidencia de la República, dijo en el segundo taller: "La búsqueda por mejorar la gestión con los pueblos indígenas es una tarea que se está reforzando con estos espacios, en los cuales son los propios protagonistas los que hablan y a los que escuchamos. Esto nos alienta a seguir trabajando, coordinando y construyendo en la diversidad".[7]

6 Véase: http://www.escuelapnud.org/public/index.php

7 Ella continuaba: "Somos conscientes que los cambios, probablemente, no se darán con

Un tema que suscitó especial interés fue el de la consulta previa. En el segundo taller, Hilaria Cruzabie, representante de CONAMURI, expresó: "La consulta previa, libre e informada, la misma debería ser siempre el punto de partida para las acciones con los pueblos indígenas. Este es un derecho que se debe hacer cumplir para que alcancemos el desarrollo todos juntos".

Las palabras de Catalino Sosa, en representación de la Federación de Asociaciones de Comunidades Indígenas de la Región Oriental, fueron estas: "Creo que falta mucho para que se dé este derecho de la consulta previa, libre e informada. Sin embargo, este encuentro me da esperanza de que eso pueda cambiar en forma positiva; que se tendrán en cuenta la ley y los convenios que rigen para los pueblos indígenas. La falta de consultas con los pueblos indígenas es un tema que nos preocupa mucho como organización. Por ejemplo, una de las cosas que ocurre es que se pregunta a un grupo pequeño (…) y a partir de sus comentarios se toma la decisión para toda una comunidad. (…) Se hace nomás, pasan por encima de nuestros derechos".

Los temas específicos tratados en los talleres fueron: (i) el deber de consulta del Estado a los pueblos indígenas: alcances y desafíos; (ii) territorio y autonomía: restitución, resarcimiento y estado de la situación actual; (iii) abordaje de género desde una visión amplia y plural, con énfasis en la perspectiva de los pueblos indígenas, y no solo desde el punto de vista de la sociedad occidental; (iv) gobernabilidad y manejo de conflictos entre actores clave, a partir de una mirada local a la política o a la falta de ésta en la gestión pública, a través de sus diferentes organismos, en las entidades dependientes del Poder Ejecutivo, y (v) modos de intervención de las entidades con los pueblos indígenas. Alcances y limitaciones.

Pero más allá de los temas específicos tratados durante los talleres de orientación técnica, así como en el curso virtual, ambas actividades tuvieron, como ejes principales, tres temas o ejes principales: (i) aspectos jurídicos de la normativa local e internacional que protegen los derechos de los pueblos indígenas; (ii) aspectos socio antropológicos para una mejor intervención con pueblos, comunidades y organizaciones indígenas, y (iii) visión de la gestión pública de parte de las organizaciones de los pueblos indígenas.

---

tanta rapidez, pero también de que los mismos no se detendrán. Así que invito a mis colegas de las instituciones del Estado a seguir apoyando este trabajo".

Estos ejes orientadores (y la aplicabilidad con contenidos específicos) fueron discutidos previamente en el seno del Comité Técnico, oportunidad en que también se seleccionó a los profesionales y técnicos, con la participación de líderes y lideresas indígenas de las organizaciones que tomaron parte de la iniciativa. No obstante, uno de los ejes que requería de mayor desarrollo, según se constató, es el que se relacionaba con los aspectos socioantropológicos para una mejor intervención con pueblos indígenas.

En resumen, se puede decir que las actividades desarrolladas sirvieron para el arranque de una relación desde una perspectiva de gobernabilidad o gobernanza efectiva entre los distintos actores, así como al reconocimiento y fortalecimiento de las acciones tendientes a reducir, paulatinamente, el amplio margen de exclusión que padecen los pueblos indígenas en el Paraguay.

IV. Resultados e impacto

Entre los logros más concretos, visibles o tangibles de esta iniciativa se pueden mencionar los siguientes:

- Mayor articulación interinstitucional y, en general, gobernabilidad.
- Instalación del debate sobre problemas que afectan a los pueblos indígenas.
- Reconocimiento de actores y formación de un Comité Técnico, mayor conocimiento sobre los pueblos indígenas, sus representantes e instancias de diálogo a través de líderes, lideresas y técnicos(as) del sector público, representantes de la cooperación, entre otros.
- Conocimientos más específicos de planes, programas y acciones dirigidos a pueblos indígenas.
- Mayor conocimiento de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas.
- Impulso para el reconocimiento de las organizaciones indígenas como actores y sujetos de derechos, y no como simples beneficiarios.
- Construcción de escenarios de gobernabilidad y manejo de conflictos a través del diálogo.

- Preparación de una *Guía de intervención con pueblos indígenas* (en fase de elaboración final en el 2010).
- Articulación interinstitucional de cuatro representaciones del SNU para apoyar la iniciativa, con liderazgo del PNUD.
- Captación de oportunidades de posible apoyo de entidades de cooperación para ampliar la experiencia a nivel de gobiernos locales en todo el país; y finalmente:
- Alianzas con otros organismos para desarrollar actividades, como con la Escuela Virtual PNUD para el curso virtual; y con la Iniciativa Indígena para América Latina, del PNUD, que colaboró en uno de los talleres y apoyó la segunda edición mejorada de la versión en guaraní de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.*

Como puntos resaltantes del curso virtual semipresencial, se pueden citar los siguientes: (i) Permitió la aglutinación de representantes de diversos sectores institucionales: entidades públicas, organizaciones de los pueblos indígenas, ONG y agencias del SNU; (ii) Se acortó la brecha de acceso al mundo digital a través de la capacitación en el uso de las TIC (Tecnologías de la Información y la Comunicación), sobre todo a lideresas y líderes indígenas. En este punto, el apoyo de las agencias del SNU fue fundamental; y (iii) Se propició la formación de un espacio de diálogo entre los alumnos y alumnas en el que se desarrollaron enriquecedores debates, favorecidos por el bagaje diversificado de experiencias de los participantes.

Si bien es cierto que se identificaron dificultades durante el curso (en términos de acceso tecnológico, alfabetización digital, tiempo de los participantes, falta de recursos), ellas fueron superadas con el esfuerzo mancomunado de las partes y el interés demostrado por todos para convertir estos desafíos en oportunidades.

En cuanto a los factores clave que contribuyeron al éxito del proyecto en su totalidad, se mencionan: (i) El espacio de confianza y liderazgo ejercido y ampliado por las personas y entidades impulsoras: INDI, CAPI, PNUD, para que se sumen otras entidades públicas y privadas a la iniciativa. (ii) La insistencia en el discurso que los problemas o exclusiones que afectan a los pueblos indígenas en el país no son problemas de los indígenas, sino del Paraguay; difi-

cultades que no son insalvables, sino oportunidades para todos los involucrados. Y (iii) basarse en el fomento de la *etnoestima* de los pueblos indígenas, principalmente con la presencia en el discurso público de las mujeres y lideresas de los pueblos indígenas (cuestión aún muy incipiente en el contexto local).

V. Recursos

DGEEC (2008) *Principales Resultados de la Encuesta de Hogares Indígenas, 2008*. Asunción: DGEEC.

PNUD (2009) *Sistematización del tercer taller de orientación técnica para funcionarios públicos*. Sistema de las Naciones Unidas. Asunción, diciembre del 2009. Documento no publicado elaborado por la consultora Gisella Lefevbre.

— (2009) *Sistematización del segundo taller de orientación técnica para funcionarios públicos*. Sistema de las Naciones Unidas. Asunción, noviembre del 2009. Documento no publicado elaborado por la consultora Gisella Lefevbre.

— (2009) *Sistematización del primer taller de orientación técnica para funcionarios públicos*. Sistema de las Naciones Unidas. Asunción, septiembre y octubre del 2009. Documento no publicado elaborado por la consultora Gisella Lefevbre.

VV.AA. (2010) *Pueblos Indígenas. Tres historias. Un compromiso*. Asunción: PNUD.

Conclusiones

En el contexto del relativamente nuevo enfoque basado en derechos humanos, a principio de 2001 en la ONU se dijo que, "en algunos países, existe el problema de la 'gente olvidada' para la cual el desarrollo ha pasado de largo".[1] Si nos remitimos a la definición del PNUD de desarrollo, se entiende que hay gente en cuyas vidas no se amplían las oportunidades o, incluso, que apenas tienen oportunidades para vivir una vida digna. Los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe, con todo y tener culturas inmensamente ricas, la mayoría de las veces viven en unas condiciones socioeconómicas críticas. En los países donde habitan están, en porcentajes alarmantes, en los segmentos de población debajo de la línea de la pobreza y ellos mismos perciben una merma de su bienestar en base a sus propios indicadores;[2] por lo cual sus derechos son afectados a diario, empezando por no poder gozar de una vida digna.

Junto con los derechos civiles y políticos, usualmente se enfatiza que urge asegurarles sus derechos económicos, sociales, y culturales que deberían gozar

1 ONU (2001) *Informe del Taller Interagencial sobre la implementación de un Enfoque de derechos humanos en el contexto de la reforma de las Naciones Unidas*. Princeton, 24-26 de enero de 2001.

2 Por ejemplo, los indicadores asociados a los temas de "seguridad de los derechos sobre los territorios, tierras y recursos naturales", y de "participación plena, informada y efectiva". A partir de varios talleres y consultas regionales y temáticas sobre indicadores relevantes para los pueblos indígenas, se llevó a un consenso de 10 temas y asuntos globales con dos temas añadidos de forma transversal (género y pautas demográficas de los pueblos indígenas). Véase "Indicadores de los pueblos indígenas sobre bienestar, pobreza y sostenibilidad" en VV.AA. (2008) *Indicadores relevantes para los pueblos indígenas: Un texto de referencia*. Puerto Cabezas (Nicaragua): Tebtebba/CADPI AECID/Secretaría del Foro Permanente.

siendo ciudadanos de los Estado-nación actuales. Pero además, al ser colectivos definidos como pueblos, se les deberían reconocer derechos como el de libre determinación: a las tierras, territorios, y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido; y a un desarrollo con cultura e identidad, propio, que es llamado de distintas formas de acuerdo a los distintos pueblos y vivencias. Véase al respecto el Convenio nº169, vinculante para los Estados que ya lo han ratificado (la mayoría en América Latina),[3] así como la histórica *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, aprobada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007. No obstante, la realidad parece estar lejos de los enunciados. Mecanismos como el Relator Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, han incidido una y otra vez en la difícil situación que históricamente han vivido y continúan viviendo los pueblos indígenas de América Latina y del mundo.

Ejemplos urgentes y trágicos son los que muestran las experiencias sistematizadas de Colombia, donde se han dado desplazamientos forzados (*nukak*) y donde las comunidades indígenas en general, en el marco del conflicto armado interno, se encuentran amenazadas con el exterminio cultural y físico (a pesar de su neutralidad manifiesta). Véase al respecto, por ejemplo, la masacre de El Nilo (departamento del Cauca) de los indígenas *nasa*. Si bien estos casos se dan en el contexto excepcional de la trágica realidad colombiana, situaciones similares experimentan los pueblos indígenas de todo el Subcontinente, en concordancia con el aumento de la presión de las empresas privadas y de los Estados –incluso de los que se podrían identificar como neodesarrollistas– sobre las tierras y territorios de muchas comunidades indígenas, ricas en recursos naturales y, por ende, codiciadas. Ya sea en aras del incremento de beneficios privados o bien en nombre del interés general de todos los ciudadanos del Estado-nación, lo cierto es que continúan no respetándose los derechos individuales y colectivos de los pueblo indígenas.

Con este panorama no es de extrañar que los últimos informes del Relator Especial hayan recalcado el derecho a la consulta, entendida siempre de buena

3 México (1990), Bolivia (1991), Colombia (1991), Paraguay (1993), Costa Rica (1993), Perú (1994), Honduras (1995), Guatemala (1996), Ecuador (1998), Argentina (2000), Dominica (2002), Venezuela (2002), Brasil (2002), Chile (2008), y Nicaragua (2010).

fe y tendiente al consentimiento; así como en general sobre la participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos (por ejemplo artículos 19 y 18 de la Declaración, respectivamente). Casos paradigmáticos al respecto en esta compilación son los de Perú, Bolivia, Ecuador, y Guatemala. Este último caso es especialmente destacable para poder delimitar la cada día más borrosa línea entre participación ciudadana (con su variedad de modelos) y consulta previa, libre, e informada a los pueblos indígenas. El Sistema de Consejos de Desarrollo del país centroamericano, por poner un ejemplo paradigmático, no debería obviar la obligación del Estado de realizar consultas previas en los casos pertinentes.

Si bien es cierto que algunos Estados (como Ecuador) dan, además, una importancia creciente a la participación ciudadana (entendida como 'quinto poder'), y han ampliado sus competencias en el marco de una democracia participativa, la consulta y la participación continúan teniendo diferencias de fondo y de forma. La consulta previa a los pueblos indígenas es pertinente en cuanto éstos no están suficientemente representados como colectivos (no sólo como individuos) en el Estado o el gobierno; a través de ella se hace efectivo el derecho de participación y a la vez está basada en el derecho de este colectivo a la libre determinación. Es decir, la consulta es algo más que recabar la opinión de personas individuales: es un derecho de los pueblos indígenas que se traduce en un deber procesal del Estado de diálogo con las instituciones representativas de unos colectivos históricamente marginados en vistas a llegar a un acuerdo sustancial mediante un consentimiento.[4] Además, si no se da este consentimiento, las organizaciones y comunidades indígenas sí tienen poder de veto en casos extremos, como es el de desplazamiento forzoso o el de almacenamiento y eliminación de materiales peligrosos en tierras y territorios de los pueblos indígenas.[5]

4 En unas poblaciones históricamente discriminadas y, por ende, sin poder de decisión sobre sus condiciones de vida, que hoy continúan siendo deplorables. Véase el clarividente documento de Bartolomé Clavero (s.f.) *Consulta y consentimiento previo libre e informado a la luz del derecho internacional de los derechos humanos.*

5 Véase especialmente los artículos 16.2 del Convenio nº169 de la OIT; y los artículos 10 y 29 de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*.

Otras experiencias interesantes como el caso del Paraguay con el programa ONU-REDD (que avanza de forma paralela y con la experiencia y los insumos del caso aquí expuesto) intentan sistematizar en distintas etapas lo que debiera ser un proceso de consulta adecuado: (i) identificación de actores y origen de la iniciativa, incluyendo claridad para ambas partes del marco legal en el cual se regirá el proceso de consulta; (ii) desde el primer momento que la comunidad indígena recibe y analiza la información puede decir sí o no, asegurándose que no deberán recibir presión alguna para cambiar su postura; (iii) conocer el estatus legal de la persona jurídica que posee la propuesta o iniciativa de proyecto, puesto que los interlocutores deben tener poder de decisión; (iv) además, se deberá contar con los estudios socioambientales si los tuviere la parte proponente o construirla preferentemente de manera conjunta entre los sectores involucrados.[6] Este último punto tiene una esclarecedora concordancia con el caso de Bolivia con la empresa TOTAL analizado en este estudio, en el sentido que se remarca que la consulta es un proceso a largo término donde las dos partes han de tener la valentía ante el riesgo que supone un profundo diálogo intercultural.[7]

6 Como pre condiciones hay que recalcar que se cita que la propiedad intelectual es colectiva y pertenece a los pueblos indígenas; así como que la mitigación socioambiental por los impactos del proyecto es responsabilidad del Estado. Finalmente, se debe tener claro que el Estado tiene el deber de aplicar los derechos y garantías de los pueblos indígenas en todo el proceso de la consulta. Proceso expuesto y ampliado en el Taller del Programa ONU-REDD sobre consulta y mecanismos de recurso para REDD + en América Latina y el Caribe (Panamá, 4-7 de octubre de 2010).

7 Continuando de nuevo con la sistematización de Paraguay, a su vez enriquecida en el taller para América Latina del programa global ONU REDD, seguirían así los pasos: (v) constancia de autorización de la consulta de la parte proponente a las autoridades indígenas (a veces, según países probablemente mediante la organización asociativa indígena nacional o regional para llegar a la autoridad tradicional, que a su vez consulta con las distintas autoridades de las comunidades); (vi) construir la hoja de ruta de la consulta conjuntamente, de acuerdo a los niveles organizacionales de cada pueblo; (vii) transmitir la información de la iniciativa en la lengua adecuada y con enfoque intercultural, explicitando bien las ventajas y desventajas de cada opción; (viii) establecer los tiempos de acuerdo a las necesidades de los pueblos indígenas; (ix) las reuniones han de ser en la comunidad, y (x) se debe indicar que cada iniciativa es única y puede tener diferentes matices según el contexto ambiental, territorial y la afectación de pueblos indígenas.

Las diez experiencias aquí sistematizadas reflejan lo amplio y variado del trabajo del PNUD con los pueblos indígenas en el área de gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe: desde facilitar la participación de los pueblos indígenas en espacios nacionales (como es el caso de los Consejos de Desarrollo de Guatemala), pasando por la creación de mecanismos de diálogo entre las organizaciones indígenas y el propio sistema de Naciones Unidas (Bolivia y Nicaragua), la facilitación y el acompañamiento en procesos y diálogos políticos en Colombia añadido al apoyo en la realización de planes de atención integral; la asesoría en importantes procesos legislativos mediante un mecanismo de Naciones Unidas (Ecuador); el apoyo a la facilitación nacional de procesos de diálogo (Perú); el acompañamiento en procesos de consulta previa, libre e informada (Bolivia); así como el apoyo al fortalecimiento de capacidades institucionales para la implementación de políticas públicas orientadas a pueblos indígenas (Paraguay).

Cada una de estas experiencias arroja distintas lecciones aprendidas en base a distintas realidades nacionales: desde la importancia del número y porcentaje de población indígena en cada país (no es lo mismo hablar del 62% en Bolivia que del 1,7% en Paraguay), al determinante nivel organizativo y empoderamiento político de los distintos pueblos (menos organizados en Perú que en Ecuador o Bolivia, por ejemplo, añadido al hecho de que en aquella Sierra se continúan auto identificándose como campesinos, no como indígenas). El Estado y Naciones Unidas son los otros actores a tener en cuenta en la mayor o menor incidencia del trabajo del PNUD con pueblos indígenas en la región. Nuevas realidades políticas nacionales llevan a una mayor o menor promoción de los derechos de los pueblos indígenas; asociado al hecho de las posibilidades diferenciadas que enfrentan los Equipos de País de las Naciones Unidas, con todo y el importante marco internacional para la promoción de los derechos de los pueblos indígenas. El establecimiento de los novedosos mecanismos de diálogo son casos paradigmáticos al respecto.

Los mecanismos de diálogo que el PNUD ha ido estableciendo en América Latina entre las organizaciones de los pueblos indígenas y los distintos Equipo de País de las Naciones Unidas (Bolivia y Nicaragua principalmente) son fruto de las propias recomendaciones del Foro Permanente y se deben ver como un esfuerzo, aún preliminar, para ampliar los canales de participación

de las organizaciones de los pueblos indígenas y la interacción y sensibilización del propio Sistema en los distintos países, siempre con base en un enfoque de derechos. En este sentido, cabe recalcar que una cosa es promocionar los derechos de los pueblos indígenas a escala global y otra muy diferente hacerlo en el ámbito local o de país, donde las relaciones de poder son concretas, a diario. La aprobación de la Declaración (2007) y el avance de la ratificación del Convenio nº169 en la región (Nicaragua) son aspectos que han influenciado en mucho el avance en el ámbito nacional de este tipo de mecanismos.

No obstante y como recalcado anteriormente de forma general, a este marco internacional, cabe añadir las condiciones distintas que enfrentan los Equipos de País del SNU y especialmente el propio contexto nacional, con el variable interés del Estado y sus instituciones, lo que se ha de ver en detalle. En Nicaragua el cambio político nacional ha podido facilitar el avance de la agenda indígena. Pero también cabe resaltar que avances políticos más rápidos y radicales suelen generar nuevas espectativas y más demandas, como en el caso de Bolivia. Ello podría mostrar igualmente un desafío entre las respectivas culturas organizacionales, algo que en estos años y en ese país ha ocurrido también en otras instancias de la cooperación y de las relaciones internacionales. Finalmente, una agenda altamente politizada junto con el fraccionamiento del movimiento indígena puede hacer peligrar la conformación de estos mecanismos, como lo demostraría el caso de Ecuador en 2006 con el intento de conformar un mecanismo de diálogo a través del programa HURIST.

En resumen y respecto a los mecanismos de diálogo, si bien el contexto internacional es importante, un *sine qua non*, no es suficiente para consolidar este tipo de consejos: la voluntad política del gobierno y del Estado en general (que puede estar como observador del mecanismo), y la determinación del Coordinador Residente de Naciones Unidas son aspectos clave a escala de país. Igualmente, un cierto fortalecimiento y coordinación del movimiento indígena (véase el caso de Bolivia y Nicaragua), y no su fraccionamiento (caso Ecuador y Guatemala), son también determinantes en la conformación de este tipo de mecanismos. Otras valoraciones podrán hacerse conforme vayan avanzando los procesos, hoy por hoy preliminares.

En el ámbito relacionado pero más amplio del diálogo intercultural, aunque a menudo sea en su expresión más limitada de negociaciones, en las expe-

riencias sistematizadas se resalta el hecho de que se desarrolle, valga la redundancia, con pertinencia (sensibilidad) cultural: en los idiomas de los distintos pueblos (véase la experiencia con los *nukak* en Colombia, o los guaraníes en Bolivia), con tiempos adecuados, y dando importancia a la traducción conceptual de términos, a menudo similares aunque no idénticos...[8] 'Desarrollo', por ejemplo, no tiene una traducción literal en otras culturas, pero puede tener aproximaciones de sentido. Así, en los Andes indígenas, se podría traducir por *sumak kawsay* (en kichwa) o *suma qamaña* (en aymara). Estos conceptos no son lo mismo que 'desarrollo' en la cultura occidental moderna, pero cumplen la misma función (en este caso en las culturas o nacionalidades kichwa y aymara).[9] Este proceso, si se hace adecuadamente, debe conducir a las partes a conocerse más y mejor, así como a la posible construcción de significados compartidos.

La consulta, la participación, y el diálogo intercultural son piezas fundamentales si se quiere asegurar una democracia plena, de ciudadanía. Como esta construcción requiere un enfoque de derechos, un requisito previo hoy por hoy es el desarrollo de capacidades tanto del 'garante de derechos' (el Estado) para asumir sus deberes o responsabilidades, como de los 'titulares de derechos' (en este caso, los pueblos indígenas) para poder reclamarlos. Aquí la experiencia de Paraguay es muy significativa, entre otras cosas porque este proceso se dio de forma conjunta: funcionarios y líderes indígenas entraron a la vez en el aula, donde nuevos horizontes de conocimiento les aguardaban para concretar y aumentar la eficiencia de las políticas públicas (a pesar de las limitaciones respecto a la utilización de las TIC y la falta de equipos adecuados y de cobertura de internet en lugares alejados de las grandes ciudades).

Todas las experiencias sistematizadas en este estudio evidencian la importancia de la combinación virtuosa de tres elementos clave en el ámbito de la

8 De acuerdo con la práctica de Colombia sobre el diálogo con los *nukak*, para un proceso de alfabetización intercultural se deben buscar traductores. Es decir, primero hay que identificar conceptos clave (concertación, plan, gobierno, educación, resguardo, etc.) para luego establecer significados compartidos y así poder hablar "pensando en lo mismo".

9 Es lo que Raimon Panikkar, el reconocido el filósofo catalán-hindú de la interculturalidad, llama 'equivalencias homeomórficas' (del griego: que desempeña una función análoga); enfatizando además las dimensiones condicionantes del diálogo más allá de la razón (de ahí que él hable de 'diálogo dialogal'; más allá del *logos*).

gobernabilidad democrática: (i) promoción de un contexto internacional que priorice la prevención y resolución pacífica de los conflictos (con instrumentos como el Convenio nº169 o la Declaración; o mecanismos como el Relator y la Corte Interamericana); (ii) fortalecimiento político-institucional democrático (con base en los derechos alcanzados y la asunción de los deberes correspondientes), y finalmente (iii) desarrollo económico con equidad social (la gran asignatura pendiente en la región).

En un marco internacional que hasta hoy ha sido propicio para los pueblos indígenas, todas las experiencias sistematizadas ayudan a la gobernabilidad democrática de la región y, por ende, a un desarrollo humano sostenible. Sin embargo, no se debe dejar de apuntar que quedan pendientes un mayor fortalecimiento político-institucional democrático y un desarrollo económico con equidad social. Al respecto, habría que trabajar más y mejor en los aspectos no visibles de las dinámicas sociales, como los distintos mitos y las disímiles percepciones individuales y colectivas que pueden condicionar cualquier interacción. En los casos de consulta y consentimiento previo, libre e informado (el gran tema de mínimos cuando nos remitimos a la gobernabilidad democrática), parece claro que para algunos actores se tiende a percibirlos como un mero manejo de poder. Es cierto que el Estado (o el gobierno) tiene la legitimidad que dan las urnas, y más poder que las organizaciones de los pueblos indígenas. No obstante, ese poder es autoridad verdadera (aquella que te dan los otros) en cuanto es ejercido para ampliar las oportunidades de todos y todas.

Siglas y acrónimos	
ACIN	Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional
AIDESEP	Asociación Inter étnica de Desarrollo de la Selva Peruana
AIDIPI	Acuerdo sobre Identidad y Derecho de los Pueblos Indígenas
APG	Asamblea del Pueblo Guaraní
BICU	*Bluefields Indian & Caribbean University*
CAOI	Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas
CAPI	Coordinadora por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas
CCP	Confederación Campesina del Perú
CCPIAN-SNU	Comité Consultivo de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes con el Sistema de Naciones Unidas en Nicaragua
CEACR-OIT	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIDOB	Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia
CNA	Confederación Nacional Agraria
CND	Consejo Nacional para el Diálogo
COCODES	Consejos Comunitarios de Desarrollo
CODEDES	Consejos Departamentales de Desarrollo
CODENPE	Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador
COINCABOL	Coordinadora de Organizaciones Indígenas Campesinas de Bolivia
COMUDES	Consejos Municipales de Desarrollo
CONACAMI	Confederación Nacional de Comunidades del Perú afectadas por la Minería
CONAICE	Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Costa del Ecuador
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CONAMAQ	Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu
CONAMURI	Coordinadora Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas
CONFENIAE	Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana
CONAP	Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú
CONVEAGRO	Convención del Agro Peruano
CPI	Coordinadora de Pueblos Indígenas – Chaco Paraguayo
CSCB	Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
DGEEC	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censo
DINAPIN	Dirección Nacional de Defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la defensoría del Pueblo
DRALC	Dirección Regional para América Latina y el Caribe (PNUD)
EBDH	Enfoque Basado en los Derechos Humanos
ECP	Evaluación Común para el País
ECUARUNARI	Confederación Kichwa del Ecuador

FNMCB-BS	Federación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia "Bartolina Sisa"
FSLN	Frente Sandinista para la Liberación Nacional
GTII	Grupo de Trabajo Interagencial en Interculturalidad
HURIST	Programa de Fortalecimiento de los Derechos Humanos
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INDEPA	Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas Andinos, Amazónicos, Afroperuanos
INDI	Instituto Paraguayo del Indígena
MAIPO	Ministerio de Asuntos Indígenas y Poblaciones Originarias
MANUD	Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo
MAS	Movimiento al Socialismo
MINDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
MINUGUA	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala
MIP	Movimiento Indígena Pachakuti
NN.UU.	Naciones Unidas
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OCHA	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no Gubernamental
ONIC	Organización Nacional Indígena de Colombia
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PASOC	Programa de Alianzas con la Sociedad Civil (PNUD)
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PIOCs	Pueblos Indígenas Originarios y Campesinos
PRO169	Promoción y Aplicación de los Derechos de los Pueblos Indígenas (OIT)
RAAN	Región Autónoma Atlántico Norte
RAAS	Región Autónoma Atlántico Sur
REDD	Reducción de las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación forestal en los países en desarrollo
SEAR	Sistema Educativo Autonómico Regional
SNU	Sistema de las Naciones Unidas
TCO	Tierras Comunitarias de Origen
TDR	Términos de Referencia
TICs	Tecnologías de la Información y Comunicación
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
UNIFEM	Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer
UNDG	Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas
URACCAN	Universidad de las Regiones Autónomas de Nicaragua
URNG	Unidad Revolucionara Nacional Guatemalteca
VAIPO	Vice Ministerio de Asuntos Indígenas y Poblaciones Originarias

"Los pueblos indígenas han encontrado en el sistema internacional, las Naciones Unidas, un espacio de encuentro, ocasión para celebrar la vida como resumen las palabras andinas *jallalla* y *kawsachum*. Ha sido la fuerza de la convicción, el acto supremo colectivo de aferrarse a la vida, lo que hoy tiene por protagonistas a comunidades y pueblos indígenas que buscan restablecer su relación con la tierra, en la idea de que ésta es madre de la humanidad, fuente y dadora de la vida".

Carlos Mamani Condori
Presidente del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU (2010)

"En los últimos años, el PNUD ha ido incrementado progresivamente los proyectos relacionados con la gobernabilidad democrática y los pueblos indígenas. Ejemplos de ello fueron el componente indígena del programa HURIST, y las experiencias locales de Guatemala, Colombia, Ecuador, y Bolivia. El PNUD y la Iniciativa Indígena, comprometidos con la promoción de los derechos de los pueblos indígenas a través de una gestión eficiente del conocimiento, avanzan esta compilación de experiencias (que en algunos casos esperamos se consoliden como "buenas" o "mejores prácticas") lograda por medio de un proceso riguroso de sistematización colectiva".

Álvaro Pinto
Coordinador del Área de Gobernabilidad Democrática, DRALC-PNUD

"Los pueblos originarios de los territorios en que hoy se erigen los distintos Estado-nación (Guatemala, Ecuador, Bolivia…) no sólo piden políticas diferenciadas para revertir su marginación histórica; no sólo buscan espacios de autogobierno fundamentados en el derecho a la libre determinación para así poder mantener sus idiomas y manejar sus asuntos internos (como la justicia comunitaria). Limitarse a estas demandas sería ya de por sí un hito en los tiempos confusos del capitalismo globalizado. Pero con todo y ser esta una opción encomiable optan incluso por ir más allá: luchan de forma pacífica (a través de frentes amplios y utilizando hábilmente las nuevas TIC) para refundar el quehacer político; no sólo para ellos sino para toda la población de los Estados donde hoy están encajonados".

Ferran Cabrero
Coordinador de la Iniciativa Indígena, Área de Gobernabilidad Democrática, DRALC-PNUD

UNDP

INICIATIVA INDÍGENA
ÁREA DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA
DIRECCIÓN REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO