



Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx

EL FONDO INDÍGENA CREADO EN EL SENO DE LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS

TOMÁS LOZANO ESCRIBANO*

* Vicepresidente del Consejo Directivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe.

EL FONDO INDÍGENA CREADO EN EL SENO DE LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS

TOMÁS LOZANO ESCRIBANO

Sumario: I. Introducción. A. La relación con las comunidades y pueblos indígenas de América. B. Breve referencia histórica. C. El Fondo Indígena dentro del Foro de Cooperación de las Cumbres. D. Evolución desde la propuesta hasta la actualidad. E. Naturaleza jurídica. F. Demandas de los pueblos indígenas y funciones principales a las que se propone atender el Fondo Indígena. G. Funciones principales del Fonco. H. Evolución. I. Las Cumbres Iberoamericanas y el Fondo Indígena. J. El futuro del Fondo Indígena y la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

I. INTRODUCCIÓN

A. LA RELACIÓN CON LAS COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS DE AMÉRICA

Es para mí un honor como Vicepresidente del Fondo Para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe y como experto independiente de la Unión Europea para los Derechos Humanos en América Central, haber sido invitado a participar por el Presidente de esta Corte, Magistrado Antônio Cançado Trindade, a los actos con motivo de cumplirse el trigésimo aniversario de la adopción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, en noviembre de 1969 y el vigésimo aniversario del establecimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 3 de septiembre de 1979.

En este Seminario que celebra dichos hitos jurídicos, he deseado hacer una breve exposición de la fundación del Fondo para el desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe. Se trata de una aportación del espacio de cooperación de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno al tema transcendental de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas de América. Es una nueva y valiosa institución internacional cuyos objetivos están dentro del tema de esta Sección de la actual reunión: "otras vertientes de la protección de la persona humana".

Durante 23 años de carrera diplomática he trabajado en países de Hispanoamérica, lo cual me ha ayudado en la especialización en asuntos del continente iberoamericano. Durante esos años he dedicado mucha atención a los asuntos referentes a los Derechos Humanos, y especialmente a los de las comunidades autóctonas.

Después, durante mi estancia como diplomático en varios países americanos, establecí numerosos contactos con líderes y dirigentes de comunidades indígenas, por ejemplo, comunidades indígenas aymarás, quechuas y del oriente de Bolivia; en Panamá las comunidades Kunas del mar Caribe y las guaymíes del oeste panameño y de la frontera entre Panamá y Costa Rica, etc., y desde entonces he mantenido una constante relación de amistad con estos representantes de las culturas autóctonas americanas.

Por ello fue para mí muy grato cuando las autoridades de nuestro Ministerio de Asuntos Exteriores me designaron para representar a España en la negociación del Convenio para la constitución del Fondo Indígena y una vez constituido éste, llevar a cabo la representación española ante el Fondo Indígena, su Consejo y su Asamblea. Después el Consejo Directivo de representantes gubernamentales me ha otorgado su confianza, eligiéndome Vicepresidente durante tres períodos consecutivos, bianuales. En esta vicepresidencia, tengo la honra de representar a los estados extrarregionales miembros del Fondo.

B. BREVE REFERENCIA HISTÓRICA

La gigantesca empresa histórica de encuentro y fusión de sangres y culturas llevada a cabo por el pueblo español en América, en que predominaron destacadamente las luces del humanismo, del espíritu y de la cultura sobre las sombras de las inevitables flaquezas y errores humanos, se proyecta fecunda y positivamente en este final del siglo XX, en la realidad de una Comunidad Iberoamericana de Naciones.

La Comunidad la componen 21 Naciones Soberanas Castellano-hablantes y Luso-hablantes "que comparten raíces y el rico patrimonio de una cultura fundada en la suma de pueblos, credos y sangres diversos" (Declaración de Guadalajara, punto 2).

Cuando se institucionaliza en Guadalajara, México, la Comunidad Iberoamericana de Naciones, existía para nosotros y para otros países de la Comunidad una importante *asignatura pendiente*, la de las relaciones con los Pueblos y Comunidades Indígenas de América.

Se trataba y se trata de unos colectivos que suman una cifra del orden de 40 millones de indígenas puros, con unas 600 lenguas autóctonas, que son un rico patrimonio lingüístico que se une al castellano, que es el idioma franco para muchas de estas comunidades. Es decir, teniendo en cuenta que la Comunidad Iberoamericana se aproxima actualmente a los 400 millones de ciudadanos, los pueblos originarios representan el 10 por ciento del total de la Comunidad.

Un 10 por ciento de indígenas que por diversas y complejas razones históricas y estructurales ampliamente documentadas, han ido cayendo en la exclusión, la marginación y la pobreza; una pobreza que frecuentemente es la pobreza absoluta, según la denominó el expresidente colombiano Virgilio Barco.

Durante tres siglos y medio de presencia española en tierras americanas, los reyes españoles, con el apoyo de juristas como Francisco de Vitoria y misioneros como el obispo dominico Fray Bartolomé de las Casas, mantuvieron una constante preocupación por los derechos y el bienestar de las comunidades indígenas, ahí están para atestiguarlo entre otros múltiples testimonios el Corpus Jurídico de las Leyes Indias, promulgadas por Carlos V y los textos del Derecho Indiano.

Cuando hacia 1825, España se retira de América, los pueblos indígenas se encontraban en un creciente nivel histórico de desarrollo humano, social y cultural gracias principalmente a la acción y a las medidas dirigidas a ellos y en su favor promulgadas por la Corona Española.

Desde entonces, a lo largo de 175 años, esos niveles positivos fueron descendiendo con estos resultados de altos índices de carencias y ausencia de conexión con la vida ciudadana y política de los Estados en que estas comunidades están asentadas.

A partir de los años 40, especialmente con la proclamación de la denominada *Declaración de Pátzcuaro*, redactada por un Congreso de antropólogos, historiadores y escritores indigenistas en esa ciudad mexicana, se inicia un fuerte y creciente movimiento de opinión en varios países iberoamericanos en reivindicación de los Derechos de los Pueblos Indígenas. Objeto de las críticas de los dirigentes y líderes de estas tendencias reivindicacionistas indígenas son aquellos poderes a los que consideran responsables de sus situaciones de pobreza y marginación, pero también critican la actuación histórica de España respecto a los pueblos indígenas, una crítica que es fruto de la inercia y de la influencia de un error histórico producido por las falsedades de la leyenda negra contraria a la obra de España en América. Leyenda que está en trance de eclipsarse definitivamente, ante la rigurosa investigación histórica de estas últimas décadas.

Esas actitudes de los líderes de algunas organizaciones indígenas se intensificaron cuando se acercaba la conmemoración del V Centenario del Descubrimiento - Encuentro de América, y ello se hacía bajo diversos lemas como el de "500 años de Resistencia", y otros semejantes.

Sin embargo, 1992, que se presentaba como la culminación de esa campaña contra la actuación histórica hispana, en relación con las comunidades indígenas, fue paradójicamente la ocasión para que se iniciara un cambio de signo negativo al positivo en la actitud de los líderes indígenas americanos.

El hecho decisivo para producir esa mutación de actitud fue la decidida postura de apoyo e impulso asumidos por, el Rey de España D. Juan Carlos I, y por las autoridades políticas y los ejecutores de la Política Exterior española respecto a la rápida constitución y consolidación del Fondo Indígena, como uno de los programas más importantes del Foro de Cooperación de las Cumbres Iberoamericanas. La misma determinación y empeño han sido mantenidos por los mandatarios y cancilleres de los Estados Latinoamericanos y de Portugal, que firmaron el Convenio Constitutivo del Fondo Indígena.

Yo mismo he tenido frecuentes ocasiones de ser testigo, desde 1992, de cómo la actitud de numerosos dirigentes de importantes comunidades indígenas americanas se han transformado desde la actitud crítica y polémica al diálogo constructivo de la cooperación.

C. EL FONDO INDÍGENA DENTRO DEL FORO DE COOPERACIÓN DE LAS CUMBRES

En los primeros puntos de la Declaración de la Cumbre de Guadalajara y del Documento de Conclusiones de la II Cumbre de Madrid, que son documentos en cierta forma *constitutivos de la institucionalización* y del Código de Conducta de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, se expresa y destaca su doble naturaleza de *Foro de Concertación* y de *Foro de Cooperación* de la Comunidad institucionalizada entre los Países Iberoamericanos que la integran.

Por lo que hace al tema que nos ocupa, quiero destacar el aspecto de la cooperación.

Así la Declaración de Guadalajara, punto 4: "ENCONTRAMOS EN LA APROXIMACIÓN RESPETUOSA DE NUESTRAS DIFERENCIAS Y UN PROYECTO DE COOPERACIÓN IBEROAMERICANA SUSTENTADO EN EL DIÁLOGO, LA SOLIDARIDAD Y LA ADOPCIÓN DE ACCIONES CONCERTADAS".

En la *Declaración Madrid* punto 1-2 "*LA CULTURA DE LA COOPERACIÓN ES CONSIDERADA COMO LA PIEDRA ANGULAR DE NUESTRO DIÁLOGO AL SERVICIO DE LA UNIDAD Y EL DESARROLLO*".

D. EVOLUCIÓN DESDE LA PROPUESTA HASTA LA ACTUALIDAD

En la 1ª Cumbre, el entonces Presidente de Bolivia, D. Jaime Paz Zamora, al exponer la aflictiva situación de los pueblos indígenas americanos señaló que en dicho continente la palabra *indígena* se identificaba con la palabra *indigente*.

Por ello, solicitaba que la Conferencia Iberoamericana constituyese un Fondo para apoyar el desarrollo autogestionado de estas comunidades y que ello se hiciera sin proteccionismos ni paternalismos.

La 1ª Cumbre recogió positivamente esta solicitud y expresó en su Declaración punto 8: "RECONOCEMOS LA INMENSA CONTRIBUCIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS AL DESARROLLO Y PLURALIDAD DE NUESTRAS SOCIEDADES Y REITERAMOS NUESTRO COMPROMISO CON SU BIENESTAR ECONÓMICO Y SOCIAL, ASÍ COMO LA OBLIGACIÓN DE RESPETAR SUS DERECHOS Y SU IDENTIDAD CULTURAL".

El Rey D. Juan Carlos I de España y el entonces presidente del Gobierno, D. Felipe González, estuvieron inmediatamente en favor de la propuesta. En la misma línea se manifestaron los otros mandatarios y cancilleres presentes en la Cumbre.

Igualmente, el presidente del BID, D. Enrique Iglesias se mostró decidido partidario de la realización del proyecto boliviano y puso los medios de asistencia técnica-jurídica del Banco a disposición de las negociaciones del convenio constitutivo. En los meses entre Julio 1991 y Julio 1992, tuve la honra de participar en las negociaciones en la ciudad de La Paz y fui elegido presidente de la mesa durante las últimas sesiones negociadoras en La Paz (Bolivia) de Junio de 1992, de donde *salió consensuado* el texto del convenio constitutivo del Fondo Indígena que se firmó en Madrid en el hermoso salón de Pasos Perdidos del Palacio del Senado por todos los Cancilleres Asistentes a la II Cumbre, en presencia de los respectivos Jefe de Estado, el 24 de Junio de 1992.

E. NATURALEZA JURÍDICA

El Fondo Indígena es un organismo internacional público, creado por un convenio suscrito hasta la fecha por 21 países iberoamericanos más Belice, que no pertenece a la Comunidad Iberoamericana, y por el Reino de Bélgica, país extrarregional e igualmente no perteneciente a esta Comunidad (El convenio así lo permite). Por ello el convenio se encuentra depositado en la Secretaría General de Naciones Unidas y está abierto a la adhesión de cualquier estado independiente que quiera contribuir a los objetivos institucionales en alguna forma.

Algunas de sus principales características son:

- 1) La participación mayoritaria indígena (al menos el 60%) en su principal órgano permanente, la Secretaría Técnica. (Según la interpretación del Convenio por el Consejo Directivo).
- 2) Las medidas previstas para evitar la burocratización de sus órganos. Así la Secretaría Técnica no podrá rebasar las 10 personas (6 expertos técnicos y 4 funcionarios administrativos).
- 3) El carácter paritario de las delegaciones de cada país que están formadas por representantes gubernamentales y de comunidades indígenas (recordar la gran innovación que en

este sentido introdujo la OIT después de la Primera Guerra Mundial: Delegaciones gubernamentales, patronales y de los trabajadores).

- 4) Las aportaciones de los países miembros no tienen carácter de cuotas anuales sino de contribuciones financieras, técnicas o en especie, en favor del Fondo Indígena. (Convenio artículos: 2º, 2-2; 2-3; 2-4).

F. DEMANDAS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y FUNCIONES PRINCIPALES A LAS QUE SE PROPONE ATENDER EL FONDO INDÍGENA

- Demanda de los movimientos indígenas para la autogestión del desarrollo, acceso directo a recursos financieros y control de los programas y proyectos.
- Reconocimiento constitucional de la existencia de los pueblos indígenas al interior de las naciones soberanas y de los derechos que les corresponden como pueblos.
- Derecho a disponer de su tierra y de los recursos materiales y culturales necesarios para su vida y desarrollo.
- Derecho a participar en el desarrollo y destino del Estado en que se encuentran.
- Derecho al ejercicio de las identidades indígenas dentro de la configuración de un ser nacional pluricultural.
- Derecho al ejercicio de la autoridad en el nivel local, y a las formas propias de organización y administración de justicia.

Como complemento de esas demandas hay que señalar:

- La tendencia de algunos gobiernos iberoamericanos a crear mecanismos e instituciones específicos para recursos destinados a sectores pobres, marginados y comunidades indígenas.
- El deseo de algunas agencias de cooperación por colocar sus recursos de modo más directo y eficaz en objetivos definidos por los propios beneficiarios.

G. FUNCIONES PRINCIPALES DEL FONDO

- Ayudar a los pueblos indígenas en la preparación de proyectos y programas que cumplan con los objetivos de esas demandas.
- Apoyar la identificación, negociación y concentración de recursos técnicos y financieros para proyectos propuestos por los pueblos y comunidades indígenas.
- Buscar y ofrecer fondos de pre-inversión para preparación de proyectos.
- Ofrecer oportunidades de encuentro y concertación entre las organizaciones indígenas, los gobiernos, las agencias de asistencia técnica y financiera y las ONG, en torno a las atenciones de las demandas indígenas y los objetivos de su desarrollo.

Una referencia a la cuestión del nombre: teniendo en cuenta esa doble función de *Fondo de Fomento*, y de impulsor, no de nuevo banco intermediario ni de ventanilla bancaria del nuevo organismo, se debatió en su negociación. Quizá el nombre más apropiado hubiera sido el de *Foro*, pero al final prevaleció el más usado en estas materias internacionales, financieras de cooperación, de Fondo; pero Foro hubiera evitado ciertos espejismos y confusiones.

H. EVOLUCIÓN

En los primeros años después de la constitución del Fondo, los principales esfuerzos institucionales se dedicaron a conseguir que los países firmantes del Convenio, lo ratificaran. Actualmente, en noviembre de 1999, de los 21 Estados fundadores, sólo están pendientes las ratificaciones de República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Por otra parte, un Estado, que no es miembro de la Comunidad Iberoamericana, Belice y un Estado extrarregional, el Reino de Bélgica, lo han suscrito y ratificado.

Se ha atendido también:

- A identificar en cada país a la instancia gubernamental que sería contraparte del Fondo y establecer relaciones con ella.
- A establecer relaciones con las organizaciones indígenas y procurar la designación de sus representantes ante el Fondo.
- A ampliar relaciones con los organismos internacionales y agencias de asistencia técnica y financiera para el desarrollo.
- Se ha dedicado tiempo y esfuerzos para la instalación de la Secretaría Técnica (su sede en La Paz, Bolivia, ha sido aportada por el Gobierno Boliviano, como una contribución en especie al Fondo).
- La cuestión de la *Consolidación Financiera* ha sido otra de las acciones y preocupaciones fundamentales del Secretariado Técnico y de las Reuniones del Consejo Directivo, ya que los gobiernos signatarios no han atendido todavía, en general, salvo algunos casos específicos como España, Bolivia, México y la iniciación por parte de Panamá, sus propósitos y obligaciones expresadas en el Convenio Constitutivo. No obstante son bastantes los gobiernos de países miembros que han expresado en los últimos años sus propósitos de realizar sus aportaciones al fideicomiso del Fondo.

La operación institucional del Fondo ha estado asegurada hasta el año 1998 mediante una subvención del BID.

Otras fuentes como el Gobierno de España, el Banco Mundial, la Unión Europea han aportado recursos para financiar la participación de organizaciones y técnicos indígenas en las actividades del Fondo.

Algunas instituciones financieras y gobiernos extrarregionales han iniciado financiaciones de proyectos preparados mediante los mecanismos participativos del Fondo.

Bolivia ha aportado el edificio sede, México ha contribuido con la financiación de facilidades para la celebración de reuniones de órganos directivos. (El actual presidente del Consejo Directivo, es el indígena de Ecuador, representante de su Gobierno en el Fondo, Luis Maldonado. El secretario técnico es Julio Ruiz Murrieta, experto en desarrollo.

Todo ello, como se ve, es insuficiente para la necesaria consolidación financiera del Fondo.

El Organismo está trabajando para la consolidación de un Fideicomiso que le permita disponer de recursos permanentes para su propio sostenimiento.

Después de la Declaración favorable a ello de la VI Cumbre, el BID ha establecido ya los proyectos de acuerdo, de gestión y administración de ese Fideicomiso.

España, siempre ha expresado su compromiso de aportar 5 millones (de ellos ya entregados del orden de 2 millones y medio de dólares) para la financiación del Fondo. Francia ha contribuido con 2 millones de dólares, para cooperación, no para Fideicomiso. México ha realizado una aportación de 2 millones de dólares.

En cuanto a sus actividades de cooperación y concertación, el Fondo durante estos primeros años ha recogido un buen número de iniciativas que las organizaciones indígenas consideran fundamentales para su propio desarrollo. La carpeta resultante está formada por unas 285 iniciativas indígenas.

El plan de trabajo del Fondo, 1999-2001 comprende importantes objetivos estratégicos:

- apoyar el autodesarrollo de los pueblos indígenas
- fortalecer sus proyectos de recuperación, conservación y uso sostenible de recursos de los Pueblos Indígenas.
- promover el reconocimiento legal y el pleno ejercicio de los derechos de estos pueblos.
- estimular el reconocimiento y el desarrollo de las culturas autóctonas así como formas respetuosas de interculturalidad.

También se han llevado a cabo iniciativas de concertación con el fomento del diálogo entre dirigentes indígenas, funcionarios gubernamentales y agentes de cooperación en torno al desarrollo deseable para el pueblo indígena.

I. LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS Y EL FONDO INDÍGENA

Hay que resaltar que, no obstante, ese retraso en cumplir los compromisos de aportaciones financieras para la vida del Fondo, que establece el Convenio Constitutivo por parte de los gobiernos de los países miembros, sus respectivos mandatarios en las 9 Cumbres Iberoamericanas celebradas desde la constitución del Fondo, han incluido en todos los Documentos de Conclusiones, expresiones claras y calurosas en apoyo al fortalecimiento y futuro del Fondo Indígena.

Así: en la III Cumbre Iberoamericana en Salvador-Bahia, Brasil, el punto 25 de la 1ª parte se complacía particularmente de la puesta en marcha del Fondo. En la IV Cumbre, en Cartagena de Indias, Colombia, entre otras declaraciones de apoyo, el apartado 2 punto 2 de la 2ª parte: invitaba a la ratificación del Convenio por todos los países signatarios.

La V Cumbre, en la 3ª parte punto 10 reafirma; "la intención de nuestros países de apoyar el Fondo institucional y económicamente, y a mantener el tema en la agenda con el objetivo de examinar otras propuestas tendientes a promover las legítimas aspiraciones de los pueblos indígenas". Y en la 6ª Cumbre en Viña del Mar, Chile, el punto 3-5 de la 2ª parte decía: "Acogemos con entusiasmo la iniciativa de constituir un Fondo de capital que asegure las operaciones del Fondo Indígena y manifestamos nuestra voluntad de identificar, con el apoyo de los organismos multinacionales de cooperación técnica y financiera, los recursos necesarios para capitalizarlo".

J. EL FUTURO DEL FONDO INDÍGENA Y LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA DE NACIONES

Como he expuesto en este informe la presencia de 40 millones de indígenas en las diversas naciones soberanas de la Comunidad que están gobernadas por democracias representativas y participativas, hace que para un auténtico funcionamiento en democracia de los países en que se da tan elevada proporción de comunidades indígenas, es necesaria la plena participación ciudadana de esas comunidades en el entramado ciudadano de derechos y deberes de los Estados democráticos iberoamericanos. Sin ello no se podrá decir que la Comunidad Iberoamericana de Naciones ha conseguido su normal y pleno funcionamiento.

Una Comunidad, que el Rey Juan Carlos I definía así, en la Cumbre de Madrid:

"Por fin, así lo espero, hemos establecido un enlace permanente entre Europa y los países de habla hispana o portuguesa de América Latina.

Todo parece concurrir en esta cambiante y compleja década de fin de siglo para que los países de la Conferencia Iberoamericana unidos, pues, en una comunidad que abarca dos con-

tinentes, podamos poner en práctica de modo gradual y progresivo lo que los antecesores nuestros intentaron sin que las circunstancias, que no su voluntad, los acompañaran".

Una Comunidad, en fin, que parafraseando al actual Presidente de la República Oriental de Uruguay, Julio Sanguinetti: "es la utopía que ha aterrizado"; pues bien para que ese aterrizaje en la realidad iberoamericana sea plena y totalmente feliz, hace falta que los 40 millones de indígenas, conservando sus ricas identidades culturales se incorporen plenamente a las tareas y niveles de creciente bienestar material y espiritual que se consigan para los 360 millones de ciudadanos comunitarios iberoamericanos.

En la década del final del siglo XX y de cara al XXI, España y los otros 20 países iberoamericanos hemos sido conscientes que la oportunidad histórica de la institucionalización de la Comunidad Iberoamericana de Naciones no se puede perder.

En el espacio abierto por esta Comunidad y por su órgano principal que son las Cumbres, está la *otra gran oportunidad histórica* que representa el *Fondo Indígena* para resolver felizmente esa asignatura pendiente de conseguir las mejores relaciones posibles de respeto, participación democrática, cooperación y desarrollo con los pueblos originarios de Iberoamérica.

Muchas gracias.