



Organización de los
Estados Americanos

DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA

DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS



Organización de los
Estados Americanos

DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

OAS Cataloging-in-Publication Data

Democracia y participación política de los pueblos indígenas / [Preparado por el Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de la OEA]. p. ; cm. [OEA Documentos Oficiales; OEA/Ser.D/XIX.8.2]. ISBN 978-0-8270-6092-0

1. Democracy--America. 2. Indigenous peoples--Politics and government--America. 3. Indigenous peoples--Civil rights--America.
1. Organization of American States. Secretariat for Legal Affairs. Department of International Law. II. Programa de Acción sobre los Pueblos Indígenas de las Américas. III. Series.

OEA/Ser.D/XIX.8.2

Compilación y edición: **Verónica Alonso** y **Francisco Puchi** abogados del Departamento de Derecho Internacional de la OEA. Diseño gráfico: **Sebastián Vicente**, diseñador del Departamento de Conferencias de la OEA. Copyright © 2013. Reservados todos los derechos al Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. Esta publicación puede reproducirse o transmitirse solamente cuando se haga referencia a esta fuente original.

Impreso en los Estados Unidos de América.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	7
PRIMERA SECCIÓN: LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LA OEA	10
CAPÍTULO 1	
<i>por Luis Toro Utrillano</i>	
La Participación de los Pueblos Indígenas en la OEA	11
1. INTRODUCCIÓN	11
2. LA SOCIEDAD CIVIL EN LA OEA	12
3. EL REGISTRO DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL	13
4. EL PROYECTO DE DECLARACIÓN AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS	15
4.1 La Evolución de la Participación de los Derechos Indígenas	15
4.2 El Fondo específico para facilitar la presencia de representantes indígenas	17
4.3 La Participación de los pueblos indígenas en las negociaciones	18
4.4 El Cónclave Indígena	18
4.5 La Metodología	19
4.6 Los Desafíos	19
5. LA PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LAS CUMBRES DE LAS AMÉRICAS	20
5.1 Decisiones de las Cumbres de las Américas respecto de los Pueblos Indígenas	21
CAPÍTULO 2	
<i>por Luis Toro Utrillano</i>	
Normas de Derecho Internacional aplicables a la Temática Indígena	29
1. PRINCIPALES INSTRUMENTOS	29
1.1 El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo	29
1.2 La Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas	31
2. INSTRUMENTOS GENERALES	31
3. ANÁLISIS DEL ESTADO DEL DERECHO EN TEMAS PARTICULARES	38
3.1 Derechos Colectivos	38
3.2 Libre Determinación	38
3.3 Los Recursos Naturales	40
3.4 Las Tierras y Territorios	47
3.5 La Consulta	50
3.6 El Consentimiento	55
3.7 Las Reparaciones	58
3.8 La No Discriminación	60
3.9 El Derecho al Desarrollo	62
3.10 Otros Derechos	64

SEGUNDA SECCIÓN: PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA

68

CAPÍTULO 3

por *Bernardo Arroyo*

Indígenas en América Latina; El Persistente Esfuerzo por ser Vistos

69

CAPÍTULO 4

por *Gustavo Martínez Pandiani*

Estrategias de Comunicación Política

77

1. INTRODUCCIÓN

77

2. ORÍGENES HISTÓRICOS DE LA COMUNICACIÓN POLÍTICA MODERNA

78

3. DEFINICIÓN Y ALCANCE DE LA COMUNICACIÓN POLÍTICA MODERNA

80

4. SIMILITUDES Y DIFERENCIAS ENTRE COMUNICACIÓN POLÍTICA Y MARKETING COMERCIAL

80

5. NIVELES ESTRATÉGICOS DE LA COMUNICACIÓN POLÍTICA

82

6. ESTRATEGIA POLÍTICA: EL DISEÑO DE LA PROPUESTA POLÍTICA

83

6.1 Diagnóstico Estratégico

83

6.2 Mapa Político

84

6.3 Red Motivacional del Voto

85

6.4 Estrategia de Posicionamiento

86

7. ESTRATEGIA COMUNICACIONAL: LA ELABORACIÓN DEL DISCURSO POLÍTICO

87

7.1 Comunicación y Comunicación Política

87

7.2 Estrategias Discursivas

89

7.3 Mediatización Política y Televisión

89

7.4 Nuevas Formas de Comunicación Política

90

7.5 Opinión Pública y Medios Masivos

91

8. ESTRATEGIA PUBLICITARIA: LA CONSTRUCCIÓN DE LA IMAGEN POLÍTICA

91

8.1 Formas Modernas de Publicidad Política

92

8.2 Videopolítica e Imagen

92

8.3 Posicionamiento y Asignaciones Espontáneas

93

8.4 Candidato Ideal y Candidato Real

93

8.5 Segmentación y Targeting Electorales

93

9. DESAFÍOS ÉTICOS DE LA COMUNICACIÓN POLÍTICA MODERNA

94

TERCERA SECCIÓN: PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LA MUJER INDÍGENA

96

CAPÍTULO 5

por *Rose Mary Madden Arias*

Derechos Políticos de las Mujeres ante el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos

97

1. CONFERENCIA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS

99

2. INSTRUMENTOS INTERAMERICANOS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES

101

3. COMENTARIOS

104

CAPÍTULO 6

por Paloma Bonfil S.

La Equidad de Género y la Participación Política de la Mujer Indígena	107
1. DERECHOS HUMANOS Y DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS: UN DIFÍCIL PROCESO DE LEGITIMACIÓN	110
2. DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y POSICIONAMIENTO DE LAS MUJERES	112
3. DERECHOS DE LAS MUJERES INDÍGENAS DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO	116
4. LAS PROPUESTAS Y ESTRATEGIAS DE LAS MUJERES INDÍGENAS: UNA APUESTA POR LA DIVERSIDAD	119

CAPÍTULO 7

por Margarita Calfio Montalva y Luisa Fernanda Velasco

Equidad de Género y Mujeres de Pueblos Originarios: Reflexiones y Propuestas	125
1- OPRESIONES, DEMANDAS Y DERECHOS DE LAS MUJERES	126
1.1 Demandas de las Mujeres Organizadas	127
1.2 Obstáculos y Limitaciones para la Participación	129
2- BUENAS PRÁCTICAS PARA EL FORTALECIMIENTO Y LA INTERRELACIÓN DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS Y LAS MUJERES DE PUEBLOS ORIGINARIOS	131
2.1 Espacios de Diálogo y Relacionamiento con Organizaciones de Mujeres y Organizaciones Mixtas	131
2.2 Organización de Mujeres: Situación, vigencia y convocatoria	131
2.3 Producción de información (estudios, bases de datos, otros.) transversalizada por temática étnica y de género	132
2.4 Relacionamiento de las IPM (Instituciones Públicas de la Mujer) con instancias gubernamentales vinculadas a temáticas de los pueblos originarios	133
2.5 Relacionamiento de las IPM con instituciones gubernamentales y no gubernamentales que inciden para cumplir las demandas de las mujeres de pueblos originarios	133
2.6 Presencia local y acciones descentralizadas	134
2.7 Presupuesto asignado a actividades con organizaciones de mujeres y para mujeres	134
2.8 Acciones legales (o promoción de marcos jurídicos nacionales) a favor de mujeres de pueblos originarios	135
3- LAS MUJERES ORGANIZADAS COMO DEMANDANTES	138
ANEXOS:	
ANEXO 1: Cómo seguir fortaleciendo a la democracia a través de la inclusión de todas las voces en el sistema político de Guatemala	144
ANEXO 2: Resolución. 159 (LXXV-O/09) del Consejo Jurídico Interamericano Liderazgo, Participación e Incidencia Política de la Mujer Indígena en Guatemala	150 153



Presentación

Dedicado a nuestros becarios que se han transformado en capacitadores.

Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla. La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas

Artículo 1 Carta Democrática Interamericana

La democracia representativa constituye uno de los pilares fundamentales del Sistema Interamericano. Los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos promueven el ejercicio efectivo de la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención.

La Carta Democrática Interamericana reconoce, entre otros, los siguientes elementos esenciales de la democracia representativa: "el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres y justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo, el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos."

El Comité Jurídico Interamericano ha enfatizado la existencia de un "vínculo vital entre el ejercicio efectivo de la democracia representativa y el Estado de Derecho, el cual se expresa concretamente en la observancia de todos los elementos esenciales de la democracia representativa y los componentes fundamentales del ejercicio de la misma. Por consiguiente, el régimen democrático no se agota en los procesos electorales, sino que se expresa también en el ejercicio legítimo del poder dentro del marco del Estado de Derecho que incluye el respeto a los elementos, componentes y atributos de la democracia arriba referidos"¹.

La citada Carta Democrática reconoce que el fortalecimiento de la democracia y de la participación ciudadana exige la eliminación de toda forma de discriminación así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas, de lo cual se infiere que una vulneración de estos es a la vez una conculcación del sistema democrático.

"La eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana"

(artículo 9 de la Carta Democrática Interamericana)

¹ Elementos esenciales y fundamentales de la democracia representativa y su vinculación con la acción colectiva en el marco de la Carta Democrática Interamericana. Documento CJI/RES. 159 (LXXV-O/09).

Estas valiosas normas ameritan ser ampliamente divulgadas y conocidas entre los diversos actores del sistema, y en este contexto este volumen pretende abordar la problemática, los desarrollos y desafíos de la democracia y de la participación política de los pueblos indígenas.

El presente volumen contiene contribuciones realizadas desde diversas perspectivas, tratando de otorgar al lector una amplia visión del tema en nuestro continente. Así, esta obra se enfocará en la participación de los pueblos indígenas en el marco del diseño institucional de la OEA (Sección 1), la importancia de la democracia y de aspectos estratégicos en materia de comunicación política (Sección 2), y en los desafíos y obstáculos en materia de participación política que enfrentan las mujeres indígenas (Sección 3).

El Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la OEA presenta este volumen sobre Democracia y Participación Política de los Pueblos Indígenas en el marco del “Programa de acción del Departamento de Derecho Internacional de la OEA sobre los pueblos indígenas en las Américas”, orientado a promover y fortalecer la participación de los pueblos indígenas de las Américas, en los distintos procesos internos e internacionales de toma de decisiones, sensibilizar a la sociedad en general sobre esta temática, capacitar a los representantes de los pueblos indígenas en diversas áreas que permitan el desarrollo integral de sus comunidades, y también sensibilizar respecto a proyectos y actividades de la Organización.

En función de dicho Programa de Acción, el Departamento de Derecho Internacional, gracias al financiamiento del gobierno de Alemania (BMZ) a través de la Agencia Internacional de Desarrollo (GIZ), ha venido celebrando capacitaciones en Centroamérica y Sudamérica dirigidas a líderes indígenas, funcionarios públicos y miembros de organizaciones no gubernamentales, los cuales se han transformado en capacitadores por medio de réplicas organizadas en sus comunidades o lugares de trabajo. A estos nuevos capacitadores dedicamos esta obra.

Esta iniciativa del Departamento de Derecho Internacional es financiada por la (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), por encargo del Ministerio Federal Alemán para Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ).

giz



Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo

PRIMERA SECCIÓN: *LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LA OEA*



Capítulo 01

LA PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LA OEA

Luis Toro Utrillano*

1. INTRODUCCIÓN

En el período de la adopción de la Carta de la OEA de 1948, las manifestaciones sobre la temática indígena se centraron en mandatos que involucraban a los órganos especializados de la Organización y se vinculaban principalmente a las decisiones de los Congresos Indigenistas¹. También hubo mandatos de órganos especializados que contemplaban la mejora del bienestar de un grupo en particular y que se dirigían a otras entidades o procesos. En 1972, la Comisión Interamericana de Mujeres emitió una resolución a favor de la incorporación de la mujer indígena en el proceso de desarrollo de América Latina.

Entre 1977 y 1988, la Asamblea General de la OEA adoptó resoluciones respecto a la puesta en marcha del llamado “Plan Quinquenal de Acción Indigenista Interamericana”, que buscaba analizar y sugerir soluciones para los problemas culturales, políticos, sociales y económicos que afectan en forma negativa la vida y el progreso de las colectividades nativas, limitando su participación en el progreso general de desarrollo. En el año 1989, la Asamblea General adoptó la resolución que inicia el proceso para dotar a la OEA de un instrumento de protección de los pueblos indígenas con ocasión de la celebración en el año 1992 del “Quinto Centenario del Descubrimiento de América: Encuentro de dos mundos” (resolución AG.Res 1022 (XIX-O/89)).

Durante la década de los ochenta aparecen las primeras decisiones sobre los derechos de los pueblos indígenas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), y luego, en la década de los noventa se inician los desarrollos jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). De igual manera, la Comisión crea en el año 1990 la Relatoría sobre Derechos de los Pueblos Indígenas con el objeto de impulsar, sistematizar, reforzar y consolidar la acción que la CIDH venía desarrollando en la materia. La Relatoría sobre Derechos de los Pueblos Indígenas se ha ocupado de lograr un mayor conocimiento del sistema interamericano de protección de los derechos humanos y de los órganos que lo sustentan, facilitando el acceso de los pueblos indígenas al sistema.

Por su parte, el Departamento de Derecho Internacional adoptó en el año 2009 un *Programa de Acción sobre los Pueblos Indígenas en las Américas* con el objetivo de “promover y fortalecer la participación de los pueblos indígenas en los distintos procesos internos e internacionales de toma de decisiones, sensibilizar a la sociedad en general sobre esta temática, capacitar a los representantes de los pueblos indígenas en diversas áreas que permitan

* Oficial Jurídico Principal del Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la OEA. Las opiniones expresadas en este documento son a título individual y no representan la posición de la Secretaría General.

1 Las Conferencias Internacionales Americanas fueron las precursoras respecto a la toma de decisiones sobre el tema indígena. En la Quinta Conferencia Internacional celebrada en 1922, la Resolución solicitaba a los Estados un estudio de las lenguas aborígenes en los institutos superiores de enseñanza. En la séptima y octava conferencias respectivamente se encomendaba a la Unión Panamericana -predecesor de la OEA- organizar una Conferencia Interamericana de Indigenistas Americanos en México y en Bolivia respectivamente, sin embargo dichas Conferencias no se celebraron.

el desarrollo integral de sus comunidades y transversalizar la temática indígena en los diversos proyectos y actividades de la Organización². Hasta el año 2013, los componentes del programa ligados a la capacitación, sensibilización y transversalización han sido implementados en Estados miembros de la OEA de América Latina con el apoyo financiero de la cooperación alemana, ejecutada por la Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ, anteriormente identificada como Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ.



2. LA SOCIEDAD CIVIL EN LA OEA

De manera preliminar es importante notar que si bien la OEA es una organización hemisférica compuesta de Estados independientes, ha previsto en su seno la participación de entidades no gubernamentales, reconocidas con la denominación de organizaciones de la sociedad civil (OSC).

La sociedad civil es definida como “Toda institución, organización o entidad nacional o internacional integrada por personas naturales o jurídicas de carácter no gubernamental”.

Las directrices de la sociedad civil “regulan la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de los órganos, organismos o entidades de la OEA”. El mecanismo prevé la posibilidad de registrarse o de obtener permisos como invitados especiales³.

La relación de la OEA con las organizaciones no gubernamentales está sujeta al respeto de los principios y propósitos de su Carta (AG/RES. 57 (I-O/71)). El Consejo Permanente de la OEA cuenta con la potestad de celebrar acuerdos de cooperación con otros organismos americanos de “reconocida autoridad internacional” (Art. 53 de la Carta)⁴. Por medio de la resolución CP/RES. 704 (1129/97) se establece la condición jurídica de las organizaciones no gubernamentales en la OEA.

A nivel institucional, en el año 1999 se creó una *Comisión sobre la participación de la sociedad civil en las actividades de la OEA* cuyo mandato consistió en el establecimiento de procedimientos de interacción entre la sociedad civil y los cuerpos políticos de la OEA⁵.

2 Información adicional sobre el Programa de Acción sobre los Pueblos Indígenas en las Américas puede ser consultada en el siguiente enlace: www.oas.org/dil/esp/indigenas.htm

3 Manual para la participación de la sociedad civil en la Organización de los Estados Americanos y en las cumbres de las Américas, Departamento de Asuntos Internacionales, Secretaría de Relaciones Externas, Organización de los Estados Americanos, Washington, DC, 2009, p. 19.

4 Norma aprobada en 1949.

5 Debido cambios estructurales en el año 2002, esta entidad se conoce con el nombre de “Comisión de Gestión de Cumbres Interamericanas y participación de la Sociedad Civil en las actividades de la OEA”.

Marco de referencia

1. "Condición jurídica de las organizaciones no gubernamentales en la OEA", Resolución (CP/RES. 704 (1129/97).
2. "Directrices para la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA" (CP/RES. 759 (1217/99)).*
3. "Estrategias para Incrementar y Fortalecer la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA" (CP/RES. 840 (1361/03).
4. "Fondo Específico para Financiar la Participación de las OSC en las Actividades de la OEA y en el Proceso de Cumbres de las Américas" CP/RES. 864 (1413/04) corr. 1.

3. EL REGISTRO DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (OSC)

Para registrarse, la organización interesada debe presentar una solicitud al Secretario General de la OEA que incluya, entre otra información, el documento de constitución de la organización, las principales áreas de actividad, las razones y los aportes que se propone realizar.

Dicha solicitud está sujeta a una revisión por parte del Departamento de Asuntos Internacionales y por la Comisión de Gestión de Cumbres Interamericanas y Participación de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA (CISC), la cual presentará las recomendaciones y conclusiones ante el Consejo Permanente, órgano que tomará la decisión final respecto a la incorporación de dicha entidad.

Obligaciones de las organizaciones de la sociedad civil registradas en la OEA

- Responder preguntas de los órganos de la Organización;
- Diseminar la información;
- Presentar a la Secretaría General un informe anual (que contenga información sobre su rol, los estados financieros, la procedencia de sus fondos y las actividades planeadas para el siguiente año).

Formas de participación de las organizaciones de la sociedad civil registradas en la OEA

- Acceso a consultas virtuales y el poder para examinarlas;
- Ingreso a reuniones públicas del Consejo Permanente y a reuniones privadas, con el permiso del Presidente de la reunión;
- Recepción de documentos de la Organización, incluyendo resoluciones;
- Difusión y presentación de documentos propios;
- Presentación de sugerencias y comentarios en la implementación de las resoluciones.

Al mes de septiembre de 2013, 308 organizaciones de la sociedad civil (OSC) se encuentran inscritas en el Registro de las cuales únicamente 4 son organizaciones indígenas:

6 Adoptadas por el Consejo Permanente el 15 de diciembre de 1999 CP/RES.759 (1217/99), y por la Asamblea General en junio de 2000 (AG/RES.1707 (XXX-0/00)). Presentadas por dicha Comisión al Consejo Permanente.

- Assembly of First Nations (AFN), Canada;
- Indian Law Resource Center;
- Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA);
- National Congress of American Indians (NCAI).
http://www.civil-society.oas.org/Pages/Registry_ESP.htm

A través de los años, los representantes indígenas que participan en diversos foros de la OEA han solicitado un estatus diferente al establecido para la sociedad civil. En junio de 2010, los representantes indígenas que intervinieron en el “Seminario sobre Mecanismos de Participación de los Pueblos Indígenas en la OEA” expresaron su interés de contar con enmiendas al mecanismo de registro o participación para organizaciones de la sociedad civil en la OEA:

Tomando en cuenta la Resolución AG/Res. 2612 (XL-O/10) “Aumento y fortalecimiento de la participación de la sociedad civil y los actores sociales en las actividades de la OEA y en el proceso de Cumbres de las Américas”, solicitamos se reforme la Resolución No. CP/Res 759 en donde se establecen las directrices de participación de la Sociedad Civil a fin de incluir las directrices de participación de los Pueblos Indígenas, y asegurar que las Organizaciones de los Pueblos Indígenas podamos participar en las instancias de las Asambleas Generales, reunión de Ministros y Cumbres de las Américas, Departamento de Derecho Internacional, Comisión Interamericana de Derechos Humanos y otras instancias de discusión de los temas relevantes que afectan a los Pueblos Indígenas de acuerdo a nuestra identidad”.

Cabe hacer notar que esta reivindicación respecto a la participación en la OEA todavía no ha sido acogida por la organización de manera formal, aunque en la práctica como lo veremos a continuación se han hecho modificaciones para acoger e incentivar la presencia y participación de los pueblos indígenas en el proceso de negociación en torno al proyecto de Declaración Americana y en las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno.



7 Información adicional del “Seminario sobre Mecanismos de Participación de los Pueblos Indígenas en la OEA” en el siguiente enlace del Departamento de Derecho Internacional de la OEA: http://www.oas.org/VI/resp/seminario_mecanismos_participacion_pueblos_indigenas_taller_capacitacion_junio_2010.htm.

4. EL PROYECTO DE DECLARACIÓN AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Actualmente la OEA se encuentra en proceso de negociación de un borrador de Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas⁸.

Un poco de historia

En abril de 1997, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos presentó al Consejo Permanente un Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los *Pueblos Indígenas*, y desde 1999, se ha establecido en la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos un Grupo de Trabajo encargado de analizar el Proyecto de Declaración Americana.

El texto adoptado por la CIDH fue la referencia principal de las discusiones iniciales durante las reuniones celebradas entre 1999 y febrero de 2003 (texto compuesto de 6 secciones y 28 artículos más un preámbulo). Con el paso de los años, el Grupo de Trabajo ha desarrollado dos propuestas alternativas:

- En el año 2003, el Presidente del Grupo de Trabajo presentó una propuesta que incorporaba los comentarios de los Estados y de los representantes indígenas. Este documento conocido como Texto Consolidado de la Presidencia (GT/DADIN/doc.139/03), compuesto de treinta y cinco artículos, fue objeto de siete reuniones de negociación.
- Desde el año 2006, las discusiones del Grupo de Trabajo se enfocan en un texto conocido como "Registro del Estado actual del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los pueblos indígenas".
- A modo de referencia, en el sistema universal en septiembre de 2007 se adopta la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

4.1 La evolución de la participación de los pueblos indígenas

En las discusiones y sesiones de negociación participan representantes de los Estados y representantes de los pueblos indígenas. El espacio acordado a los líderes indígenas en las negociaciones es privilegiado, puesto que tienen derecho a voz sin estar registrados como miembros de la sociedad civil, en el marco de lo establecido por la Comisión sobre la Participación de la Sociedad Civil o sus Directrices.

Desde el inicio del proceso en torno al Proyecto de Declaración Americana, el espacio reservado a entidades no estatales, y en particular a personas indígenas, ha variado en las diferentes etapas del proceso.

Durante la etapa de redacción del Proyecto de Declaración Americana, es decir, en la etapa previa a la adopción de la propuesta de la CIDH, se envió un cuestionario a los Estados Miembros y a las organizaciones indígenas. Dicho cuestionario fue respondido por once gobiernos, dos organizaciones intergubernamentales y veinte organizaciones indígenas. Enseguida, se procedió a consultas informales: una primera ronda realizada en Canadá, México, Panamá, Perú y Venezuela, y tres reuniones de consulta regional celebradas en Guatemala

⁸ En virtud del mandato de la Asamblea General, Res 1022 (XIX-O/89), que requiere la redacción de un instrumento sobre los derechos de las poblaciones indígenas.

(Centroamérica y Caribe), Ecuador (Sudamérica) y Estados Unidos (EEUU. y Canadá). En el año 1997, la redacción final de la propuesta aprobada por la CIDH contó con los comentarios de expertos indígenas y, por supuesto, de los Comisionados de dicho órgano.

En el período de análisis y discusiones del Proyecto de Declaración Americana, la participación de representantes indígenas se fue incrementando gradualmente. En un comienzo, se acordó un espacio limitado de intervención durante los debates. Además solamente participaban aquellas personas que podían financiar el viaje hasta la sede de la OEA en Washington, D. C.

Es así que durante la primera reunión de discusión en torno al tema, la Reunión de Expertos Gubernamentales de febrero del año 1999 contó con una mayoría de representantes indígenas de Estados Unidos y Canadá. En los registros figura un representante de la nación Maya de Guatemala y uno de la nación Mapuche de Chile. En total hubo una quincena de organismos no gubernamentales y representantes u organizaciones indígenas del hemisferio. Se les acordó el uso de la palabra en dos ocasiones: el día 10 de febrero en la sesión de apertura y el día 12 de febrero antes de la sesión de clausura, durante cuarenta y cinco minutos⁹.

Una vez instauradas las reuniones en el marco del Grupo de Trabajo se contó con un grupo más numeroso de representantes indígenas financiados por sus organizaciones locales o internacionales. En cuanto a la modalidad de participación, se debe indicar que las primeras Reuniones del Grupo de Trabajo permitían la participación de los representantes de los pueblos indígenas al comienzo de la discusión y al final de la consideración de cada capítulo.

En 1999, la resolución de la Asamblea General invitó al Grupo a contemplar una adecuada participación de los representantes de los pueblos indígenas en sus labores, con el objeto de que sus observaciones y sugerencias pudieran ser consideradas. Luego de la reunión de octubre de 1999¹⁰, las propuestas de los representantes indígenas fueron incluidas en la relatoría de la presidencia, pero no formaron parte del texto final en donde aparecían las propuestas de los Estados (OEA/Ser.K/XVI, GT/DADIN/doc.1/99 Rev. 1 corr. 1, 12 noviembre 1999).

En el año 2001, se pueden notar avances concretos a favor de la participación más activa de los representantes indígenas en el tratamiento del Proyecto de Declaración Americana:

- o En la Guía de Trabajo de la Presidencia se exhorta a "la búsqueda de un diálogo franco y fluido entre los representantes de los gobiernos y de los pueblos indígenas";
- o Se crean las Sesiones Especiales para discutir sobre el proceso en torno a la adopción del Proyecto de Declaración en lugar de negociar textos. Adicionalmente se abre un espacio más estable de los representantes indígenas, tanto en lo relativo a la presencia misma durante las reuniones como en los aportes al debate¹¹;
- o Se incluyen las propuestas presentadas por los representantes en reunión de noviembre del año 1999 de los pueblos indígenas en el documento de trabajo preparado por la Presidencia (GT.DADIN/doc.1.rev.2.), el cual sirvió de base para las discusiones de la Sesión Especial.

9 Véase, Informe Final, Reunión de expertos gubernamentales para analizar el "Proyecto de Declaración Americana sobre los derechos de las poblaciones indígenas", OEA/Sr.XVI, RECIDIN/doc.10/99.

10 Durante dicha sesión, los representantes indígenas presentes leyeron una declaración en donde se opusieron al procedimiento y solicitaron su revisión con el fin de permitir una participación más adecuada a los representantes indígenas. Instaron igualmente a conseguir recursos financieros para poder continuar la consideración del Proyecto de Declaración Americana. A continuación se enumeran sus reivindicaciones: "a) Participación en el debate: solicitaron un derecho de voz amplio y sin restricciones, así como la posibilidad de opinar sobre las intervenciones de las delegaciones gubernamentales. b) Adopción del consenso: solicitaron que las delegaciones gubernamentales tomaran en cuenta las realidades de las poblaciones indígenas antes de adoptar una decisión. c) Registro de las intervenciones: solicitaron que se registren las intervenciones de los representantes de las poblaciones indígenas y que éstas, así como los resultados de la reunión, se hagan llegar a los respectivos gobiernos". Véase, Informe del Presidente, Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración sobre los Derechos de las Poblaciones indígenas, OEA/Ser.K/XVI GT/DADIN/doc.5/99.

11 Véase Informe de la Sesión Especial del Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas, OEA/Ser.K/XVI,GT/DADIN/doc.23/01 rev.1.

- Se organizan encuentros destinados a los representantes indígenas con el objeto de difundir, explicar y estudiar el texto del Proyecto de Declaración Americana los cuales tienen lugar en Guatemala y en Canadá. Cabe hacer notar que a partir de estas reuniones se crean las reuniones del "cónclave" o "caucus" indígenas, es decir, encuentros entre representantes indígenas para preparar las discusiones de los temas a ser tratados, y que en general, tienen lugar dos días antes de las sesiones plenarias en torno al Proyecto de Declaración Americana

En la Primera Sesión Especial, la mesa de la presidencia fue compartida por un representante de los pueblos indígenas durante la inauguración y la clausura, iniciando así una práctica que será mantenida hasta el presente. Además, se cambió la modalidad de la participación de los representantes indígenas en dos aspectos: por una parte, las propuestas presentadas por escrito de los representantes indígenas serían incluidas en el debate de los Estados; y por otra, los representantes indígenas podrían intervenir en la discusión de cada provisión, tanto al inicio como al fin de los debates. Adicionalmente, podrían solicitar aclaraciones específicas durante la discusión de los articulados. Si bien, los nuevos procedimientos no permitan un diálogo directo entre todos los participantes, representaban avances notables en relación a las últimas dos reuniones. Según los registros de la sesión, acudieron al evento alrededor de ochenta y tres representantes indígenas, lo cual representaba la más numerosa presencia alcanzada a la fecha. Al presente se han celebrado un total de seis sesiones especiales¹².

4.2 El Fondo Específico para facilitar la presencia de representantes indígenas

En marzo del año 2002, previo a la celebración de la Segunda Sesión Especial, se obtuvo el financiamiento de cuarenta representantes indígenas¹³.

En este contexto, se creó el "Fondo Específico para apoyar la elaboración de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas" (en adelante Fondo Específico), por medio de una resolución adoptada por el Consejo Permanente el 8 de mayo del año 2002 (OEA. Ser. G/CP/RES. 817 (1319/02))¹⁴.

El Fondo Específico está constituido de contribuciones voluntarias de los Estados Miembros y los Estados Observadores Permanentes ante la Organización, así como de personas o entidades públicas y privadas, nacionales o internacionales, a fin de facilitar el financiamiento de la presencia de representantes indígenas en las reuniones de negociación o sesión especial del Grupo de Trabajo encargado de la elaboración del Proyecto de Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas¹⁵.

12 Un resumen de cada una de las Sesiones Especiales puede ser consultado en el siguiente enlace:
http://www.oas.org/dil/esp/indigenas_la_negociacion.htm

13 Los fondos han sido recaudados gracias a las gestiones del Presidente del Grupo de Trabajo, Embajador Eduardo Ferrero Costa, representante Permanente de Perú ante la OEA. En la oportunidad, se logró recaudar un fondo de \$100.000 (cien mil dólares) con las contribuciones de Canadá, Estados Unidos y Finlandia. Otro elemento innovador fueron las consultas periódicas sostenidas por el Presidente del Grupo de Trabajo con organizaciones no gubernamentales con sede en Washington, D. C. previo a la Sesión Especial.

14 Cabe señalar que la resolución CP/RES.817 (1319/02) del 8 de mayo de 2002 que crea el Fondo Específico fue enmendada en el año 2004 con el fin de incluir ciertos gastos de administración relacionados directamente con la participación de los Representantes de los Pueblos Indígenas que no estaban previstos en el proyecto original. También se precisó el procedimiento de selección, así como la duración del mandato de los tres miembros indígenas y la composición de la vicepresidencia de la Junta de Selección. Véase la resolución del Consejo Permanente CP/RES. 873 (1459/04) del 16 de diciembre de 2004. Una nueva enmienda fue adoptada en el año 2009 de manera a permitir participar en la Junta de selección a un representante del Caribe. Con esta enmienda la Junta de Selección estará compuesta por 5 miembros que serán: el Presidente del Grupo de Trabajo en ejercicio y, en su capacidad personal, cuatro representantes indígenas: uno de Sudamérica, uno de Centroamérica, uno del Caribe y uno de Norteamérica, los cuales desempeñarán sus funciones ad-honorem. Véase el documento CP/RES. 951 del 13 de mayo de 2009.

15 En la práctica, las organizaciones indígenas de cada país que buscan un financiamiento deben designar a un experto o líder indígena para que participe en la discusión del Proyecto de Declaración Americana. Si hubiera más de una candidatura por país, la Junta de Selección del Fondo Específico elige a dicho representante. La Junta de Selección está compuesta de cuatro miembros indígenas (elegidos entre sus pares), uno por cada región, elegido entre sus pares durante los encuentros del Cónclave, más el presidente del Grupo de Trabajo. El Fondo Específico financia la presencia del representante designado, previa aprobación de la Junta de Selección.

La creación del Fondo Específico constituye un hecho político de la mayor trascendencia dentro del tratamiento del tema indígena en la OEA, puesto que establece un instrumento que permite la participación de representantes indígenas de todo el hemisferio designados entre sus pares, sin intervención de los Estados¹⁶.

El Fondo Específico financia la presencia del representante designado, previa aprobación de la Junta de Selección. La estadía incluye además los días consagrados a las consultas entre los representantes indígenas en el conclave indígena. Es importante destacar que las reuniones de negociaciones son públicas y todo experto o líder indígena que desee financiar su estadía puede participar en ellas. En la OEA se ha establecido el principio de la auto identificación, es decir, es indígena quien se considera como tal y que su comunidad lo corrobora¹⁷.

En el año 2003, se establecen las Reuniones de Negociación para la Búsqueda de Consensos¹⁸ que buscan “asegurar la transparencia y participación efectiva de los representantes indígenas durante las negociaciones”.

4.3 La participación de los pueblos indígenas en las negociaciones

Con el fin de promover una mayor participación de representantes indígenas y permitir una amplia difusión de las convocatorias, el Departamento de Derecho Internacional se sirve de una base de datos para informar al público e invitar a los representantes a las negociaciones. En la convocatoria se establecen los procedimientos para la postulación de candidaturas interesadas en obtener la ayuda financiera proveniente del Fondo Específico a los representantes indígenas propuestos por sus respectivas organizaciones¹⁹.

Al culminar la fecha límite para la presentación de candidaturas se pone en marcha el trabajo del Comité de Selección, el cual sostiene una reunión para elegir a los líderes que serán financiados por el Fondo Específico.

Desde la creación del Fondo Específico en 2003, se ha podido financiar más de 300 representantes indígenas en las Reuniones de Negociación para la Búsqueda de Consensos. A esto se debe incluir a aquellas entidades y organizaciones que asumen sus gastos para poder participar en dichas sesiones. Como las reuniones son abiertas al público, toda persona o institución interesada puede asistir.

4.4 El Cónclave Indígena

En las reuniones, los representantes indígenas se organizan en un grupo, conocido como *Cónclave*, por medio del cual expresan sus opiniones ante el pleno. En la mesa de negociación, los representantes del conclave se sientan con los Estados y cuentan con voz para proponer textos alternativos y negociar las propuestas presentadas, pero sin voto. Sin embargo, las opiniones del Cónclave tienen un carácter persuasivo ante las delegaciones de los Estados que se pronuncian y votan.

Una vez terminado el evento, se espera que los líderes que han participado en estas sesiones puedan compartir sus experiencias y socializar la información en sus comunidades, y en la medida de lo posible, continuar el diálogo con los representantes de los Estados.

En las sesiones de negociación para la búsqueda de consenso, el Cónclave indígena ha podido, junto a las delegaciones de los Estados, promover propuestas y discutir provisiones, lo cual representa un gran avance en una organización de Estados independientes como la OEA.

16 Entre los criterios de selección de los participantes indígenas financiados por el Fondo Específico se destacan los siguientes:

- Representatividad de líderes de organizaciones y comunidades indígenas;
- Participación de las organizaciones y comunidades en la designación de los candidatos;
- Representación geográfica equitativa. Al respecto, en caso de contar con fondos adicionales, se otorga espacios adicionales a líderes de países en donde la proporción de personas indígenas es superior;
- Equidad de género.

17 En virtud de la resolución AG/RES.1919 (XXXIII-O-03). Un resumen de cada reunión de negociación puede ser encontrado en el siguiente enlace: http://www.oas.org/di/esp/Indigenas_Elaboracion_del_Proyecto_de_Declaracion.htm

18 En virtud de la resolución AG/RES.1919 (XXXIII-O-03). Un resumen de cada reunión de negociación puede ser encontrado en el siguiente enlace: http://www.oas.org/di/esp/Indigenas_Elaboracion_del_Proyecto_de_Declaracion.htm

19 El Departamento de Derecho Internacional dispone de una base de datos compuesta de 1550 contactos de organizaciones y personas indígenas. Para inscribirse en la lista, le pedimos enviarnos sus datos al siguiente correo electrónico: di@oas.org.

4.5 La metodología

La reunión inicial de negociaciones para la búsqueda de consensos estableció las bases para la participación de los representantes indígenas en el seno del Grupo de Trabajo. La metodología que se aplica en la actualidad, tanto en las sesiones especiales como en las reuniones de negociación, permite a todos los presentes expresar sus posiciones y en este contexto se insta a los representantes indígenas a presentar una propuesta consensuada entre ellos. Luego de agotado el diálogo se aprueba todo texto que alcanza el consenso (dejando entre corchetes, como pendiente de revisión, todo asunto no acordado)²⁰.

Las discusiones se desarrollan en dos de los cuatro idiomas oficiales de la OEA, inglés y español, cuenta tenida que se asumen las normas aplicables a los Grupos de Trabajo dependientes de Comisiones Permanentes del Consejo (los cuales deliberan en dos idiomas únicamente). Al mismo tiempo, es importante constatar que la interpretación simultánea en cuatro idiomas impone copiosos gastos. Todo lo anterior tiene por efecto limitar el actuar de aquellos participantes que no pueden expresarse o contar con un dominio básico de los dos idiomas de trabajo, en una negociación cuyo texto ha adquirido un elevado nivel técnico.

Metodología actual

En nuestros días el documento de referencia para la metodología es el documento GT/DADIN/doc.246/06 Rev. 8., el cual cuenta con el aval de los Estados en relación a los siguientes elementos:

- Las sesiones son públicas.
- Se insta al Cónclave a expresar sus ideas al plenario como una representación única.
- El documento central de referencia es el Registro del Estado Actual.
- El artículo bajo estudio figura en español e inglés.
- El orden de las disposiciones se establece por el grado de facilidad para alcanzar acuerdos.
- La intención es lograr el consenso en cada caso.
- Toda propuesta alternativas al texto en consideración debe ser confirmada por escrito. Las propuestas no consensuadas se incluyen en compendio.
- Una vez que se haya alcanzado el consenso, el artículo se reflejará en pantallas, en español e inglés.
- En caso de no alcanzarse el consenso, se conforman grupos de redacción compuestos por representantes de Estados y de pueblos indígenas.
- Si persiste el disenso, la Presidencia puede presentar una propuesta alternativa.
- Si no se logra el consenso, la palabra, frase o párrafo pendientes, queda entre corchetes.

4.6 Los desafíos

Entre los desafíos que se imponen en la negociación del Proyecto de Declaración contamos los siguientes:

- a. La disponibilidad de recursos financieros para facilitar la participación de los pueblos indígenas.
- b. La diversidad de posiciones entre los representantes indígenas de las Américas, además de las posiciones encontradas entre los Estados miembros que disponen de niveles de compromiso diferentes respecto a sus pueblos indígenas.
- c. Los cambios en los gobiernos que implican modificaciones en las políticas y posiciones en los foros internacionales.
- d. La plena participación de todas las delegaciones de los Estados miembros en la mesa de negociación con el fin de permitir afianzar la redacción de las disposiciones pendientes.

20 Véase el texto de la presidencia aprobado el 28 de agosto del año 2003 (GT/DADIN/doc.140.03 rev.1).



5. LA PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LAS CUMBRES DE LAS AMÉRICAS

Las Cumbres de las Américas son encuentros de Jefes de Estado y de gobierno del Hemisferio que tienen lugar en los tiempos recientes desde el año 1994, en donde se discuten temas de índole económico, social y político con especial énfasis en “políticas comunes, búsqueda de soluciones y desarrollo de una visión compartida para el futuro de la región”.

Si bien este foro permite congregar a los Jefes de Estado y de gobierno del Hemisferio cada cierto tiempo, entre un máximo de cuatro años y un mínimo de un año, también posibilita la participación de otros actores, principalmente organizaciones internacionales y actores sociales.

La contribución de la OEA al proceso se realiza a través de la Secretaría de las Cumbres, dependencia que actúa como memoria institucional del proceso de las Cumbres, da seguimiento e implementa las decisiones tomadas al más alto nivel. Adicionalmente apoya el trabajo del país sede y preside el Grupo de Trabajo Conjunto de los organismos internacionales que participan del Proceso de Cumbres.

Diversas organizaciones internacionales brindan apoyo a la implementación y seguimiento de los mandatos de las Cumbres de las Américas²¹.

Una de las maneras concretas en que la OEA ha podido servir al proceso de las Cumbres radica en la promoción de conferencias hemisféricas y nacionales para intercambiar experiencias entre los pueblos indígenas y sus organizaciones. Al respecto, la OEA ha podido actuar como facilitador de foros de discusión entre líderes indígenas en las llamadas Cumbres de Líderes Indígenas de las Américas (CLIA, en español). En estos foros los mismos líderes presentan formas de poner en práctica las decisiones de las Cumbres pasadas y planifican las propuestas que serán presentadas en el futuro. Por su parte la Secretaría de Cumbres de las Américas ha desarrollado instancias y promovido iniciativas y oportunidades de participación, entre las cuales destacan:

21 Este grupo está conformado por instituciones del sistema Interamericano como la OEA, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización Panamericana de la Salud (PAHO), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Caribeño de Desarrollo (BCD), el Banco Centroamérica para la Integración Económica (BCIE), además de instituciones mundiales, tales como el Banco Mundial, la Organización Internacional de Migraciones (OIM) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre otros.

- » Foros / diálogos regionales sobre los temas en la agenda de las Cumbres así como la presentación de sus resultados a los Estados Miembros;
- » Movilización de recursos para financiar proyectos de los actores sociales en apoyo a la implementación de mandatos;
- » Establecimiento de redes estratégicas de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs), los gobiernos y las comisiones interamericanas y organizaciones internacionales.

La participación de los pueblos indígenas en las Cumbres de las Américas ha sido consolidada en el grupo de actores sociales, los cuales corresponden a entidades no gubernamentales que “participan en la formulación e implementación de políticas y programas de desarrollo”. Junto a los pueblos indígenas, este grupo está integrado por la juventud, el sector privado y los sindicatos. Dichos grupos pueden presentar sus contribuciones en las distintas etapas del proceso.

5.1. Decisiones de las Cumbres de las Américas respecto a los pueblos indígenas

Las decisiones que los Jefes de Estado adoptan en las Cumbres se emiten bajo la forma de declaraciones y planes de acción, e incluyen mandatos para todos los actores involucrados que participan del multilateralismo hemisférico. Las Cumbres buscan concretizar un diálogo político entre los Jefes de Estado y de gobierno en donde la OEA juega un rol fundamental como secretaría permanente y participa en la planeación, implementación, difusión y seguimiento de los mandatos de dicho foro por medio de la Secretaría de Cumbres de las Américas²².

El Manual para la Participación de la Sociedad Civil en la Organización de los Estados Americanos y en las Cumbres de las Américas reseña sobre el impacto de las Cumbres de las Américas en las entidades no estatales²³.

Las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Miembros de la OEA, por medio de sus declaraciones y planes de acción, han reconocido, entre otros, el valor de las cosmovisiones, usos, costumbres y tradiciones de los Pueblos Indígenas. Adicionalmente, las Cumbres han promovido el acceso a la educación (para las mujeres, niños, niñas, y jóvenes indígenas), conforme a sus valores, costumbres, tradiciones y formas de organización. Las Declaraciones y Planes de acción adoptados por los Jefes de Estado y de gobierno abordan las preocupaciones de los pueblos indígenas en los siguientes términos²⁴:

- **Las declaraciones adoptadas**

Las Declaraciones adoptadas por los Jefes de Estado y de gobierno han principalmente aludido al proceso de negociación de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en particular la conclusión exitosa de dicha negociación. De igual manera, ha habido un llamado a respetar y promover los derechos de los pueblos indígenas, además de su plena participación en las actividades nacionales. En materia social, se han hecho exhortaciones para superar la pobreza, exclusión y desigualdad, además de permitir su acceso a los servicios sociales²⁵:

22 Sobre el proceso de las Cumbres, ver la página web de la Secretaría de las Cumbres:

http://www.summit-americas.org/summit_process_sp.html

23 Manual, op.cit., nota 3, pp.21-23.

[http://www.oas.org/es/area/daisociedad_civil/Docs/Civil_Society_Manual\(Spanish\).pdf](http://www.oas.org/es/area/daisociedad_civil/Docs/Civil_Society_Manual(Spanish).pdf)

24 La Secretaría de Cumbres ha organizado los mandatos en el tema indígena en el siguiente enlace:

http://www.summit-americas.org/sisca/tp_sp.html

25 Otras Declaraciones relacionadas con Pueblos Indígenas: Dec. Po3. 55 - Dec. Po3. 86 - Dec. MdP. 30 - Dec.NL. 60 - Dec.SA. 15 - Dec. SCS. 6 - Dec. SCS. 10d.

Declaración de Puerto España, 2009²⁶: Reconociendo la diversidad y el carácter tradicional y ancestral de las culturas, historias y circunstancias demográficas, socioeconómicas y políticas de los pueblos indígenas, reafirmamos nuestro compromiso de respetar sus derechos, y promoveremos la conclusión exitosa de las negociaciones de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas es esencial para su existencia, bienestar y desarrollo integral. De acuerdo con la legislación nacional de cada Estado, promoveremos el ejercicio de sus derechos, su plena participación en las actividades nacionales y la creación de las condiciones que les permitan superar la pobreza, la exclusión social y la desigualdad

Declaración de Mar del Plata, 2005: Reafirmamos nuestro compromiso de respetar los derechos de los pueblos indígenas y nos comprometemos a concluir exitosamente las negociaciones de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El ejercicio pleno de estos derechos es indispensable para la existencia, el bienestar y el desarrollo integral de los pueblos indígenas y para su plena participación en las realidades nacionales, por lo que debemos crear las condiciones necesarias para facilitar su acceso al trabajo decente y a condiciones de vida que permitan superar la pobreza, la exclusión y la desigualdad social.

Declaración de Nuevo León, 2004: Con relación a los derechos de los pueblos indígenas, reconocemos el avance sustantivo alcanzado en las negociaciones llevadas a cabo en el marco de la Organización de los Estados Americanos en torno a la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, con la participación efectiva de representantes de estos pueblos. Reiteramos nuestra voluntad política y apoyo para la conclusión exitosa de las negociaciones y pronta aprobación de la Declaración, la cual tiene como objetivo promover y proteger sus derechos humanos y libertades fundamentales.

Declaración de Quebec, 2001: Nos esforzaremos para asegurar que los resultados del Cónclave Indígena de las Américas celebrado en Guatemala y de la Cumbre de los Pueblos Indígenas de las Américas, realizada en Ottawa, se recojan en la implementación de la Declaración de la Cumbre de las Américas y su Plan de Acción. Apoyamos los esfuerzos encaminados a la pronta y exitosa conclusión de las negociaciones del Proyecto de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la cual promoverá y protegerá sus derechos y libertades fundamentales.

Declaración de Principios Miami, 1994: En observancia del Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo, concentraremos nuestros esfuerzos en mejorar el ejercicio de los derechos democráticos de las poblaciones indígenas y su acceso a los servicios sociales.

• Los planes de acción adoptados

Los planes de acción siguiendo lo establecido por las declaraciones han promovido la adopción del Proyecto de Declaración Americana.

En el Plan de acción en Santiago, los Estados se comprometen a promover los servicios de salud y educación, además de fortalecer la identidad y la cultura indígena. El Plan de acción de Quebec insta a fortalecer la participación de los pueblos indígenas, “promover su desarrollo sostenible, cultural, económico y social, reconocer el valor de las cosmovisiones, los usos, las costumbres y las tradiciones de los pueblos indígenas

²⁶ En la Cumbre de Cartagena de Indias, celebrada en el 2012, no hubo declaraciones por parte del pleno de los Estados que se refirieran específicamente a los pueblos indígenas.

además de influenciar en la formación de la identidad nacional y privilegiar un modelo intercultural de salud, entre otros". Finalmente, en Mar del Plata se han promovido acciones tendientes al establecimiento de un mayor diálogo para facilitar el desarrollo integral y sostenible²⁷:

Plan de Acción de Mar del Plata, 2005:

Promover un diálogo permanente, respetuoso y constructivo con los pueblos indígenas y desarrollar políticas para crear las condiciones necesarias que faciliten su desarrollo integral y sostenible, el acceso al trabajo decente y condiciones de vida que permitan superar la pobreza, en pleno respeto a sus derechos.

Plan de Acción de Quebec, 2001:

Intensificar las reuniones de negociación para la pronta adopción de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y dar continuidad y transparencia a la participación efectiva en el diálogo que se lleva a cabo en la OEA.

Agilizarán las negociaciones, en la OEA, relativas al Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, con vistas a su conclusión y adopción a la brevedad posible.

Reconociendo que el carácter único de las culturas, historias y circunstancias socioeconómicas, demográficas, y políticas de los pueblos indígenas (según se explica este término en la sección Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de este Plan de Acción) de las Américas, necesita medidas especiales para que dichos pueblos alcancen su pleno potencial humano, y que la inclusión de los pueblos indígenas en nuestras sociedades e instituciones es un elemento valioso para el continuo fortalecimiento, no sólo de los derechos humanos en nuestra comunidad hemisférica, sino también, en un sentido más amplio, de las democracias, economías y civilizaciones; tomando nota de que aunque se han realizado progresos, es necesario fortalecer la participación de los pueblos, comunidades y organizaciones indígenas, para fomentar un diálogo abierto y continuo entre éstos y los gobiernos, y para continuar trabajando juntos para asegurar una implementación eficaz de los mandatos pertinentes en el Plan de Acción de la Cumbre de Santiago.

Realizarán sus mejores esfuerzos, conforme a la legislación nacional, para alentar a los organismos donantes, el sector privado, otros gobiernos, organizaciones regionales e internacionales, al igual que los bancos de desarrollo multilateral a apoyar las conferencias hemisféricas y nacionales para intercambiar experiencias entre los pueblos indígenas y sus organizaciones en la implementación de actividades para promover su desarrollo sostenible, cultural, económico y social, y en cualquier otro campo que pudiera ser identificado por los pueblos indígenas.

Reconocerán el valor que las cosmovisiones, los usos, las costumbres y las tradiciones de los pueblos indígenas pueden otorgar a las políticas y programas relacionados con el uso de la tierra y recursos naturales, el desarrollo sostenible y la biodiversidad; sobre esta base, desarrollarán las estrategias y los métodos correspondientes para considerar y respetar las expresiones culturales de los pueblos indígenas y para proteger su conocimiento tradicional de acuerdo con los principios y objetivos del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Promoverán y darán cabida, según corresponda, a las necesidades culturales, lingüísticas y de desarrollo propias de los pueblos indígenas, en los contextos urbano y rural, en el desarrollo e

27 Otros Planes de Acción relacionados con Pueblos Indígenas: Poa.MdP.22 - Poa.QE.29 - Poa.QE.57 - Poa.QE.203 - Poa.QE.216 - Poa.QE.234 - Poa.SA.9 - Poa.SA.133 - Poa.SCS.11.2 - Poa.SCS.Iniciativa 19 - Poa.SCS.Iniciativa 22 - Poa.SCS.Iniciativa 26 - Poa.SCS.11.5 - Poa.SCS.Iniciativa 61 - Poa.MIA.2.5 - Poa.MIA.17.1 - Poa.MIA.17.4 - Poa.MIA.22.5 - Poa.MIA.23.6

implementación de las iniciativas y estrategias educativas, con especial atención al desarrollo de la capacidad institucional, la conectividad y las vinculaciones, incluyendo por medio de puntos focales nacionales, con otros pueblos indígenas del Hemisferio.

Promoverán y divulgarán, en todos los ámbitos de la sociedad, y en particular en el sector educativo, el aporte de los pueblos indígenas en la formación de la identidad nacional en los países en los que habitan.

Desarrollarán estrategias, medidas y mecanismos que aseguren la efectiva participación de los pueblos indígenas en el diseño, la implementación y la evaluación de planes, políticas, sistemas y programas de salud integrales que reconozcan el valor del desarrollo de comunidades holísticas, y que tomen en consideración las realidades y circunstancias culturales, económicas y sociales.

Apoyarán la Iniciativa de Salud para los Pueblos Indígenas, promovida por la OPS, ayudando a los Estados y en consulta con los pueblos indígenas, para formular políticas públicas integrales y sistemas de salud que fomenten la salud de los pueblos indígenas; diseñando e implementando un marco y modelo intercultural de salud que se concentre especialmente en las necesidades de salud y las prioridades de estos pueblos; y mejorando la información colectiva, el análisis y la distribución de las condiciones sanitarias y sociales de estos pueblos, con un énfasis especial en la niñez.

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

Promoverán la obtención y la difusión de datos estadísticos nacionales en los que se proporcione información sobre la composición étnica y las características socio-económicas de las poblaciones indígenas a fin de formular y evaluar políticas de atención y desarrollo más adecuadas.

Apoyarán el proceso para reformar el Instituto Indigenista Interamericano (III), basado en las amplias consultas entre los Estados y los pueblos indígenas a través del Hemisferio, y seguirán desarrollando procesos para asegurar la amplia y plena participación de los pueblos indígenas en el Sistema Interamericano, incluyendo en las discusiones sobre el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Plan de Acción de Santiago, 1998:

De acuerdo a sus ordenamientos jurídicos, adoptarán las medidas que sean necesarias para proteger los derechos reconocidos de las poblaciones indígenas, así como programas informativos si así fuera necesario, para garantizar un mayor conocimiento por parte de las poblaciones indígenas sobre sus derechos al respecto.

Respaldarán las actividades en el campo de la educación tendientes a aumentar la participación de las poblaciones o comunidades indígenas en la sociedad. Tales actividades deberían procurar el fortalecimiento de la identidad de las poblaciones indígenas y promover una coexistencia respetuosa entre los diferentes grupos sociales de las comunidades y Estados.

Promoverán la ampliación de los servicios de educación básica y media con orientación vocacional, principalmente en las regiones con alto porcentaje de población indígena, mediante un mayor respaldo de los Gobiernos y la cooperación internacional, a solicitud de los Gobiernos interesados, de modo que tanto las poblaciones indígenas como las no indígenas tengan la oportunidad de recibir capacitación técnica y de contribuir al desarrollo de sus países. En la medida de lo posible, las áreas de capacitación que se implementen en forma paralela a los procesos educacionales deben responder a las necesidades de la Región y a las estrategias de producción.

En cooperación con las organizaciones regionales, instituciones de desarrollo y las ONG's, respaldarán y promoverán, decididamente, la capacidad de desarrollar actividades y proyectos productivos en áreas como la agricultura, artesanía, la pequeña empresa y la comercialización. Dentro de lo posible, éstos deben ser guiados y administrados por poblaciones indígenas.

Facilitarán la organización de mesas redondas a nivel nacional y hemisférico, en asociación con las poblaciones indígenas, con el objeto de promover una mayor comprensión y cooperación en las áreas de la salud y la educación, poniendo especial atención en las mujeres y los niños. Los Gobiernos promoverán, asimismo, investigaciones respecto a la relación entre poblaciones indígenas, pobreza y desarrollo. Procederán con el examen intergubernamental, en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA), del "Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas", elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con miras a la posible adopción de una Declaración.

La Secretaría de Cumbres de las Américas dispone de un portal actualizado en donde se da seguimiento a los mandatos, y se presenta el nivel de cumplimiento de las declaraciones y planes de acción adoptados en el proceso de las Cumbres a lo largo de los años, ver la rúbrica "sistema de seguimiento" en el siguiente enlace:

http://www.summit-americas.org/sisca_sp.html

• La participación de los pueblos indígenas en las Cumbres de las Américas

Es importante constatar que la participación en las Cumbres se inserta en un proceso que se inicia en las actividades preparatorias y culmina con la presentación de un informe verbal frente a las instancias políticas.

En este contexto, la Secretaría de Cumbres ha previsto una serie de actividades preparatorias presenciales y no presenciales:

- **Presencial:** Organización de conferencias con presencia indígena.
- **No presencial:** Creación de una plataforma virtual que permite a personas u organizaciones interesadas presentar aportes y opiniones. Este instrumento facilita la preparación de la negociación y el seguimiento de los mandatos anteriores puesto que también sirve como una memoria histórica.

En todos los casos, se insta a las organizaciones a manifestarse sobre temas de interés y se promueven las experiencias sobre los proyectos y programas ejecutados por la sociedad civil en apoyo a las políticas desarrolladas por los Estados Miembros de la OEA.

La Secretaría de Cumbres de las Américas, en cooperación con otras áreas de la OEA, ha desarrollado una serie de iniciativas y oportunidades de participación que incluyen²⁸:

- Foros / diálogos regionales sobre los temas en la agenda de las Cumbres así como la presentación de sus resultados a los Estados Miembros;
- Movilización de recursos para financiar proyectos de los actores sociales en apoyo a la implementación de mandatos;
- Establecimiento de redes estratégicas de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs), los gobiernos y las comisiones interamericanas y organizaciones internacionales;

En el tema indígena y dentro de las actividades presenciales, la OEA ha ofrecido su apoyo y participado en la organización de las Cumbres de Líderes Indígenas de las Américas (CLIA) que se han desarrollado en el marco de la Cumbres de Quebec (2001), Mar del Plata (2005), Ciudad de Panamá para facilitar la presentación de un informe en Trinidad y Tobago en 2009²⁹; y Cartagena de Indias (2012).

En Cartagena de Indias, Colombia, los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas expresaron compromisos en materia de integración de la infraestructura física en las Américas; pobreza, desigualdad e inequidad; reducción y gestión del riesgo de desastres; acceso y uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones; y, seguridad ciudadana y delincuencia organizada transnacional³⁰.

Por su parte, los líderes indígenas tuvieron un espacio propio dentro de los foros de los actores sociales. Como una forma de preparar la presencia indígena, y previo al encuentro en Cartagena, la Secretaría de las Cumbres de la OEA realizó consultas directas a los interesados en tres eventos programados en distintos lugares del hemisferio. En diciembre de 2010, se organizó en Ottawa, Canadá un evento que reunió a 45 líderes indígenas de América del Norte y el Caribe; mientras que la segunda consulta se celebró en Colombia en marzo de 2011 y contó con la presencia de 100 representantes indígenas de América Latina. Finalmente, en marzo 2011, se realizó una reunión en la sede de la OEA con un grupo de representantes designados entre sus pares. La intención era dotarse de un documento que representara a los Pueblos Indígenas en este proceso respecto a las decisiones que se han tomado en el pasado, y en particular dar seguimiento a la Declaración y Plan de Acción de la Tercera Cumbre de Líderes Indígenas de las Américas (CLIA) respecto a las iniciativas que se prevén emprender en el futuro.

En la Cumbre más reciente, los líderes indígenas retomaron los ejes centrales propuestos por el país sede, adoptándolos a la situación de los pueblos indígenas. Adicionalmente, hubo propuestas para adoptar y dar seguimiento a la Declaración Americana e insertar a los pueblos indígenas en el sistema interamericano imponiendo el derecho a la libre determinación y el reconocimiento de los gobiernos de los pueblos indígenas. También se instó a los órganos del sistema a proteger los derechos de los pueblos indígenas. Entre las novedades se recomendó apoyar la demanda marítima de Bolivia, la participación de Cuba en la próxima Cumbre de las Américas y la constitución de un Consejo de las Organizaciones Sociales de los Pueblos con el fin de fortalecer la integración y unidad de los pueblos indígenas. El documento fue presentado como un plan de acción y los Estados fueron invitados a implementarlo de común acuerdo con los pueblos indígenas³¹. Entre las iniciativas presentadas podemos destacar las siguientes:

28 Para participar en las Cumbres es necesario que la organización indígena se haya registrado en la Secretaría de la Cumbres, lo cual permitirá recibir las convocatorias para la designación de participantes en las diversas etapas preparatorias. Para inscribirse en la lista, se sugiere visitar el siguiente enlace: <http://evc.summit-americas.org/es/contactenos>

29 El Plan de Acción de la III Cumbre de Líderes Indígenas de las Américas puede ser encontrado en el siguiente enlace: http://www.summit-americas.org/IV_Summit/CS/isa_poa_sp.pdf

30 Ver Mandatos derivados de la Sexta Cumbre, documento CA-V/Doc.6/12 rev.2 http://www.summit-americas.org/SIRG/2012/041412/mandatos_sc_es.pdf

31 El texto de la Declaración de la IV Cumbre de los pueblos indígenas se encuentra en el siguiente enlace: http://ivcilia.onic.org/colindex.php?option=com_content&view=article&id=80%3Adeclaracion-de-la-iv-cumbre-de-lideres-indigenas-de-las-americas&catid=1%3Alatest-news&Itemid=1

- **Sistema Interamericano**

"Instamos a los órganos de protección del Sistema Interamericano (Comisión y Corte Interamericana de derechos Humanos) a proteger los derechos de los pueblos indígenas, en consonancia con los instrumentos internacionales de protección de Derechos Humanos, en donde deberá primar la protección de los pueblos Indígenas por encima de la ejecución del modelo de desarrollo económico extractivo y de desterritorialización adelantado por los Estados de la región.

Convocamos a los Estados a reconocer y aplicar los mandatos del Sistema Interamericano."

- **Derechos Humanos**

"Solicitamos a los Estados que frente a la existencia de cualquier conflicto, primen las soluciones políticas; en ese sentido, instamos al Estado colombiano a generar todas las condiciones en la que sea de su competencia, a buscar una solución política al conflicto armado que nos aqueja, de lo contrario se perpetuará el exterminio al que actualmente están sometidos nuestros hermanos colombianos.

Exigimos respeto de los Estados hacia nuestros territorios y a nosotros mismos, en razón a la campaña de militarización y criminalización a la que nos han sometido en la región.

Invitamos a la adopción de una Convención Americana que proteja real y efectivamente el derecho al Consentimiento Previo, Libre e Informado. Este instrumento jurídico debe ser respetado por los Estados en consonancia con el carácter de derecho humano del mismo y su contenido irrevocable con la existencia de los pueblos indígenas.

Las políticas diseñadas para proteger e implementar los derechos de los pueblos indígenas deben construirse de manera concertada y garantizar su enfoque diferencial.

Doblegar esfuerzos en la protección de los niños, niñas, mujeres y jóvenes indígenas.

Consolidar la seguridad jurídica de los territorios indígenas, ratificar nuestra ocupación y posesión ancestral, así como garantizar el goce efectivo del derecho a la propiedad territorial."

En conclusión, resulta importante recalcar el compromiso asumido tanto por los Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados miembros de la OEA como por los Jefes de Estado y de gobierno en las Cumbres de las Américas quienes en ambos foros han instado a los Estados a dotarse de una Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Capítulo 02

NORMAS DE DERECHO INTERNACIONAL APLICABLES A LA TEMÁTICA INDÍGENA

Luis Toro Utillano*

Esta sección presenta ciertos principios que se aplican en materia de protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas, a la luz de los principales instrumentos jurídicos adoptados por organizaciones internacionales.

El estudio comprende el estado del derecho respecto de los siguientes temas: libre determinación, recursos naturales, tierras y territorios, consulta y consentimiento, derechos colectivos y reparaciones. De manera más sucinta se presenta también un análisis sobre temas ligados a la salud, la educación, el empleo, el comercio tradicional y la administración de justicia.

La descripción se realiza en función de dos instrumentos principales en vigencia de nuestros días: el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante Convenio 169 de la OIT) y la Declaración de la Organización de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (en adelante Declaración de la ONU). En cada caso se incluyen referencias al sistema interamericano, en particular a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y a la doctrina propuesta por estudiosos y especialistas en la materia. También se ilustran los avances del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Considerando que estas disposiciones se complementan con otros instrumentos de promoción y protección de derechos humanos, tanto universales como regionales, al inicio de la sección se ofrece una síntesis de los instrumentos citados en el análisis del estudio de las nociones referidas.

1. INSTRUMENTOS PRINCIPALES

1.1. El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo

Instrumento jurídico de carácter vinculante adoptado en 1989 por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) pero que entra en vigor en 1991. De hecho este Convenio revisa muchas de las nociones y principios establecidos en el Convenio 107 de la misma Organización en el año 1957 que quedó obsoleto principalmente por contener disposiciones integracionistas.

Al presente 15 Estados miembros de la OEA han ratificado dicho Convenio http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312314:NO

* Oficial Jurídico Principal del Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la OEA. Las opiniones expresadas en este documento son a título individual y no representan la posición de la Secretaría General.

Argentina	3/7/2000
Bolivia	11/12/1991
Brasil	25/7/2002
Chile	15/9/2008
Colombia	7/8/1991
Costa Rica	2/4/1993
Dominica	25/6/2002
Ecuador	15/5/1998
Guatemala	5/6/1996
Honduras	28/3/1995
México	5/9/1990
Nicaragua	25/8/2010
Paraguay	10/8/1993
Perú	2/2/1994
Venezuela	22/5/2002



El Convenio 169 de la OIT describe los pueblos que pretende proteger, que son los pueblos tribales y los pueblos indígenas. Estos son identificados como tales “por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conserven todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas” (artículo 1 del Convenio).

El instrumento comprende un variado número de ámbitos de protección, optando por una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de los pueblos indígenas y tribales. Se reconocen características específicas de los pueblos; se insta la consulta y participación de los pueblos indígenas respecto al uso, administración y conservación de los territorios y recursos naturales y el control de su desarrollo, en donde primen las prioridades propias de los pueblos. También se protegen y promueven los derechos humanos y libertades fundamentales, y los derechos generales de ciudadanía, sin obstáculos ni discriminación, incluyendo los derechos que se aplican a la colectividad así como la no discriminación en la esfera del bienestar social¹. El Convenio propone como criterio para su implementación la flexibilidad, “teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país” (artículo 33 del Convenio).

El control del cumplimiento del Convenio 169 de la OIT obedece a un sistema de supervisión de tratados impuesto por la Organización Internacional del Trabajo, en el que participan los gobiernos, trabajadores y empleadores. La OIT cuenta con un órgano encargado de la aplicación de los convenios ratificados, conocido como Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR). Los Estados deben informar sobre el respeto de las legislaciones nacionales y los problemas en materia de implementación cada cierto tiempo. Los otros dos actores, organizaciones de empleadores y trabajadores pueden presentar también sus observaciones respecto a la aplicación de los instrumentos. Por su parte, los pueblos indígenas y tribales pueden presentar reclamaciones respecto a obligaciones incumplidas de los Estados (artículo 24 del Convenio) y conformar alianzas con los actores mencionados que faciliten las soluciones para facilitar la implementación del Convenio².

1 <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/lang-es/index.htm>

2 <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/Supervision/lang-es/index.htm>

1.2. La Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas

Instrumento no vinculante de derechos humanos adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 17 de septiembre de 2007. Al momento de su adopción, la decisión no fue unánime, puesto que de los 156 miembros presentes (de un total de 192) hubo 143 países que votaron a favor; 4 en contra, de los cuales dos pertenecen a la OEA: Canadá (consentimiento y reclamación de territorios); Nueva Zelanda (reclamación de tierras), Estados Unidos (concepto de pueblos indígenas) y Australia (sistemas jurídicos tradicionales); y 10 países se abstuvieron entre los cuales se cuenta a Colombia además de Azerbaiyán, Bangladesh, Bhutan, Burundi, Georgia, Kenia, Nigeria, Federación Rusa, Samoa y Ucrania. Cabe mencionar que al presente todos los Estados miembros de la OEA que votaron en contra, Canadá y Estados Unidos, como el que se abstuvo, Colombia, han presentado declaraciones en el sentido de acompañar la Declaración de la ONU.

La Declaración está compuesta de 46 artículos y un preámbulo. Propone el criterio de la auto identificación y el derecho a determinar su condición política y desarrollo económico. Se pronuncia sobre los derechos colectivos, los derechos a las tierras, territorios y recursos que han tradicionalmente ocupado, y la participación de los indígenas en la vida nacional asumiendo la protección de la cultura, identidad y lengua. Establece el principio del consentimiento previo, libre e informado, y emite estándares en materia de educación, empleo y salud. También consagra un espacio para acuerdos o convenios entre Estados y pueblos indígenas.

Por tratarse de un instrumento de índole aspiracional se espera que la práctica general de los Estados lo transforme en una costumbre internacional para otorgarle el carácter de un instrumento jurídico vinculante. Al respecto algunos Estados miembros de la OEA han integrado varias de las provisiones de la Declaración de la ONU en sus legislaciones nacionales, incluyendo en algunos casos en sus normas de carácter constitucional.

2. INSTRUMENTOS GENERALES

En la interpretación de los derechos citados resulta esencial tener en consideración variados documentos de promoción y protección de los derechos humanos adoptados en el sistema interamericano y en las Naciones Unidas, entre los cuales destacamos los siguientes:

I)- La Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre de la OEA, abril 1948

- Identifica aquellos derechos considerados como esenciales del ser humano y los deberes que se insertan en la búsqueda y respeto de la libertad.
- Reconoce la evolución de la protección internacional de los derechos humanos.
- Se aplica a todos los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos.

II)- La Carta de la OEA, junio 1948 (en vigencia desde 1951)

- Documento fundacional que establece los objetivos, composición y funcionamiento de la organización.
- Prevé el principio de la igualdad de los Estados, la promoción del estado de derecho, el respeto del Derecho Internacional, la soberanía y los derechos fundamentales de la persona.

III)- La Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU, diciembre 1948

- Reconoce los derechos humanos y las libertades fundamentales para todas las personas y en todas partes.
- Es el fundamento de los instrumentos internacionales de derechos humanos, y modelo de tratados y declaraciones internacionales.
- Ha sido incorporada a las constituciones y leyes de un gran número de países.

IV)- La Convención Americana sobre derechos humanos, noviembre de 1969 (en vigencia desde 1978)

- Establece las obligaciones de los Estados así como los derechos y deberes de las personas.
- Reconoce derechos de naturaleza civil, política, económicos, sociales, culturales.
- Se pronuncia sobre la suspensión de garantías.
- Regula los órganos competentes en materia de promoción y protección de los Derechos Humanos (Comisión Interamericana y Corte Interamericana).
- A continuación se presentan los Estados miembros de la OEA que son partes en la Convención Americana³:

Estado Parte	Fecha de firma	Fecha depósito de ratificación
Argentina	02/02/84	09/05/84 RA
Barbados	06/20/78	11/27/82 RA
Bolivia		07/19/79 AD
Brasil		09/25/92 AD
Chile	11/22/69	08/21/90 RA
Colombia	11/22/69	07/31/73 RA
Costa Rica	11/22/69	04/08/70 RA
Ecuador	11/22/69	12/28/77 RA
El Salvador	11/22/69	06/23/78 RA
Grenada	07/14/78	07/18/78 RA
Guatemala	11/22/69	05/25/78 RA
Haití		09/27/77 AD
Honduras	11/22/69	09/08/77 RA

³ Esta información puede ser consultada en el siguiente enlace:
http://www.oas.org/dil/esp/ratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm

Jamaica	09/16/77	08/07/78 RA
México		03/24/81 AD
Nicaragua	11/22/69	09/25/79 RA
Panamá	11/22/69	06/22/78 RA
Paraguay	11/22/69	08/24/89 RA
Perú	07/27/77	07/28/78 RA
República Dominicana	09/07/77	04/19/78 RA
Suriname		11/12/87 AD
Uruguay	11/22/69	04/19/85 RA

V) La Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial de la ONU, adoptada en 1965 (en vigencia desde 1969)

- Crea un Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial cuya función consiste en vigilar y examinar las medidas adoptadas por los Estados.
- Dispone de procedimientos para examinar las medidas jurídicas, judiciales, administrativas o de otra índole que se adopten, incluyendo denuncias por parte de un Estado en contra de otro o por parte de una persona o un grupo de personas que aleguen ser víctimas de discriminación racial contra su propio Estado.
- Los Estados miembros de la OEA que son partes en esta Convención de la ONU son los siguientes⁴:



⁴ Esta información puede ser consultada en el siguiente enlace:
http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsq_no=IV-2&chapter=4&lang=en

Estado Parte	Fecha de firma	Fecha ratificación
Argentina	13/7/1967	2/10/1968
Belice	6/9/2000	14/11/2001
Bolivia	7/6/1966	22/9/1970
Brasil	7/3/1966	27/3/1968
Canadá	24/8/1966	14/10/1970
Chile	3/10/1966	20/10/1971
Colombia	23/3/1967	2/9/1981
Costa Rica	14/3/1966	16/1/1967
Estados Unidos	28/9/1966	21/10/1994
Guatemala	8/9/1967	18/1/1983
Guyana	11/12/1968	15/2/1977
Haití	30/10/1972	19/12/1972
Jamaica	14/8/1966	4/6/1971
México	1/11/1966	20/2/1975
Panamá	8/12/1966	16/8/1967
Paraguay	13/9/2000	18/8/2003
Perú	22/7/1966	29/9/1971
Trinidad y Tobago	9/6/1967	4/10/1973
Uruguay	21/2/1967	30/8/1968
Venezuela	21/04/1967	10/10/1967

- Los Estados Miembros de la OEA que han hecho la declaración del artículo 14 (1) de la Convención reconociendo la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones, son:⁵

Estado Parte	Fecha de depósito	Entrada en vigor
Costa Rica	8/1/1974	8/1/1974
Ecuador	18/03/1977	18/03/1977
Perú	27/11/1984	27/11/1984
Uruguay	11/9/1972	11/9/1972

⁵ Esta información puede ser consultada en el siguiente enlace:
http://www2.ochnr.org/spanish/about/publications/docs/fs12_sp.htm#b

VI) El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado el 16 de diciembre de 1966 y en vigencia desde 1976.

- Dispone del Comité de Derechos Humanos compuesto de expertos independientes encargados de la aplicación del Pacto entre los Estados partes.
- El Pacto exige la presentación de informes periódicos de los Estados parte respecto al ejercicio de los derechos.
- El Comité emite observaciones con sus preocupaciones y recomendaciones, y además puede examinar denuncias entre Estados (artículo 41) o, en virtud del Primer Protocolo Facultativo, denuncia de particulares respecto a supuestas violaciones cometidas por Estados partes en el Protocolo.
- Los Estados miembros de la OEA que son partes en el Pacto son los siguientes⁶:

Estados Parte	Fecha de firma	Fecha de ratificación
Argentina	19/2/1968	8/8/1986
Bahamas	4/12/2008	23/12/2008
Chile	16/9/1969	10/2/1972
Colombia	21/12/1966	29/10/1969
Costa Rica	19/12/1966	29/11/1968
Estados Unidos	5/10/1977	8/6/1992
Ecuador	4/4/1968	6/3/1969
El Salvador	21/9/1967	30/11/1979
Guyana	22/8/1968	15/2/1977
Honduras	19/12/1966	25/8/1997
Jamaica	19/12/1966	3/10/1975
Panamá	27/7/1976	8/3/1977
Perú	11/8/1977	28/4/1978
Uruguay	21/2/1967	1/4/1970
Venezuela	24/6/1969	10/5/1978

⁶ La información puede ser consultada en el siguiente enlace:
http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsq_no=IV-4&chapter=4&lang=en

VII. El Proyecto de Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas.

- Si bien este instrumento todavía se encuentra en su etapa de negociación, hemos decidido incluirlo para ilustrar el trabajo que se realiza en la OEA. La versión más reciente del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas corresponde al documento "Registro del estado actual del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas" GT/DADIN/doc.334/08 Rev. 7. Este documento, registrado el 2 de mayo del 2012, contiene el resultado de las discusiones de la XIV Reunión de Negociación celebrada en abril de 2012⁷, cuya versión puede ser consultada en la siguiente página Web: http://www.oas.org/dil/esp/indigenas_la_negociacion_XIV_Reunion.htm.
- El preámbulo original del texto de la CIDH fue objeto de modificaciones por parte de la Presidencia del Grupo de Trabajo en el año 2003, sin embargo dichos párrafos no han sido revisados por el Grupo. Los párrafos del preámbulo se encuentran en el Documento Consolidado de la presidencia, GT/DADIN/doc.139/03 del 17 de junio de 2003.
- De los 41 artículos que contiene el "Registro del estado actual del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas" en su versión del mes de mayo de 2012, 23 disposiciones han sido aprobadas de las cuales 9 han sido consensuadas.

Provisiones consensuadas

Las provisiones consensuadas corresponden a los artículos que fueron aprobados sin oposición de ningún Estado entre la primera y la décima reuniones de negociación:

- Artículo I sobre la auto identificación;
- Artículo VII. Igualdad de género;
- Artículo IX. Personalidad jurídica;
- Artículo X. Rechazo a la asimilación;
- Artículo X bis. Protección contra el genocidio;
- Artículo XXVI. Pueblos en aislamiento voluntario o en contacto inicial;
- Tres provisiones del capítulo final que establecen el marco de referencia para la interpretación del instrumento: Artículos XXXII, XXXIV bis, y XXXVIII.

Sin lugar a dudas, la adopción de una provisión que protege los pueblos en aislamiento voluntario impone un avance en el derecho internacional por parte del Proyecto de Declaración Americana, puesto que por la primera vez un instrumento internacional declaratorio presenta disposiciones a favor de *los pueblos indígenas en aislamiento voluntario o en contacto inicial para que puedan permanecer en dicha condición y vivir de acuerdo a sus culturas*⁸.

7 La más reciente reunión de negociación para la búsqueda de consensos se llevó a cabo del 18 al 20 de abril de 2012 en la sede de la OEA en la ciudad de Washington, D. C. Dicha XIV Sesión de Negociación fue precedida de una reunión de los Representantes de los Pueblos Indígenas y de un seminario sobre temas bajo discusión tales como el derecho a tierras, territorios y recursos, medio ambiente sano y protección del patrimonio cultural y de la propiedad intelectual. Contó con la presencia de 59 representantes Indígenas de los cuales 20 recibieron financiamiento por parte del Fondo Específico.

8 Artículo XXVI del Proyecto de Declaración Americana:

**Pueblos indígenas en aislamiento voluntario o en contacto inicial*

1. Los pueblos indígenas en aislamiento voluntario o en contacto inicial, tienen derecho a permanecer en dicha condición y de vivir libremente y de acuerdo a sus culturas.
2. Los Estados adoptarán políticas y medidas adecuadas, con conocimiento y participación de los pueblos y las organizaciones indígenas, para reconocer, respetar y proteger las tierras, territorios, medio ambiente y culturas de estos pueblos, así como su vida e integridad individual y colectiva.*

Esta propuesta responde entre otras preocupaciones a las enseñanzas que nos dejan situaciones reales, tal como el Caso Yanomami en Brasil cuya población fue casi decimada debido a masacres y enfermedades producto de excursiones de mineros que han invadido dichas comunidades en busca de oro desde la década de los ochenta (véase la decisión no.7615 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos).

Dentro de este grupo de provisiones, resulta importante además destacar la adopción del artículo primero sobre la auto identificación, que permite a toda persona identificarse como indígena en la medida en que su comunidad lo reconozca como tal, y además la provisión sobre la personalidad jurídica de los pueblos que refiere al carácter colectivo de su organización.

Provisiones aprobadas

Corresponden a disposiciones adoptadas por algunos Estados pero que no cuentan con el consenso de todos los Estados que participan en el Grupo de Trabajo:

- Artículo II Carácter pluricultural y multilingüe
- Artículo V Plena vigencia de los derechos humanos
- Artículo VIII Derecho a pertenecer a pueblos indígenas
- Artículo XI Garantías contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia
- Artículo XIII Sistemas de conocimientos, lenguaje y comunicación
- Artículo XIV Educación
- Artículo XVII Salud
- Artículo XIX Derechos de asociación, reunión, libertad de expresión
- Artículo XXIII Tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos
- Cinco disposiciones interpretativas: Artículo XXXIII; Artículo XXXIV; Artículo XXXV; Artículo XXXVI; Artículo XXXIX

Provisiones que no han sido aprobadas

Las disposiciones que faltan por aprobar pueden ser organizadas en tres grupos:

- *Textos que podrían encontrar consenso fácilmente
- *Textos que podrían encontrar consenso con un poco de dificultad
- *Textos considerados complejos

En el último grupo se encuentran las disposiciones que oponen la visión de los pueblos indígenas a disposiciones jurídicas de índole constitucional, tal es el caso de:

- La propiedad de los recursos naturales, tanto del suelo como del subsuelo;
- El concepto de libre determinación;
- El respeto de la integridad territorial;
- La situación de los derechos colectivos;
- El derecho a la consulta y al consentimiento.

Entre estas provisiones se encuentran también aspectos sobre medio ambiente, espiritualidad, cultura, desarrollo y situación en caso de conflictos.

Para el futuro inmediato existe un mandato claro a favor de la continuidad de las negociaciones, sin embargo el gran desafío es la búsqueda de financiamiento que permita la presencia de representantes indígenas en dichas sesiones. Por medio de la resolución vigente del Proyecto de Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas, documento AG/RES. 2793 (XLIII-O/13), los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos “reafirman la voluntad y el compromiso” en torno al proceso de negociación del Proyecto de Declaración. Para este fin, la Asamblea General renueva el mandato del Grupo de Trabajo y pide celebrar una nueva reunión de negociación para la búsqueda de consenso que incluya “la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas”. Esta especificidad impone el apoyo económico de los Estados miembros u observadores al Fondo Específico que permita la participación de los representantes indígenas, puesto que la insuficiencia de fondos impedirá la presencia de representantes indígenas y por ende la celebración de nuevas reuniones de negociación.



Esteban Mucznik Zúñiga

3.- ANÁLISIS DEL ESTADO DEL DERECHO EN TEMAS PARTICULARES

3.1. DERECHOS COLECTIVOS

Los derechos colectivos son derechos reconocidos generalmente para ser ejercidos por la colectividad, pues afectan intereses de grupos de individuos; también son referidos como derechos de tercera generación⁹.

En la clasificación más conocida del ordenamiento de los derechos humanos es posible distinguir tres generaciones de derechos: Los derechos civiles y políticos, conocidos como derechos de primera generación, se aplican a todo individuo como persona humana e implican el respeto de sus libertades fundamentales tales como la libertad de expresión, de pensamiento, de credo, de asociación o circulación. Por su parte, los derechos económicos, sociales y culturales son identificados como de segunda generación e incluyen entre otros el derecho a la alimentación, a la educación, al trabajo, a la vivienda. Los derechos colectivos hacen parte de un grupo de derechos emergentes de tercera generación en donde el titular es la comunidad, e incluiría, entre otros, el derecho a la libre determinación, el derecho al desarrollo, el derecho de las minorías y el derecho a la paz¹⁰.

En el caso de los pueblos indígenas, la protección que se busca brindar a comunidades, pueblos o grupos tiene por objeto asegurar su existencia, desarrollo y bienestar. Cabe señalar igualmente que todo ejercicio a favor de los derechos colectivos no debe entrar en conflicto con los derechos humanos o afectar negativamente la implementación de los derechos individuales¹¹.

9 Parry and Grant *Encyclopedic Dictionary of International Law* (3rd edition) edited by John P. Grant and J. Craig Barker, p. 105.

10 Ian Brownlie, *Principles of Public International Law* (7th edition), pp. 567-568.

11 Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Directrices sobre los Asuntos de los Pueblos Indígenas*, febrero 2008, p. 14.

a) Los derechos colectivos en el Convenio 169 de la OIT

El Convenio 169 promueve la adopción de disposiciones que buscan las condiciones necesarias para poder actuar como grupo y se tome en cuenta la naturaleza colectiva de las organizaciones indígenas. Varias provisiones fomentan la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones en áreas ligadas a la integridad cultural; la consulta; el auto-gobierno y la autonomía; los derechos a la tierra, el territorio y los recursos; y la no discriminación en los ámbitos socioeconómicos¹².

El Convenio 169 requiere la participación de los pueblos indígenas en las acciones de los gobiernos destinadas a protegerles y respetar su integridad como pueblos¹³, respecto a las medidas legislativas o administrativas que les afecten directamente¹⁴ en lo referente a los procesos de desarrollo que "afecten sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utiliza"¹⁵.

En virtud del Convenio 169 los gobiernos deben reconocer y proteger el carácter individual y colectivo de los valores y prácticas sociales, culturales y espirituales de los pueblos indígenas¹⁶, así como los aspectos colectivos de la relación de los pueblos con las tierras y territorios¹⁷.

En el sector laboral, el Convenio 169 insta a los gobiernos a evitar la discriminación de los trabajadores indígenas respecto al derecho a formar sindicatos o en relación a la conclusión de convenios colectivos¹⁸.

b) La Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas

La Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas dispone en su parte preambular que los derechos colectivos de los pueblos indígenas son "indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral como pueblos"¹⁹.

En su parte sustantiva, la Declaración de la ONU presenta varias disposiciones que se pronuncian sobre el aspecto individual y colectivo de ciertos derechos.

Se acuerda un derecho al goce de las libertades fundamentales y de los derechos humanos en forma colectiva y de manera individual²⁰. Se reconoce el derecho colectivo de los pueblos indígenas a vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos distintos²¹.

Se admite la existencia de lesiones o quebrantamiento de derechos de naturaleza individual y colectiva y se invita a los Estados a dotarse de procedimientos y decisiones que sean justos y respeten las costumbres, tradiciones, normas y sistemas jurídicos de los pueblos indígenas (artículo 40).

La Declaración de la ONU también atribuye un carácter colectivo al derecho de los pueblos a la libre determinación (artículo 3), a la conservación de instituciones (artículo 5), a la cultura y al patrimonio cultural (artículo 31), a la identidad (artículo 33) y a las costumbres incluyendo los sistemas jurídicos (artículo 34).

Tal como se manifestara en la primera parte de este capítulo, la práctica de los Estados nos dará mejores luces respecto a la eficiencia y eficacia en la implementación de sus disposiciones, en particular este tipo de formulaciones que se insertan en un instrumento aspiracional que no es vinculante.

12 UN doc. A/HRC/9/9, 11 August 2006, para. 32.

13 Artículo 2 del Convenio 169 de la OIT.

14 Artículo 6 del Convenio 169 de la OIT.

15 Artículo 7. 1 del Convenio 169 de la OIT.

16 Artículo 5 del Convenio 169 de la OIT.

17 Artículo 13 del Convenio 169 de la OIT.

18 Artículo 20 del Convenio 169 de la OIT.

19 Manual básico sobre la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Quito, 2010.

20 Artículo 1 del Convenio 169 de la OIT.

21 Artículo 7 del Convenio 169 de la OIT.



c) Los derechos colectivos en el sistema interamericano

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en varias decisiones respecto a asuntos ligados a derechos de los pueblos indígenas a la propiedad, a la posesión sobre tierras y territorios ancestrales²², y al aspecto comunitario de dichas tierras²³:

“148. Mediante una interpretación evolutiva de los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, tomando en cuenta las normas de interpretación aplicables y, de conformidad con el artículo 29.b de la Convención - que prohíbe una interpretación restrictiva de los derechos - , esta Corte considera que el artículo 21 de la Convención protege el derecho a la propiedad en un sentido que comprende, entre otros, los derechos de los miembros de las comunidades indígenas en el marco de la propiedad comunal, la cual también está reconocida en la Constitución Política de Nicaragua. 149. Dadas las características

del presente caso, es menester hacer algunas precisiones respecto del concepto de propiedad en las comunidades indígenas. Entre los indígenas existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad. Los indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras”.

“154. La garantía del derecho a la propiedad comunitaria de los pueblos indígenas debe tomar en cuenta que la tierra está estrechamente relacionada con sus tradiciones y expresiones orales, sus costumbres y lenguas, sus artes y rituales, sus conocimientos y usos relacionados con la naturaleza, sus artes culinarias, el derecho consuetudinario, su vestimenta, filosofía y valores. En función de su entorno, su integración con la naturaleza y su historia, los miembros de las comunidades indígenas transmiten de generación en generación este patrimonio cultural inmaterial, que es recreado constantemente por los miembros de las comunidades y grupos indígenas”.

El proyecto de Declaración de la OEA²⁴ contiene una propuesta a favor del reconocimiento del carácter colectivo de los derechos de los pueblos indígenas respecto a su organización social, política y económica, así como a sus sistemas jurídicos y culturas, incluyendo creencias espirituales, uso de lenguas. También dispone de provisiones sobre la administración colectiva de sus tierras, territorios y recursos naturales y la reparación de toda violación de dichos derechos colectivos.

3.2 LIBRE DETERMINACIÓN

El derecho a la libre determinación corresponde al derecho a buscar libremente su destino. La libre determinación es la posibilidad que tiene un pueblo de elegir el marco político más favorable para su desarrollo económico, social y cultural²⁵. En este ámbito de ideas, el Profesor James Anaya propone tener en cuenta la

²² Corte IDH, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awajitjngi. Sentencia del 31 de agosto de 2001. Serie C No. 172, párr. 148-149

²³ Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005, párr. 154.

²⁴ Artículos VI y XXXIII del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

²⁵ Marie LEGER, El reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, ¿Amenaza o ventaja? (2002) Seminario Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas, p. 3. 8.

cosmovisión de los pueblos indígenas y el respeto de la cohesión etnográfica y soberanía territorial ejercida históricamente²⁶. En las relaciones internacionales, la Carta de las Naciones Unidas refiere al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación como una forma de promover condiciones de estabilidad y bienestar entre sus Estados miembros.

En el capítulo I, la Carta de la ONU constata entre sus propósitos el de “fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal”.

Por su parte, el artículo 55 de la misma Carta de la ONU, que se inserta en el capítulo sobre la Cooperación Internacional, Económica y Social, lee:

“Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:

- a. Niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social;
- b. La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y
- c. El respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos libertades.” (Artículo 55 párrafo 2 de la Carta de las Naciones Unidas)”.

En el mismo orden de ideas expresadas por la Carta de la ONU, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 también hacen alusión a dicho principio.

a) La libre determinación en la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

La Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas es el primer documento que refiere de manera concreta al derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas²⁷.

Cabe señalar al mismo tiempo que la Declaración incluye entre sus provisiones finales dos artículos interpretativos que establecen el alcance de los derechos enunciados en la Declaración²⁸ en donde no se

26 James ANAYA, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, 2ª Edición, New York, Oxford U. Press, 2004, 143-144.

27 Dos párrafos preambulares en la declaración de la ONU se refieren en los siguientes términos: “Reconociendo que la Carta de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como la Declaración y Programa de Acción de Viena afirman la importancia fundamental del derecho de todos los pueblos a la libre determinación, en virtud del cual éstos determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural; Teniendo presente que nada de lo contenido en la presente Declaración podrá utilizarse para negar a ningún pueblo su derecho a la libre determinación, ejercido de conformidad con el derecho internacional;” En la parte substantiva de la Declaración de la ONU se establece que:

“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” (Artículo 3 de la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas de la ONU). Provisión que se basa en el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). “Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas” (Artículo 4 de la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas de la ONU).

28 Artículo 45: “Nada de lo contenido en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que menoscaba o suprime los derechos que los pueblos indígenas tienen en la actualidad o puedan adquirir en el futuro”.

Artículo 46.

1 “Nada de lo contenido en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que confiere a un Estado, pueblo, grupo o persona derecho alguno a participar en una actividad o realizar un acto contrarios a la Carta de las Naciones Unidas, ni se entenderá en el sentido de que autoriza o alienta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes.

2. En el ejercicio de los derechos enunciados en la presente Declaración, se respetarán los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos. El ejercicio de los derechos establecidos en la presente Declaración estará sujeto exclusivamente

menoscaben los derechos de los pueblos indígenas, ni se alienten o autoricen acciones que menoscaben su integridad territorial o su unidad política. Las directrices de la ONU²⁹ proponen la implementación de la libre determinación a través de acuerdos apropiados entre los Estados y los pueblos indígenas en que se establezcan mecanismos ligados, entre otros, a disposiciones de autonomía; autogobierno; autogestión; control o influencia sobre servicios básicos como la educación y la salud; reconocimiento y mantenimiento de los órganos tradicionales de toma de decisiones políticas y sistemas legales; y, plena y efectiva participación en la vida pública.

b) La libre determinación en el sistema interamericano

La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado respecto al derecho a la libre determinación en el caso del pueblo Saramaka v. Surinam. En su decisión respecto al derecho a la libre determinación de un pueblo tribal, la Corte avaló la posición del Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU que ha interpretado el artículo 1 en común de los pactos económicos, sociales y culturales como aplicable a los pueblos indígenas, y se pronunció a favor del derecho de los miembros de las comunidades indígenas y tribales a determinar libremente y disfrutar su propio desarrollo social, cultural y económico:

"Al respecto, en virtud del derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas conforme a dicho artículo 1, los pueblos podrán 'proveer[r] a su desarrollo económico, social y cultural' y pueden 'disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales' para que no se los prive de 'sus propios medios de subsistencia'. Conforme al artículo 29.b de la Convención Americana, esta Corte no puede interpretar las disposiciones del artículo 21 de dicho instrumento en el sentido que limite el goce y ejercicio de los derechos reconocidos por Surinam en dicho Pactos.

El análisis anterior sustenta una interpretación del artículo 21 de la Convención Americana al grado de exigir el derecho de los integrantes de los pueblos indígenas y tribales a que determinen y gocen, libremente, de su propio desarrollo social, cultural y económico, el cual incluye el derecho a gozar de la particular relación espiritual con el territorio que han usado y ocupado tradicionalmente. Por ello, en el presente caso, el derecho a la propiedad protegido conforme al artículo 21 de la Convención Americana, es interpretado a la luz de los derechos reconocidos en los artículos 1 en común y 27 del PIDCP, los cuales no podrán ser restringidos al interpretar la Convención Americana en el presente caso, confiere a los integrantes del pueblo Saramaka el derecho al goce de su propiedad de conformidad con su tradición comunitaria."³⁰

El Proyecto de Declaración de la OEA no ha fijado una redacción final respecto al reconocimiento del derecho a la libre determinación por falta de entendimiento respecto a la extensión de dicho derecho. Algunos Estados someten su adopción siempre que se limite "al interior de los Estados"³¹. Al igual que en el texto de la ONU se prevén disposiciones que imponen el respeto de las constituciones, la soberanía nacional y las fronteras nacionales³².

En el análisis de las implicaciones del derecho a la libre determinación, las negociaciones de la ONU y de la OEA dejan en evidencia las preocupaciones de los gobiernos que esperan se respete la integridad territorial

a las limitaciones determinadas por la ley y con arreglo a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Esas limitaciones no serán discriminatorias y serán sólo las estrictamente necesarias para garantizar el reconocimiento y respeto debidos a los derechos y las libertades de los demás y para satisfacer las justas y más apremiantes necesidades de una sociedad democrática.

3. Las disposiciones enunciadas en la presente Declaración se interpretarán con arreglo a los principios de la justicia, la democracia, el respeto de los derechos humanos, la igualdad, la no discriminación, la buena gobernanza y la buena fe."

29 ONU, Directrices sobre los asuntos de los pueblos indígenas, op.cit. nota 19, pág. 16.

http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenou/docs/UNDG-Directrices_pueblos_indigenas.pdf

30 Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 93 95.

31 Artículo III del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

32 Artículo IV del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

y la soberanía de los Estados, así como las preocupaciones de los pueblos indígenas que esperan contar con el apoyo de los Estados para poder determinar su desarrollo en función de sus costumbres, tradiciones y culturas. Como se ha podido apreciar es necesario constatar que disposiciones de esta naturaleza se insertan, por ahora, en instrumentos declaratorios de carácter aspiracional y representan “una comprensión equilibrada”^{33ar} del estado del derecho. Su evolución dependerá de la práctica de los Estados y del espacio que les sea acordado a los pueblos indígenas respecto a su implementación a la luz de este y otros instrumentos y normas que los mismos Estados decidan.

3.3 LOS RECURSOS NATURALES³⁴

Los recursos naturales refieren a “todo lo que el ser humano puede obtener y servirse de cualquier parte del universo, desde el punto de vista de la física, esto comprendería la energía solar y la energía proveniente de la gravedad, los yacimientos mineros y la misma lluvia. En el dominio biológico, se incluiría a la flora y la fauna, tanto salvaje como domesticada, incluyendo los recursos humanos. Existirían recursos importantes tanto en la superficie de la tierra como en el subsuelo rocoso y en el aire. Adicionalmente, el agua y la tierra son en sí dos recursos naturales esenciales para la vida. Los recursos naturales incluyen aquellos que se encuentran en estado bruto y pueden servir a satisfacer las necesidades del ser humano, y aquellos que este último es capaz de transformar. También existen categorías respecto de los recursos renovables y los que no lo son”³⁵.

En el plano internacional, en la década de los setenta del siglo anterior, en un contexto en que se discutían alternativas respecto al agotamiento de recursos naturales, los Estados adoptaron documentos a favor de la soberanía permanente sobre sus recursos naturales. En dichos documentos se buscaba privilegiar el “interés nacional” y el “derecho soberano de los pueblos y naciones sobre sus riquezas y recursos”³⁶. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se pronuncia en el mismo sentido sobre el derecho del Estado de disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales³⁷.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos se refiere a los recursos como “sustancias que existen naturalmente en la Tierra. Los recursos naturales son valiosos para la manufactura de productos, la satisfacción de necesidades o comodidades humanas, y la provisión de servicios eco sistémicos que mantienen la salud de la biosfera. Los recursos naturales incluyen el aire, la tierra, el agua, el gas natural, el carbón, el petróleo e hidrocarburos, los minerales, la madera, el humus, la fauna, la flora, los bosques y la vida silvestre. Los recursos naturales renovables son aquellos que se reproducen o renuevan, e incluyen la vida animal, las plantas, los

33 *Id.*, p. 13.

34 En los Instrumentos Jurídicos de promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas los recursos naturales son generalmente estudiados junto a las tierras y territorios. Por consideraciones didácticas en esta sección solamente abarcaremos el análisis de los recursos naturales, y en la próxima sección el análisis de las tierras y territorios.

35 ONU: *Conférence sur l'organisation de la recherche et la formation du personnel en Afrique en ce qui concerne l'étude, la conservation et l'utilisation des ressources naturelles*, UNESCO/CORPSA/4.A, 31 de enero de 1964.

36 Ver al respecto las resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre “Soberanía permanente sobre los recursos naturales”: Resolución 1803 (XVII) de 14 de diciembre de 1962 y Resolución 3171 (XXVIII) de 17 de diciembre de 1973. Existe también una Carta de derechos y deberes económicos de los Estados, adoptada por medio de la resolución 281 (XXIX) de la Asamblea General de 12 de diciembre de 1974 que reconoce el derecho de todo Estado del ejercicio de la soberanía sobre las riquezas, recursos naturales y actividades económicas. De hecho, estos instrumentos reconocen y tipifican el derecho y los deberes que se desprenden de la nacionalización, la expropiación o la requisición. *Parry and Grant Encyclopedic Dictionary of International Law* (3rd edition) edited by John P. Grant and J. Craig Barker. p. 407 y 408.

37 Artículo 1.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.



árboles, el agua y el viento. Los recursos no renovables son irremplazables una vez que han sido extraídos del agua o de la tierra, e incluyen el oro, la plata, los combustibles fósiles, los diamantes, el gas natural, el cobre y otros minerales³⁸.

a) Los recursos naturales en el Convenio 169 de la OIT

En relación a los recursos naturales existentes en las tierras de los pueblos indígenas, el Convenio 169 de la OIT otorga el derecho de participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos. También fomenta el derecho a la consulta en aquellos casos en que la propiedad de los minerales o recursos del subsuelo pertenezca al Estado con el fin de determinar si los intereses de dichos pueblos serán perjudicados. Esta disposición se aplica tanto a las tierras como a los territorios³⁹.

b) Los recursos naturales en la Declaración Universal sobre los derechos de los pueblos indígenas

El artículo 26 de La Declaración de la ONU⁴⁰ sobre los derechos de los pueblos indígenas reconoce el derecho de los pueblos indígenas respecto a los recursos poseídos, ocupados, utilizados o adquirido tradicionalmente por ellos. En uno de sus párrafos preambulares, la Declaración de la ONU se pronuncia sobre la contribución de los pueblos indígenas al desarrollo sostenible y equitativo⁴¹. De igual manera el artículo 8 (j) del Convenio sobre Diversidad Biológica se refiere al rol de las comunidades indígenas quienes a través de su conocimiento, innovaciones y prácticas pueden contribuir a la “conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica”. En este sentido, el establecimiento y gestión de los recursos naturales aparece como un dominio de contribución por parte de los pueblos indígenas respecto a los elementos que hacen parte de la diversidad, tales como la fauna, los bosques, los acuíferos.

En la Organización de Naciones Unidas, sucesivos relatores de los derechos de los pueblos indígenas han expresado preocupación en relación con los efectos negativos de la explotación de los recursos naturales dentro de los territorios indígenas. En 1999 el “Estudio sobre las poblaciones indígenas y su relación con la tierra” de la Relatora Especial Érica-Irene Daes constató que la “exploración y la explotación de petróleo y gas, la explotación de la energía geotérmica, la minería y otras modalidades de actividad económica efectuadas aparentemente en interés del país han repercutido negativamente en los pueblos indígenas, incluyendo aquellos que se encontraban en situaciones de aislamiento”⁴². Por su parte, el relator Rodolfo Stavenhagen se inquietaba respecto al acceso a los recursos naturales y su utilización por parte de las comunidades indígenas ya que “con demasiada frecuencia, esos recursos se están extrayendo o aprovechando en beneficio de otros intereses (petróleo, minería, explotación maderera, pesquerías, etc.), con poco o ningún provecho para las comunidades indígenas que ocupan la tierra”⁴³.

38 CIDH. *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II/Doo 56/09, 30 de diciembre de 2009.

39 Artículo 15. 1 del Convenio 169 de la OIT.

2. “En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.”

40 Artículo 26. 1 del Convenio 169 de la OIT.

41 “Reconociendo que el respeto de los conocimientos, las culturas y las prácticas tradicionales indígenas contribuye al desarrollo sostenible y equitativo y a la ordenación adecuada del medio ambiente”.

42 ONU, Consejo Económico y Social, Prevención de discriminaciones y protección a los Pueblos Indígenas y a las minorías, E/CN.4/Sub.2/2001/21 de 11 de junio de 2001.

43 ONU, Consejo Económico y Social, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas*, Sr. Rodolfo Stavenhagen, Documento E/CN.4/2002/97, 4 de febrero de 2002, par. 49, p. 19.

"Las organizaciones indígenas han hecho parte de su preocupación ante diferentes instancias de la ONU sobre las incidencias nefastas de los proyectos de envergadura en el medio ambiente, sus medios de subsistencia y sus modos de vida y de pervivencia. Uno de los problemas citados frecuentemente por las comunidades es la pérdida de sus tierras y territorios. La ausencia de control de los recursos naturales es un tema que inquieta también, puesto que los proyectos de desarrollo implican desplazamientos y reinstalaciones forzadas en las comunidades autóctonas que viven precisamente donde se desea construir un dique, un aeropuerto, una reserva para la caza, un sitio turístico, una explotación minera un oleoducto, una autopista, etc"⁴⁴.

En su informe del año 2011, el relator de las Naciones Unidas, James Anaya, manifestó que los proyectos de extracción de recursos naturales "en o cerca de los territorios indígenas constituyen una de las fuentes más importantes de abuso de los derechos de los pueblos indígenas en todo el mundo" (...) Y un modelo de extracción que impone abusos "pareciera ir en contra de la libre determinación de los pueblos indígenas en las esferas política, social y económica"⁴⁵.

c) Los recursos naturales en el sistema interamericano

En el sistema interamericano, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido los derechos de propiedad de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales encontrados en sus territorios:

"El derecho a utilizar y gozar de las tierras que los miembros del pueblo (...) poseen tradicionalmente implica, necesariamente, gozar de un derecho similar respecto de los recursos naturales que son necesarios para su supervivencia"⁴⁶.

"En el caso de los pueblos indígenas el acceso a sus tierras ancestrales y al uso y disfrute de los recursos naturales que en ellas se encuentran están directamente vinculados con la obtención de alimento y el acceso a agua limpia. Al respecto, el citado Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha destacado la especial vulnerabilidad de muchos grupos de pueblos indígenas cuyo acceso a las tierras ancestrales puede verse amenazado y, por lo tanto, su posibilidad de acceder a medios para obtener alimento y agua limpia"⁴⁷.

Frente al ordenamiento jurídico internacional se debe mencionar que los textos de las constituciones de los Estados miembros de la OEA establecen que los recursos naturales tanto renovables como no renovables pertenecen a la nación. Esta situación es objeto de muchas controversias puesto que viene a limitar el alcance de los derechos concedidos a los pueblos indígenas por los instrumentos jurídicos citados, en particular respecto a la soberanía de los recursos del suelo y subsuelo. También dependerá del rol que cada parte (Estado y pueblos indígenas) deberá ejercer en la preservación del medio ambiente y la misma diversidad biológica, e incluso las decisiones en materia de explotación de los recursos y la implementación de obras consideradas de "interés nacional".

44 ONU. Conseil Économique et Social. *Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones*, M. Rodolfo Slavenhagen, Document E/CN.4/2003/90 de 21 de enero de 2003, par. 19, p.8.

45 ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, A/HRC/18/35 de 11 de julio de 2011, párrafo 82, p. 18.

46 Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, op.cit nota 23, párr. 141.

47 Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yukiya Axa vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas, op.cit nota 37 párr. 167.



Elias Alfaro, Grupo ERENCA

El Proyecto de Declaración de la OEA refiere en un mismo grupo de artículos tanto a los recursos como a las tierras y territorios. Reconoce la relación especial de los pueblos indígenas con dichos elementos, así como las formas tradicionales colectivas de propiedad y uso, considerados esenciales para “la supervivencia, organización social, desarrollo, espiritualidad, bienestar individual y colectivo”.

Existen propuestas que definen de manera pormenorizada los distintos tipos de derechos de los pueblos indígenas, los cuales incluirían la protección, aprovechamiento, administración, recuperación, restauración y conservación del medio ambiente y manejo sustentable de sus tierras, territorios y recursos. Adicionalmente se impone a los Estados el deber de proteger pudiendo dar lugar a penalidades en caso de “introducción, abandono, dispersión, tránsito, uso o depósito de cualquier sustancia nociva”. En todos los casos se plantea la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en las decisiones que les afecten, incluyendo la administración tal como lo viéramos en la sección sobre los derechos colectivos.

Las propuestas de los pueblos indígenas exigen un reconocimiento más contundente que las meras propiedad y dominio; exigen que además se incluyan la “posesión, uso, desarrollo y control” respecto a “las tierras y territorios que ocupan históricamente y a las que tradicionalmente han tenido acceso para la realización de sus actividades tradicionales y de sustento”. Se reivindica “el derecho al medio ambiente total, el aire, las aguas, los mares costeros, los hielos marinos, la flora y fauna, y los demás recursos del suelo y subsuelo, así como de su medio ambiente, preservando los mismos para sí y futuras generaciones”. Se exige un reconocimiento legal que implicaría la protección de las modalidades particulares de propiedad, posesión y dominio, incluyendo un reconocimiento de los recursos del suelo y subsuelo, así como la efectiva delimitación, demarcación y titulación de tierras y territorios. En este contexto, el derecho de “atribuir la titularidad y determinar el uso y disfrute colectivo e individual” de las tierras de los pueblos indígenas sería un prerrogativa de los propios pueblos indígenas. Estos últimos tendrían también una participación en los casos en que los recursos del subsuelo o minerales que se encuentren en propiedades indígenas pertenezcan al Estado. Finalmente se propone la restitución de tierras, territorios y recursos “que histórica y tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma y que les hayan sido despojados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento previo, expresado con libertad y pleno conocimiento”⁴⁸.

48 Artículos VI, XVIII, XX, XXIV del Proyecto de Declaración Americana.

3.4 LAS TIERRAS Y TERRITORIOS

El concepto de territorio es definido como la porción del planeta que está sujeta a la soberanía de un Estado. Junto al concepto de independencia política, el territorio conforma la soberanía de un Estado⁴⁹. Sin un territorio, una persona legal no puede transformarse en un Estado. Por su parte, la integridad territorial referida por el artículo 2 (4) de la Carta de la ONU y 1 de la Carta de la OEA prohíbe la interferencia en los asuntos de un Estado⁵⁰.

La tierra es definida por la Organización Internacional de las Naciones Unidas para la Alimentación y la agricultura (FAO) como un “recurso natural esencial tanto para la sobrevivencia y la prosperidad de la humanidad como para el mantenimiento de todo el ecosistema terrestre (...) La tierra no debe ser considerada simplemente como el suelo y la superficie topográfica sino que abarca muchos otros elementos como los depósitos superficiales, los recursos de agua y clima y también las comunidades animales y vegetales que se han desarrollado como resultado de la interacción de esas condiciones físicas”. De hecho la misma organización insta a la humanidad a trabajar como gestora en lugar de explotadora con el fin de “salvaguardar los derechos de las generaciones que aún no han nacido y de conservar la tierra como base del ecosistema global”⁵¹.

a) Las tierras y territorios en el Convenio 169 de la OIT

El Convenio 169 de la OIT dedica un capítulo exclusivo al tema de las tierras⁵² e invita a los gobiernos a tener en consideración la relación especial de los pueblos con sus tierras o territorios⁵³. Los territorios son descritos como “la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera”⁵⁴. Respecto al derecho de “propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan”, se requiere de los gobiernos tomar las medidas necesarias para determinar dichas tierras y poner en marcha procedimientos para solucionar casos de reivindicación de tierras⁵⁵.

Se prohíben los traslados de las tierras que ocupan, y regulan los casos en que excepcionalmente “sean necesarios traslados y reubicaciones”⁵⁶. Esta disposición se aplica tanto a las tierras como a los territorios.

El Convenio regula las modalidades de transmisión y enajenación de los derechos sobre la tierra y dicta sanciones en caso de intrusión no autorizada. También se pronuncia sobre el respeto de programas agrarios que sirvan a garantizar la asignación de tierras y el otorgamiento de medios necesarios para el desarrollo de dichas tierras⁵⁷.

b) Las tierras y territorios en la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas

La Declaración de los pueblos indígenas de la ONU confiere a los conceptos de tierras, territorios y recursos un tratamiento uniforme considerando que aparecen como un todo en la mayoría de las provisiones.

Por medio del artículo 8 la Declaración otorga una protección a los pueblos indígenas contra la desposesión de sus “tierras, territorios y recursos”.

49 Parry and Grant *Encyclopedic Dictionary of International Law* (3rd edition) edited by John P. Grant and J. Craig Barker, 599.

50 Ian Brownlie, *Principles of Public International Law* (7th. edition), p. 487 y 488.

51 FAO, El futuro de nuestra tierra: enfrentando el desafío... Los recursos de la tierra y la población: dependencia e interacción <http://www.fao.org/docrep/004/x3810e/x3810e04.htm>

52 Artículos 13 al 19 de la Parte II del Convenio 169 de la OIT.

53 Artículo 13.1 del Convenio 169 de la OIT “Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación. 2. La utilización del término tierras en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.”

54 Artículo 13.2 de la Declaración de la ONU.

55 Artículo 14.1 de la Declaración de la ONU.

56 Artículo 16. 1 de la Declaración de la ONU.

57 Artículo 17. 1 de la Declaración de la ONU.

Al igual que el Convenio 169, la Declaración distingue la relación espiritual de los pueblos indígenas, sin embargo no lo limita únicamente a las tierras y territorios, sino que también incluye "los recursos tales como aguas, mares costeros y otros recursos que han poseído u ocupado y utilizado". Adicionalmente, la Declaración impone una responsabilidad a pueblos indígenas en relación a las generaciones futuras⁵⁸.

En el tema de la posesión, el artículo 26 de la Declaración también innova respecto al Convenio 169 puesto que incluye la posesión de los territorios y recursos, y además hace referencia a aquellos que han sido "ocupado o utilizado o adquirido"; mientras que, como lo explicáramos anteriormente, el Convenio 169 trata de las tierras que han poseído o accedido. La Declaración exige además un reconocimiento de dichas tierras, territorios y recursos y el respeto de las costumbres, tradiciones y sistema de tenencia de las tierras de los pueblos interesados⁵⁹.

En materia de restitución, la Declaración propone como una forma de resarcimiento la reparación o, en caso de imposibilidad, una indemnización justa y equitativa "por las tierras, territorios y los recursos que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado"⁶⁰.

La Declaración de la ONU atribuye a los pueblos indígenas un rol de protección y conservación del medio ambiente, incluyendo la capacidad productiva de las tierras o territorios y recursos, en concordancia con el artículo 25. También prescribe la prohibición de almacenar materiales peligrosos en tierras o territorios de los pueblos indígenas⁶¹.

La Declaración de la ONU impone la figura del "consentimiento previo, libre e informado al aprobar proyectos que afecten a sus tierras, territorios y recursos", y "en particular los recursos minerales, hídricos o de otro tipo"⁶².

c) Las tierras y territorios en el sistema interamericano

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido pionera respecto a la relación estrecha de los pueblos indígenas con la tierra, incluyendo el derecho al goce de la tierra sin exigir un título formal de propiedad:

"Los indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras. El derecho consuetudinario de los pueblos indígenas debe ser tenido especialmente en cuenta, para los efectos de que se trata. Como producto de la costumbre, la posesión de la tierra debería bastar para que las comunidades indígenas que carezcan de un título real sobre la propiedad de la tierra obtengan el reconocimiento oficial de dicha propiedad y el consiguiente registro"⁶³.

En el contexto de las decisiones a favor de la propiedad de la tierra a los pueblos indígenas que no cuentan con título formal, la Corte se ha pronunciado a favor de medidas especiales para garantizar el ejercicio de dicho derecho de propiedad, protección que busca garantizar su supervivencia física y cultural, tanto para pueblos tribales como indígenas:

"Particularmente, en el caso *Moiwana*, la Corte determinó que otra de las comunidades maroon que viven en Surinam tampoco es indígena a la región pero que constituye una comunidad tribal que se asentó en Surinam en los siglos XVII y XVIII, y que esta comunidad tribal tenía "una relación profunda y abarcativa respecto de sus tierras ancestrales" que se centraba no "en el individuo, sino en la comunidad en su conjunto"⁶⁴.

58 Artículo 25 de la Declaración de la ONU.

59 Artículos 26 y 27 de la Declaración de la ONU.

60 Artículo 28 de la Declaración de la ONU.

61 Artículo 29 de la Declaración de la ONU.

62 Artículo 32 de la Declaración de la ONU.

63 Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) *Awas Tingni*, op.cit. nota 22 párr. 149 y 151.

64 Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, op.cit. nota 30, párr. 72 y 85. Véase los siguientes casos : Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) *Awas Tingni*, op.cit. nota 22, párrs. 148-149, y 151; Caso Comunidad Indígena *Sawhoyamaxa* Vs.

En el caso Sarayaku, la Corte señaló que la existencia de una relación de los pueblos y comunidades indígenas con sus tierras tradicionales puede expresarse de diversas maneras dependiendo del pueblo y las circunstancias. En la instancia se determinó que efectivamente existía un “profundo lazo cultural, inmaterial y espiritual que la comunidad mantiene con su territorio”⁶⁵.

“Algunas formas de expresión de esta relación podrían incluir el uso o presencia tradicional, a través de lazos espirituales o ceremoniales; asentamientos o cultivos esporádicos; formas tradicionales de subsistencia, como caza, pesca o recolección estacional o nómada; uso de recursos naturales ligados a sus costumbres u otros elementos característicos de su cultura. El segundo elemento implica que los miembros de la Comunidad no se vean impedidos, por causas ajenas a su voluntad, de realizar aquellas actividades que revelan la persistencia de la relación con sus tierras tradicionales”.

Finalmente es importante señalar que la Corte ha determinado que el derecho a la propiedad establecido por el artículo 21 de la Convención puede ser sujeto de restricciones por parte del Estado en los siguientes casos: “a) hayan sido previamente establecidas por ley; b) sean necesarias; c) proporcionales y d) que tengan el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática”⁶⁶.

En la evolución de las reivindicaciones indígenas en el tema de las tierras y territorios en el hemisferio, el profesor José Aylwin explica que en un primer momento se ha buscado la protección jurídica de las tierras ancestrales y de los recursos naturales, mientras que el reconocimiento y protección de la territorialidad ha sido una demanda más reciente:

La demanda de los indígenas por territorio parece ser más compleja, puesto a que ella tiene componentes de carácter material, relacionados con los espacios físicos reivindicados y los recursos que hay en ellos, así como componentes inmateriales, de carácter político y simbólico⁶⁷.

Además de las reformas necesarias para reconocer y proteger los derechos estipulados en los instrumentos jurídicos en la materia, el profesor José Aylwin constata la necesidad de destinar mayores recursos a los programas de saneamiento, demarcación y titulación de las tierras y territorios indígenas, así como el respeto por las formas de tenencia comunal. También considera esencial “abrir espacios para hacer posible mayores grados de autonomía y/o participación en la gestión de los procesos económicos, sociales y políticos al interior de los espacios territoriales indígenas”⁶⁸. En este ámbito, el profesor James Anaya propone la adopción de las medidas adecuadas para identificar las tierras comunales, los recursos naturales y los mismos proyectos de inversión en territorios indígenas⁶⁹.

En todos los casos, el control y la posesión de la propiedad de las tierras, territorios y recursos aparece como un elemento esencial para la supervivencia y desarrollo de los pueblos indígenas.

“...elementos que únicos para los pueblos indígenas i) existe una profunda relación entre los pueblos

Paraguay, fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párrs. 118-121, y 131, y Caso de la Comunidad Indígena Yáike Axa Vs. Paraguay, op.cit. nota 23, párrs. 124, 131, 135-137 y 154.

65 Corte IDH. Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, Fondo y reparaciones, sentencia del 27 de junio de 2012, párrs. 148 y 149. Véase también, Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay, id., párr. 73.61 a 73.74, y Caso Xákmok Kásek Vs. Paraguay, párrs. 205, 207 y 208. Caso Comunidad Indígena Yáike Axa Vs. Paraguay, Fondo, Reparaciones y Costas, id., párr. 154, y Caso Xákmok Kásek Vs. Paraguay, párr. 113.

66 Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, op.cit. nota, 30, párr. 127. Cfr. Caso de la Comunidad Indígena Yáike Axa, op.cit., nota 23, párrs. 144-145 citando (*mutatis mutandi*) Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay, fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 96; Caso Herrera Ullio Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 127, y Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú, fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 155. Cfr., también, Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya, op.cit. nota 65, párr. 137.

67 José Aylwin O., El Derecho de los Pueblos Indígenas a la Tierra y al Territorio en América Latina: Antecedentes Históricos y Tendencias Actuales, 2002, p. 7 y 8.

68 Id., p. 26.

69 Citado por José Aylwin O en “El concepto de tierras, territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas en el Derecho Internacional”, p. 10. www.utexas.edu/law/centers/humanrights/events/.../tierrasteritorios.doc.

indígenas y sus tierras, territorios y recursos; ii) esta relación entraña diversas dimensiones y responsabilidades sociales, culturales, espirituales, económicas y políticas; iii) la dimensión colectiva de esta relación es importante; y iv) el aspecto intergeneracional de dicha relación también es fundamental para la identidad, la supervivencia y la viabilidad cultural de los pueblos indígenas⁷⁰.

Existen importantes esfuerzos realizados por las Naciones Unidas en materia de desarrollo sostenible con implicaciones respecto a la tierra, territorios y recursos por medio de la agenda 21 (cuyo capítulo 26 busca reconocer y fortalecer el papel de las comunidades indígenas), la declaración de Río de Janeiro sobre el medio ambiente y desarrollo, y la declaración de principios para la gestión sostenible de los bosques⁷¹.

Un análisis sobre el estado de la negociación del Proyecto de Declaración Americana sobre el tema de las tierras y territorios ha sido incluido en el tratamiento de los recursos naturales.



Libro Escaner Casero

3.5 LA CONSULTA

La consulta consiste en solicitar a un organismo, persona o grupo de personas una opinión respecto a una consideración de su competencia o calificación frente a la cual no existe obligación de cumplimiento, incluyendo aquellos casos en que se está obligado a solicitar esta opinión (casos de consulta obligatoria). En este sentido, la finalidad de la consulta es conocer la opinión del destinatario de la consulta para otorgarle elementos a quien debe tomar una decisión⁷².

Los mecanismos de participación y consulta ciudadana otorgan al Presidente, Congreso o Asamblea Legislativa la potestad de someter una ley, un proyecto de ley o de reforma constitucional para diversos fines. El referendo consultivo, que puede ser vinculante o no, es un mecanismo orientado a acudir a la ciudadanía en busca de conocer su opinión sobre un tema específico y de importancia para el país⁷³. Las evaluaciones de impacto ambiental permiten la participación pública de los ciudadanos como uno de los ejes principales de validación de proyectos de desarrollo. En muchos casos las audiencias públicas son obligatorias, pero las decisiones de dichas audiencias públicas no son vinculantes necesariamente⁷⁴.

En el derecho indígena, los instrumentos jurídicos internacionales consagran un derecho a la consulta acerca de las decisiones que son susceptibles de afectarles, asignando un espacio privilegiado a la participación de los pueblos indígenas.

70 UN, Economic and Social Council, Report on the working paper prepared by Mrs. Erica-Irene Daes, Special Rapporteur, , E/CN.4/Sub.2/2001/21, p. 9 (par.20).

71 Naciones Unidas, Agenda 21, Reconocimiento y Fortalecimiento del Papel de las Poblaciones Indígenas y sus Comunidades. http://www.un.org/resa/dsd/agenda21_spanish/res_agenda21_26.shtml.

72 Vocabulaire juridique Sous la direction de Gérard Comu, 9e édition Editeur : Presses Universitaires de France - P.U.,

73 OEA, Informe del Comité Jurídico Interamericano sobre mecanismos de participación directa y fortalecimiento de la democracia representativa, oJ/doc.383/11 rev.1, agosto de 2011, p. 7.

74 Pierre Levesseur. « L'évaluation des impacts sur l'environnement et la prise en compte de l'expression des citoyens : le cas de la rue Notre-Dame à Montréal » http://www.usherbrooke.ca/environnement/filesadmin/sites/environnement/documents/ESGais2009/essai_PLLevesseur.pdf

Tanto el Convenio 169 de la OIT como la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas establecen las pautas aplicables en materia de consulta. Adicionalmente, el Relator de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, Jame Anaya, insta a tomar en cuenta los instrumentos de protección y promoción de los Derechos Humanos en las decisiones que afecten a los pueblos indígenas. En su informe del año 2009, el Relator Anaya constataba el incumplimiento de ciertos Estados que fueron objeto de observaciones por parte del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas, del Comité de Derechos Humanos de ONU y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, respecto a la falta de consulta⁷⁵.

a) La consulta en el Convenio 169 de la OIT

En virtud del artículo 6.1 del Convenio 169, la consulta debe realizarse cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas. Esta provisión de aplicación transversal lee⁷⁶:

“Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

- a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.
- b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;
- c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin”.

La consulta del Convenio 169 presenta como objetivo específico el llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas⁷⁷. En esta sección analizaremos las implicaciones respecto a la búsqueda de acuerdos, y en la próxima sección se verán las situaciones que aluden expresamente al consentimiento.

La OIT explica que la búsqueda de acuerdos implica que las partes hagan esfuerzos efectivos para conseguir dicha meta y en todos los casos lograr arribar a una decisión⁷⁸. En la opinión del relator de Naciones Unidas James Anaya la búsqueda de acuerdos mutuamente aceptables por medio de la consulta reviste una importancia particular para los pueblos indígenas puesto que existen medidas que afectan a los pueblos indígenas”, en modos no percibidos por otros individuos de la sociedad⁷⁹.

Esta consulta impone ciertos requisitos mínimos para que sea válida:

- Procedimientos apropiados (que tenga en cuenta las tradiciones culturales y sociales)
- Con carácter previo (suficiente precedencia para involucrar a los interesados lo antes posible)⁸⁰.

75 ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas, James Anaya, A/HRC/12/34, septiembre de 2011, párr. 40.

76 OIT, Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica: Una Guía sobre el Convenio número 169 de la OIT, vol.1, Ginebra, 2009, p.61.

77 “Artículo 6. 2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.”

78 OIT, “ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples 1989 (No. 169): A Manual”, Ginebra, 2003, p.16..

79 ONU, Informe del Relator Especial, James Anaya, *op.cit.*, nota 75 párr. 43 y 46.

80 ONU, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, Doc.off. A/HRC/6/15, 2007, p.11.

- Haciendo partícipe a instituciones representativas (elegidas siguiendo sus procesos internos propios)⁸¹.
- Buena fe (proceso sincero, libre de presiones o manipulaciones, constructivo, en que la información sea precisa y las explicaciones sean comprensibles en el idioma de las personas involucradas)⁸².

En virtud del artículo 2, la participación de los pueblos indígenas y la acción coordinada con los Estados aparece como una condición necesaria para proteger los derechos de los pueblos. Adicionalmente, el artículo 22 requiere la participación de los mismos respecto a la planificación, coordinación, ejecución y evaluación de programas que les afecten.

De manera específica, el Convenio 169 exige la consulta cada vez que se consideran medidas respecto a variados ámbitos incluyendo procesos de desarrollo⁸³, enajenación de sus tierras⁸⁴, creación de programas de formación profesional⁸⁵, creación de instituciones y medios de educación propias⁸⁶, y enseñanza a los niños en su propia lengua indígena o lengua común⁸⁷.

b) La consulta en la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas

La Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce como objeto principal de la consulta la obtención del "consentimiento libre, previo e informado", lo cual marca una diferencia con el texto de la OIT en donde se prevé que la consulta debería permitir la búsqueda de acuerdos o el consentimiento. Desde el punto de vista temporal la consulta establecida por la Declaración de la ONU debe realizarse antes de la adopción y aplicación de medidas que afecten a los pueblos indígenas, en un marco regulatorio que involucre medidas de índole legislativo como administrativo. Se prevé la participación de "instituciones representativas" de los pueblos indígenas interesados y la cooperación de los Estados en donde impera la buena fe⁸⁸.

La Declaración de la ONU requiere la consulta respecto a los siguientes asuntos específicos: eliminación de la discriminación; derechos laborales y prohibición de explotación económica y trabajo de los niños; utilización de las tierras o territorios para actividades militares; cualquier proyecto que afecte a tierras o territorios y otros recursos; relaciones con otros pueblos, a través de las fronteras; adopción de las medidas apropiadas, incluyendo medidas legislativas, para alcanzar los fines de la Declaración⁸⁹.

c) La consulta en el sistema interamericano

En el sistema interamericano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos vincula el derecho a la consulta con el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos que refiere a la participación en los asuntos públicos⁹⁰ e impone una participación efectiva en "relación con todo plan de desarrollo, inversión, exploración o extracción que se lleve a cabo dentro del territorio y no impliquen una denegación de su subsistencia como pueblo tribal"⁹¹.

En el caso Saramaka la Corte establece un listado de medidas estatales en casos de exploración o extracción de recursos naturales⁹²:

81 OIT, Gula, *op.cit.*, nota 76, p.61.

82 *Id.*

83 Artículo 7 del Convenio 169 de la OIT.

84 Artículo 17 del Convenio 169 de la OIT.

85 Artículo 22 del Convenio 169 de la OIT.

86 Artículo 27 del Convenio 169 de la OIT.

87 Artículo 28 del Convenio 169 de la OIT.

88 Artículo 19 de la Declaración de Naciones Unidas.

89 El Preámbulo de la Declaración invita también a los estados a que "respeten y cumplan eficazmente todas sus obligaciones para con los pueblos indígenas dimanantes de los instrumentos internacionales, en particular las relativas a derechos humanos, en consulta y cooperación con los pueblos interesados".

90 Corte IDH, Caso Yatama Vs. Nicaragua, Sentencia de 23 de Junio de 2005, Serie C No. 127, par. 225.

91 Corte IDH, Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. *op.cit.*, nota. 30, par. 129 y 130.

92 *Id.*, par. 194.

"i) efectuar un proceso adecuado y participativo que garantice su derecho a la consulta, en particular, entre otros supuestos, en casos de planes de desarrollo o de inversión a gran escala; ii) la realización de un estudio de impacto ambiental; y iii) en su caso, compartir razonablemente los beneficios que se produzcan de la explotación de los recursos naturales (como una forma de justa indemnización exigida por el artículo 21 de la Convención), según lo que la propia comunidad determine y resuelva respecto de quiénes serían los beneficiarios de tal compensación según sus costumbres y tradiciones"

La Corte también ha exigido consultas previas en casos que involucren la "elección y entrega de tierras alternativas y el pago de una justa indemnización o ambos"⁹³.

En el caso *Sarayaku*, la Corte enumera las características de la consulta que debe realizar el Estado respecto a planes de desarrollo o inversión dentro de su territorio, indicando que su incumplimiento podría involucrar la responsabilidad internacional de los Estados⁹⁴:

"el Estado tiene el deber de consultar, activamente y de manera informada, con dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones, en el marco de una comunicación constante entre las partes. Además, las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo. Asimismo, se debe consultar con el pueblo o la comunidad, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. Asimismo, el Estado debe asegurarse que los miembros del pueblo o de la comunidad tengan conocimiento de los posibles beneficios y riesgos, para que puedan evaluar si aceptan el plan de desarrollo o inversión propuesto. Por último, la consulta debe tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo o comunidad para la toma de decisiones".

La Comisión Interamericana de Derechos considera que la consulta debe ser obligatoria en aquellos casos en que el reconocimiento de la tierra o territorio respectivo está en proceso de reivindicación⁹⁵.

"Los procedimientos de consulta previa "deben efectuarse con respecto a los grupos que pueden resultar afectados, o bien porque poseen la tierra o territorio respectivo, o bien porque el reconocimiento de los mismos se encuentra en proceso de reivindicación".

La Corte también deja en manos de los mismos miembros de la comunidad la determinación de las personas que participan en los procesos que implican consultas y la representación de estas personas ante el Estado: "los Saramaka deben determinar, de conformidad con sus costumbres y tradiciones, cuáles miembros de la tribu estarán involucrados en dichas consultas" (al momento de esta decisión Suriname no era parte del Convenio 169 por lo tanto el análisis no tiene en cuenta los preceptos establecidos en dicho instrumento)⁹⁶. En este punto relativo al respeto de las costumbres y tradiciones, la Corte reconoció en el caso *Sarayaku* el derecho a la identidad cultural como "un derecho fundamental y de naturaleza colectiva de las comunidades indígenas, que debe ser respetado en una sociedad multicultural, pluralista y democrática". En el análisis de la Corte se analizan las obligaciones internacionales contraídas por el Estado en la causa vis-a-vis el Convenio 169 y la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas, además de constatar las implicaciones de la consulta y el derecho a la identidad cultural⁹⁷:

"Dada la importancia que tienen los sitios de valor simbólico para la identidad cultural del Pueblo Sarayaku y su cosmovisión, como sujeto colectivo, varios de los testimonios y peritajes producidos durante el proceso indican el fuerte lazo que existen entre los elementos de la naturaleza y de la cultura, por un lado, y las dimensiones del ser de cada integrante del Pueblo, por otro...La Corte considera que la falta de consulta al

93 Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yukiye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas, op.cit., nota 23, párr. 151. Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas, op.cit., nota 65, párr. 135.

94 Corte IDH. *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*, op.cit., nota 65, párr. 177

95 CIDH. *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, op.cit., nota 38, párr. 293.

96 Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, op.cit., nota 30, párr. 15, 18 y 19.

97 Corte IDH. *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*, op.cit., nota 65, párrs. 217, 219 y 220.

Pueblo Sarayaku afectó su identidad cultural, por cuanto no cabe duda que la intervención y destrucción de su patrimonio cultural implica una falta grave al respeto debido a su identidad social y cultural, a sus costumbres, tradiciones, cosmovisión y a su modo de vivir, produciendo naturalmente gran preocupación, tristeza y sufrimiento entre los mismos”.

El Proyecto de Declaración Americana propone en la mayoría de casos el respeto del consentimiento previo, libre e informado, pero en algunas provisiones exige la consulta, tal es el caso en materia de promoción y uso de sistemas o prácticas interculturales en los servicios médicos y sanitarios⁹⁸; la adopción de medidas efectivas para facilitar el ejercicio y asegurar la aplicación de derechos de asociación, reunión, organización, incluyendo encuentros de pueblos divididos por fronteras nacionales⁹⁹.

Por su parte, algunas provisiones exigen la consulta como una medida previa a la obtención del consentimiento respecto a medidas o acciones que puedan afectar el ambiente en territorios indígenas¹⁰⁰; en relación con la participación de los pueblos indígenas en el diseño de las instituciones que pongan en marcha “planes, políticas públicas, programas y acciones relacionados con los asuntos indígenas”¹⁰¹; o “cuando se adopten acuerdos y regímenes nacionales e internacionales que provean el reconocimiento y la protección adecuada del patrimonio cultural y la propiedad intelectual asociada al patrimonio de los pueblos indígenas”¹⁰². El consentimiento previo, libre e informado es exigido por el Proyecto de Declaración cuando se adopten medidas que involucren investigaciones, experimentaciones biológicas o médicas, incluyendo la esterilización¹⁰³, el patrimonio cultural y la propiedad intelectual¹⁰⁴, el traslado o las reubicaciones¹⁰⁵ todo plan, programa o proyecto que afecten los derechos o las condiciones de vida de los pueblos Indígenas¹⁰⁶, reconstrucción por casos de conflictos armados¹⁰⁷.

Finalmente, nos parece pertinente señalar la situación de algunos Estados miembros de la OEA que se han dotado de mecanismos de participación directa en el ámbito interno, tanto a nivel de sus constituciones (como la de Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, México y Venezuela) como por medio de sus legislaciones internas en lo que respecta a: la gestión de sus recursos naturales¹⁰⁸, la elaboración y ejecución de planes municipales o nacionales de desarrollo¹⁰⁹, la adopción de planes de prospección y explotación de recursos que se encuentren en sus tierras así como la participación de éstos en los beneficios que reporten tales proyectos¹¹⁰, la adopción de leyes que puedan afectar sus derechos colectivos¹¹¹, entre otros¹¹².

98 Artículo XVII del Proyecto de Declaración Americana.

99 Artículo XIX del Proyecto de Declaración Americana.

100 Artículo XVIII del Proyecto de Declaración Americana.

101 Artículo XXII del Proyecto de Declaración Americana.

102 Artículo XXVIII del Proyecto de Declaración Americana.

103 Artículo XVII del Proyecto de Declaración Americana.

104 Artículo XXVIII del Proyecto de Declaración Americana.

105 Artículo XXV del Proyecto de Declaración Americana.

106 Artículo XXX del Proyecto de Declaración Americana.

107 Artículo XXX del Proyecto de Declaración Americana.

108 Artículo 75, Inciso 17 de la Constitución Nacional de la República Argentina de 1994. Asimismo, el artículo 57, Inciso 6 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008 señala que los pueblos indígenas participan en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos renovables que se hallen en sus tierras. Véase también el Artículo 30, Inciso II, numeral 15 de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009.

109 Artículo 2, inciso IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Aquí se establece además la necesidad de incorporar en los referidos planes sus recomendaciones y propuestas, de ser el caso, así como la obligación de la Cámara de Diputados del Congreso, los legisladores de las entidades federativas y los ayuntamientos de establecer las partidas pertinentes así como las formas y procedimientos para garantizar esta participación. El Artículo 57, Inciso 16 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008 por su parte, establece el derecho de las comunidades y pueblos indígenas de participar en los organismos oficiales que definen las políticas públicas que les concierne así como en el diseño de planes y programas que les compete.

110 Artículo 57, Inciso 7 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008. Esta dispone la consulta previa, obligatoria, libre e informada a las comunidades indígenas sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras, participar en los beneficios que estas reporten y recibir indemnizaciones por los daños que se les ocasionen. También el Artículo 120 de la Constitución Bolivariana de Venezuela de 1999 y el Artículo 330 de la Constitución Política de la República de Colombia de 1991, que disponen la participación de las comunidades indígenas en las decisiones sobre la explotación de recursos naturales que se encuentren en sus tierras. Véase también el Artículo 30, Inciso II, numeral 15 de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009.

111 Artículo 57, Inciso 17 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008. Artículo 30, Inciso II, numeral 15 de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009.

112 OEA, op. cit., nota 73, Informe del Comité Jurídico Interamericano, páginas. 16-17.

3.6 EL CONSENTIMIENTO

El término refiere a la manifestación de voluntad (ya sea tácita o expresa) de dos o más personas de suscribir a un acto jurídico. Respecto a un contrato, el consentimiento es la conformidad que las partes expresan sobre su contenido. También aparece como la autorización entregada por una persona a un acto que la otra no puede cumplir sin esta formalidad¹¹³.

El concepto de consentimiento que exigen algunos instrumentos jurídicos internacionales relativos a los pueblos indígenas se refiere al derecho de los pueblos indígenas, afectados por medidas gubernamentales y actividades de desarrollo, de participar en el proceso de toma de decisiones y expresar su voluntad respecto de las políticas concertadas, antes de la ejecución de planes o proyectos que puedan afectarles. En este sentido, se estaría imponiendo un deber al Estado, entidad encargada de buscar el consentimiento de los pueblos indígenas, para asegurar que los actores privados - tal como las empresas - cumplan también con esta exigencia¹¹⁴.

a) El consentimiento en el Convenio 169 de la OIT

Tal como lo establecíamos en la sección anterior, el Convenio 169 de la OIT presenta el consentimiento en el enunciado general de la consulta como una finalidad y no como un derecho, junto con la búsqueda de acuerdos del artículo sexto. De manera expresa, la única provisión que requiere un consentimiento "libre y en pleno conocimiento de causa" corresponde al caso de los traslados y reubicaciones, considerado como una medida excepcional¹¹⁵.

b) El consentimiento en la Declaración de las Naciones Unidas

La Declaración de Naciones Unidas por su parte invoca un derecho al consentimiento que tenga como características ser previo, libre e informado. Esta referencia hace parte de provisiones ligadas a los siguientes elementos:

- La situación de traslado de sus tierras y territorios¹¹⁶;
- La adopción y aplicación de medidas legislativas y administrativas que les afectan¹¹⁷;
- El no almacenamiento y la eliminación de materiales peligrosos en sus territorios¹¹⁸;
- La aprobación de proyectos de desarrollo que afectan a sus tierras o territorios u otros recursos¹¹⁹;
- Como una referencia en casos de resarcimiento respecto a la privación de sus bienes o de las tierras, territorios y recursos que hayan sido tomados sin su consentimiento¹²⁰.

Varios órganos de la Organización de Naciones Unidas, entre ellos la Organización Internacional del Trabajo, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y el Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo, se han pronunciado sobre los requisitos que la noción de consentimiento comprende¹²¹.

"Libre": implica la ausencia de coerción, intimidación o manipulación¹²².

113 Dictionnaire de droit privé el Lexiques bilingues, Deuxième édition, Editions Yvon Blais inc., 1991, p. 123.

114 UN, UNGD Guidelines on Indigenous Peoples Issues, New York, 2008, p.21..

115 Artículo 16.2 del Convenio 169 de la OIT.

116 Artículo 15 de la Declaración de Naciones Unidas.

117 Artículo 19 de la Declaración de Naciones Unidas.

118 Artículo 29.2 de la Declaración de Naciones Unidas.

119 Artículo 32.2 de la Declaración de Naciones Unidas.

120 Artículo 11.2 y 26.1 de la Declaración de Naciones Unidas.

121 Consejo de Derechos Humanos, Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas, Estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisión, Doc. ONU A/HRC/EMRIP/2011/2, 2011, pp.13-16.; UNPFII, Desarrollo económico y social, medio ambiente y consentimiento libre, previo e informado, Análisis preparado por la secretaría del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, Doc. ONU E/C.19/2011/13, Consejo Económico y Social, 2011, párr.30; UNGD Guidelines, op.cit., nota 114 , p. 13.

122 UNPFII, Informe del Seminario Internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas, Consejo Económico y Social, Doc. ONU E/C.19/2005/3, 2005, párr. 46, p. 13; UNGD Guidelines, op.cit., nota 114, p.21.

“Previo”: es decir con suficiente antelación antes de realizar la actividad relacionada con la decisión¹²³.

“Informado”: significa que los pueblos indígenas cuenten con una información clara y precisa sobre todos los hechos y cifras relevantes¹²⁴, que reviste una forma comprensible en un idioma que los pueblos indígenas comprendan plenamente y que tiene en cuenta sus tradiciones orales¹²⁵.

La información proporcionada por el Estado debe incluir como mínimo los siguientes elementos:

- a. La naturaleza, envergadura, ritmo, reversibilidad y alcance de cualquier proyecto o actividad propuesto;
- b. La razón o razones o el objeto u objetos del proyecto y/o actividad;
- c. La duración de lo que antecede;
- d. Los lugares de las zonas que se verán afectados;
- e. Una evaluación preliminar del probable impacto económico, social, cultural y ambiental, incluido los posibles riesgos y una distribución de beneficios justa y equitativa en un contexto que respete el principio de precaución;
- f. El personal que probablemente intervendrá en la ejecución del proyecto propuesto (incluidos los pueblos indígenas, el personal del sector privado, instituciones de investigación, empleados gubernamentales y demás personas);
- g. Los procedimientos que puede entrañar el proyecto¹²⁶.

El Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU impone el consentimiento de los pueblos indígenas en las cuestiones que revisten “una importancia fundamental para sus derechos, supervivencia, dignidad y bienestar” a la luz de los siguientes factores: “el punto de vista de esos pueblos indígenas, la naturaleza de la actividad propuesta y su repercusión, los efectos acumulativos de las injerencias o actividades anteriores y las desigualdades históricas sufridas por los pueblos indígenas en cuestión”¹²⁷.

Por su parte el Relator Especial de la ONU James Anaya propone algunos criterios para determinar aquellos proyectos que puedan causar impactos mayores: “ i) la pérdida de territorios y tierra tradicional, ii) el desalojo, iii) la migración y el posible reasentamiento, iv) el agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural, v) la destrucción y contaminación del ambiente tradicional, vi) la desorganización social y comunitaria, vii) impactos sanitarios y nutricionales negativos y de larga duración, o viii) abuso y violencia”¹²⁸.

En todos los casos, el “consentimiento” exige que los pueblos indígenas comprendan cabalmente y razonablemente el significado y las consecuencias, y los acepten¹²⁹ manifestando su acuerdo explícitamente¹³⁰. El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU precisa que el consentimiento libre, previo e

123 UNPFII, Id. párr. 46, p. 13.

124 OIT, “Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica, op.cit. nota 76, p.98; OIT, “ILO Convention on Indigenous and tribal peoples”, op.cit. nota 78, p.44.

125 UNPFII, op.cit., nota 122, párr.48, p. 14; Consejo de Derechos Humanos, *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, Incluido el derecho al desarrollo*, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los Indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, op.cit., nota 80, párr.23.

126 UNPFII, Id. párr.46, p. 13.

127 Consejo de Derechos Humanos, Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos Indígenas, op.cit., nota,121 párr.23.

128 “Estos criterios fueron mencionados en el Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los Indígenas, Rodolfo Stavenhagen y retomados por la Corte Interamericana en el Caso del Pueblo Saramaka”, Marta Clara Galvis PATIÑO, “Consulta, Consentimiento y Veto”, APORTEES DPLF, Revista de la Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF), p.11.

129 OIT, “Una Guía”, op.cit., nota 76, p. 53; OIT, “A Manual”, op.cit., nota 78, p.53; UNPFII, Doc. E/C.19/2005/3, op.cit., nota 122, párr. 48.

130 Consejo de Derechos Humanos, *La situación de los pueblos indígenas afectados por el proyecto hidroeléctrico El Diquis en Costa Rica*, Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos Indígenas, James Anaya, op.cit. nota 75, par. 15

informado es un principio evolutivo y su ulterior desarrollo debería adaptarse a diferentes realidades¹³¹. La violación de cualquiera de los requisitos metodológicos puede conducir a la revocación del consentimiento prestado¹³². Además, según la interpretación de la OIT, los pueblos indígenas pueden negarse a dar su consentimiento¹³³.

Cabe señalar que en ningún caso las disposiciones del Convenio o de la Declaración implican que las comunidades tengan un poder de veto¹³⁴. Según la OIT cuando un Estado pruebe que ha cumplido con los requisitos para conseguir el consentimiento y que no lo obtiene, para proceder a la iniciativa deberá demostrar que los derechos de los pueblos indígenas interesados están adecuadamente protegidos y adoptar las medidas adecuadas para mitigar los impactos negativos del proyecto propuesto (pasos, procedimientos, compensación, etc.)¹³⁵. Por su parte el Relator Anaya rescata la importancia del acuerdo mutuo aceptable y el momento en que se deben tomar las decisiones de las medidas propuestas.

"Esta provisión de la Declaración no debe ser considerada como acordando un derecho general de veto respecto a las decisiones que pueden afectarles pero el establecimiento del consentimiento debe ser el objetivo de las consultas con los pueblos indígenas. En este contexto, el Convenio de la OIT prevé que las consultas sean hechas "con el objetivo de llegar a un acuerdo o consentimiento respecto a la medida propuesta (art.6 par.2). La diferencia en el lenguaje sugiere un mayor énfasis respecto a la necesidad de consultar por medio de negociaciones hacia un acuerdo mutuo aceptable, previo a las decisiones respecto a las medidas propuestas, en lugar de consultas ligadas a mecanismos que provean los pueblos indígenas con información sobre decisiones que han sido tomadas o en el proceso de su toma, sin permitirles de manera genuina influenciar el proceso de toma de decisión"¹³⁶.

c) El consentimiento en el sistema interamericano

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha exigido la obtención del consentimiento libre e informado de los pueblos indígenas con carácter previo a la realización de proyectos que les puedan afectar, una vez realizada la consulta en el contexto de la extracción de recursos naturales¹³⁷:

131 UNPFII, *op.cit.*, nota 136, párr.42.

132 UNPFII, *id.*; Consejo de Derechos Humanos, Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas, *op.cit.*, nota 122, párr.25.

133 OIT, "Una Gula", *op.cit.*, nota 92, p. 53.

134 Consejo de Derechos Humanos, Doc. ONU A/HRC/12/34, *op.cit.*, nota 91, párr. 46.

135 OIT, "A Manual", *op.cit.*, nota 78, p.53 ; AGNU, *Droits des peuples autochtones. Rapport du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones*, Doc. ONU A/66/288, 2011, p.19 párr. 86.

136 ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, *op.cit.* nota 75, párr. 44.

137 Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, *op.cit.* nota 30, Párr. 134.



Marco Antonio Ríos Méndez

"Asimismo, la Corte considera que, cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio Saramaka, el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar a los Saramakas, sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de éstos, según sus costumbres y tradiciones. La Corte considera que la diferencia entre "consulta" y "consentimiento" en este contexto requiere de mayor análisis".

La Corte Interamericana establece como una obligación la obtención del consentimiento en la sentencia interpretativa del caso mencionado en los siguientes términos¹³⁸:

"el Estado tiene el deber, desde el inicio de la actividad que se propone, de consultar activamente con el pueblo Saramaka, de buena fe, y con el objetivo de llegar a un acuerdo, lo cual a su vez requiere que el Estado acepte y brinde información al respecto en un formato entendible y públicamente accesible. Además, dependiendo del nivel de impacto que tendrá la actividad que se propone, el Estado podría ser requerido a obtener el consentimiento del pueblo Saramaka. El Tribunal enfatizó que cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que podrían afectar la integridad de las tierras y recursos naturales del pueblo Saramaka, el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar a los Saramaka, sino también de obtener su consentimiento libre, informado y previo, según sus costumbres y tradiciones. La Corte Interamericana ha exigido la participación y el consentimiento informado en los procesos de demarcación, incluyendo aquellos que involucren comunidades indígenas vecinas".

Una referencia al consentimiento en el Proyecto de Declaración Americana es presentada en la sección sobre la consulta.

3.7 LAS REPARACIONES

En el Derecho Internacional este principio corresponde a un remedio frente al incumplimiento de un compromiso u obligación internacional por parte de un Estado. La reparación es considerada como un suplemento indispensable frente a la inobservancia de una convención, y por lo tanto no requiere que esto sea establecido en la misma¹³⁹. La obligación impuesta está gobernada por el derecho internacional independientemente de las provisiones domésticas¹⁴⁰. El profesor Malcolm M. Shaw citando la decisión *Fábrica Chorzów* subraya el principio ahí contenido además de retomar el artículo 31 de la Convención sobre la responsabilidad internacional de los Estados:

*"toda violación de un compromiso implica obligación de reparar en forma adecuada; (...) la reparación debe, en la medida de lo posible, borrar todas las consecuencias del acto ilícito y restablecer la situación que, según toda probabilidad, habría existido si dicho acto no se hubiera cometido"*¹⁴¹.

En el ámbito de las relaciones internacionales, el artículo 34 de la Convención sobre la responsabilidad internacional de los Estados reconoce tres formas de reparar un hecho ilícito internacionalmente: la restitución, la indemnización y la satisfacción. La restitución tiene por objeto restablecer la situación que existiera antes de la comisión del hecho ilícito, la indemnización pretende establecer las pérdidas, daños (tanto materiales como inmateriales) y perjuicios causados. Finalmente, la satisfacción corresponde a la compensación no monetaria, incluyendo disculpas oficiales, castigo de oficiales o reconocimiento formal del carácter ilícito del acto¹⁴².

138 Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008 Serie C No. 185, párr. 17.

139 *Parry and Grant Encyclopedic Dictionary of International Law* (3rd edition) edited by John P. Grant and J. Craig Barker, p. 515.

140 Malcolm M. Shaw, *International Law*, Sixth Edition, p. 802.

141 *Id.*, p. 801.

142 *Id.*, p. 801-805. Ver también Alonso GÓMEZ-ROBLEDO, "Aspectos de la Reparación en Derecho Internacional" (1978) *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*.

Es posible que el ilícito tenga un efecto directo sobre un Estado o que la víctima sea un particular, en cuyo caso el Estado asume la causa del nacional suyo perjudicado por hecho ilícito de otro Estado.

"Los derechos o intereses de un particular a quien se ha infringido un daño a resultas de su vulneración, están siempre en un plano distinto al de los derechos del Estado, que también pueden haber sido vulnerados por el mismo hecho. Por tanto, el daño sufrido por un particular no es nunca de la misma clase que el daño sufrido por un Estado y puede tan sólo proporcionar un escala adecuada para el cálculo de la reparación debida al Estado"¹⁴³.

a) Las reparaciones en el Convenio 169 de la OIT

El Convenio 169 ha optado por dos de las tres formas de reparación aceptadas por el derecho internacional, la indemnización y la satisfacción. Al respecto, el artículo 15 del Convenio impone "una indemnización equitativa" por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de las actividades que impliquen prospección o explotación de los recursos naturales existentes en sus tierras; mientras que el artículo 16 requiere una indemnización en dinero o en especie como un remedio por traslado o reubicación. Y en todos los casos exige indemnizar "plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento".

b) Las reparaciones en la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas

La Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas reconoce las tres figuras mencionadas en la parte introductoria de este concepto como formas de reparación. Sin embargo, la provisión sobre "bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales" establecida en el artículo 11 prevé únicamente la restitución.

En lo relativo a las tierras, territorios y recursos tradicionales poseídos, ocupados o utilizados, el artículo 28 englobaría todas las formas de reparación puesto que exige la restitución de manera prioritaria y alternativamente la indemnización monetaria u de otra naturaleza, cuando "hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado".

Finalmente, la reparación justa y equitativa está prescrita por los artículos 20 y 32. El artículo 20 se refiere a las situaciones en que los pueblos indígenas han sido desposeídos de los medios necesarios para su subsistencia; mientras que el artículo 32 hace alusión a la reparación respecto a actividades que afecten el desarrollo o la utilización de las tierras, territorios o recursos de los pueblos indígenas. Por su parte, el artículo 40 refiere a "reparación efectiva" respecto de la violación de los derechos colectivos o individuales de los pueblos indígenas.

c) Las reparaciones en el sistema interamericano

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoce el derecho que tienen los pueblos indígenas a la restitución de las tierras ancestrales perdidas, aceptando como forma alternativa la compensación en aquellos casos que resulte imposible realizar la restitución de las tierras originales.

"Una vez que se ha demostrado que el derecho de recuperación de las tierras tradicionales perdidas está vigente, corresponde al Estado realizar las acciones necesarias para devolverlas a los miembros del pueblo indígena que las reclama"¹⁴⁴.

"La Corte considera que la devolución de las tierras tradicionales a los miembros de la Comunidad Xákmok Kásek es la medida de reparación que más se acerca a la restitución in integrum, por lo que dispone que

143 Fábrica Chorzów, Alemania contra Polonia, CPJIL, 13 de septiembre de 1928, parágrafo 68.

144 Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamara Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas, op.cit., nota 65, párr. 135.

el Estado debe adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otra índole necesarias para asegurar a los miembros de la Comunidad el derecho de propiedad sobre sus tierras tradicionales y, por lo tanto, su uso y goce¹⁴⁵.

“Cuando los Estados se vean imposibilitados, por razones concretas y justificadas, de adoptar medidas para devolver el territorio tradicional y los recursos comunales de las poblaciones indígenas, la compensación que se otorgue debe tener como orientación principal el significado que tiene la tierra para éstas¹⁴⁶.”



En todos los casos, la Corte estipula que los Estados deben otorgar las garantías necesarias para permitir solicitar las reivindicaciones de tierras ancestrales como garantía de su derecho a la propiedad comunal¹⁴⁷.

Como ya lo veremos en el análisis del derecho al desarrollo, una forma de compensación en el contexto de la implementación de planes y proyectos de inversión y desarrollo ligados a concesiones extractivas de recursos que se encuentran dentro del territorio indígena ha sido la participación de la colectividad en los beneficios.

El proyecto de Declaración Americana propone un derecho a reparación que incluye la indemnización justa y equitativa en caso de no poder proceder a la restitución de “cualquier patrimonio cultural que [los pueblos indígenas] hayan sido privados sin el consentimiento libre, previo e informado¹⁴⁸”. También se prevé la reparación en casos de perjuicios ocasionados por conflictos armados¹⁴⁹ o violación de derechos colectivos e individuales¹⁵⁰.

3.8 LA NO DISCRIMINACIÓN

La no discriminación constituye un principio fundamental, básico, general e intrínseco a la protección internacional de los derechos humanos.

En la Carta de la OEA los Estados miembros “proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo¹⁵¹”. El artículo primero de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece el deber de los Estados parte de respetar y garantizar el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de las personas sin discriminación alguna.

Por su parte, la Carta Democrática Interamericana hace un reconocimiento de la relevancia que tiene la eliminación de toda forma de discriminación, étnica y racial, de las diversas formas de intolerancia y la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas, como elementos necesarios en el fortalecimiento de la democracia¹⁵².

En la Organización de Naciones Unidas, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) promueve iniciativas tendientes a conciliar las particulares histórico-culturales de cada pueblo por considerar que la discriminación contra los indígenas, afro latinos, afro caribeños tiene por base principalmente la pertenencia a una cultura diferente, “basada exclusivamente en su distinción racial, étnica y cultural¹⁵³”.

145 Corte IDH. Caso de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010, Serie C No. 214, párr. 281.

146 Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yukiye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costa. op.cit., nota 23, párr. 149.

147 Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yukiye Axa Vs. Paraguay, id., párr. 90.

148 Artículo XII

149 Artículo XXX

150 Artículo XXXIII

151 Artículo 3, I

152 Artículo 9

153 CEPAL, Discriminación étnica y cultural (algunas razones para mediar), pp.3-4

a) La no discriminación en el Convenio 169 de la OIT

El Convenio 169 de la OIT consagra el principio de la no discriminación de los pueblos indígenas en su artículo tercero, el cual establece el goce pleno de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin discriminación alguna. El Convenio incluye también una protección a los pueblos indígenas respecto de los derechos generales de ciudadanía, en su artículo cuarto.

Existen provisiones destinadas a proteger a los pueblos indígenas en el plano laboral y en materia de educación. En materia laboral, el Convenio insta a los gobiernos a evitar cualquier tipo de discriminación entre los trabajadores pertenecientes a pueblos indígenas y los demás trabajadores, además de extender los regímenes de seguridad social a los pueblos indígenas sin discriminación alguna¹⁵⁴. En materia de educación el artículo 26 obliga a garantizar una educación a los miembros de los pueblos indígenas a todos los niveles.

b) La no discriminación en la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas

Por su parte, La Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas establece preceptos a favor de la libertad e igualdad de todos los pueblos e individuos indígenas, quienes no deben ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos.

La Declaración previene contra todo tipo de discriminación que resulte del derecho de los pueblos e individuos a pertenecer a una comunidad o nación e impone la adopción de medidas eficaces para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación y promover la tolerancia¹⁵⁵.

Asimismo, la Declaración de la ONU promueve la no discriminación en materia de educación, acceso a la información y condiciones económicas y sociales, incluyendo la seguridad social, la salud, el empleo, la vivienda y el saneamiento.

La Declaración formula una preocupación particular a favor de los ancianos, mujeres, jóvenes, niños y personas indígenas con discapacidad.

c) La no discriminación en el sistema interamericano

La Corte Interamericana se ha pronunciado respecto a la necesidad de adoptar por parte de los países "medidas necesarias para garantizar el pleno ejercicio" del principio de igualdad y no discriminación:

"La Corte entiende que, de conformidad con los artículos 23, 24, 1.1 y 2 de la Convención, el Estado tiene la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, lo cual implica que la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acordes al principio de igualdad y no discriminación, y debe adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio. Dicha obligación de garantizar no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente dichos derechos, sino requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales"¹⁵⁶.

El Proyecto de Declaración Americana proscribe la discriminación en diversos ámbitos de la vida nacional, incluidos los relacionados con la educación, salud, trabajo, administración, justicia (protección y beneficio de la ley). Adicionalmente, el proyecto exige que no se discrimine al momento de interpretarlo y aplicarlo¹⁵⁷.

http://www.eclac.org/mujer/publicaciones/sin/signa/xml/9/5829/discriminacion_PDF

154 Artículos 20 y 24

155 Artículos 21, 22 y 24

156 Corte IDH, Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 201.

157 (ver los artículos VII, VIII, XI, XIV, XVII, XX, XXI, XXVII y XXXVII) del Proyecto de Declaración Americana

En junio de 2013, la Asamblea General adoptó dos instrumentos interamericanos que dotan al sistema interamericano de un mecanismo de prevención y seguimiento, además de eliminar, prohibir y sancionar el racismo, la discriminación racial y toda forma conexa de discriminación:

- La Convención Interamericana contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia;
- Convención Interamericana contra toda forma de discriminación e intolerancia.

3.9 EL DERECHO AL DESARROLLO

La Carta de la OEA cuenta entre sus principios fundamentales la búsqueda del “desarrollo integral” que incluya los campos económico, social, cultural, científico y tecnológico. En este sentido, la Carta de la OEA reconoce la importancia que tiene la democracia representativa como condición indispensable para la paz y el desarrollo; la consolidación de un régimen de libertad individual y de justicia social¹⁵⁸. El desarrollo está condicionado a varios elementos, entre los cuales destacan, la erradicación de la pobreza crítica como obstáculo al desarrollo democrático y el respeto de los derechos fundamentales de la persona humana, sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo¹⁵⁹. Las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas han promovido políticas y programas de desarrollo integral y sostenible.

La Organización de las Naciones Unidas considera el derecho al desarrollo como un derecho humano inalienable¹⁶⁰. De hecho, la Declaración y Programa de Acción de Viena proclaman que la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente¹⁶¹. Asimismo se indica que la “falta de desarrollo no puede invocarse como justificación para limitar los derechos humanos internacionalmente reconocidos”¹⁶².

El debate principal gira en torno al tipo de desarrollo, puesto que todos los actores se acuerdan en que el objetivo sea el progreso económico y la creación de condiciones que garanticen una vida digna¹⁶³.

“Las estadísticas de las Naciones Unidas muestran que los mayores beneficios de la mundialización los recoge un pequeño grupo de países afortunados. Los países menos adelantados del mundo, donde vive un 10% de la población mundial, participan únicamente en el 0,3% del comercio mundial --cifra que representa la mitad de la proporción de hace dos decenios”.

Los avances logrados en el último tiempo se deben en gran medida a la integración de la promoción de los derechos humanos en los esfuerzos de búsqueda del desarrollo¹⁶⁴.

“Según la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Sra. Mary Robinson, los derechos humanos aportan a los debates sobre el desarrollo un conjunto unificador de normas, una referencia común para el establecimiento de objetivos y la evaluación de las medidas adoptadas”.

a) El desarrollo en el Convenio 169 de la OIT

Como se ha visto en la sección relativa al derecho a la consulta, el Convenio 169 de la OIT hace referencia al derecho que tienen los pueblos indígenas de decidir sus prioridades en lo concerniente al proceso de desarrollo, y al deber que tienen los gobiernos de prestar apoyo a éstos pueblos en el mencionado proceso¹⁶⁵.

158 Carta de la OEA, artículos 2, 33, 34 35, 36, 37 y 45; Carta Democrática Interamericana, párrafo 6 del preámbulo, art. 13, 15 16; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 26; Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre, considerando 1; Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”.

159 Preambulo de la Carta de la OEA, párrafos 2 y 3.

160 Declaración sobre el derecho al desarrollo Adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986.

161 Artículo 8 de la Declaración y Programa de Acción de Viena.

162 Artículo 10 de la Declaración y Programa de Acción de Viena.

163 ONU. El derecho al desarrollo. <http://www.un.org/spanish/hr/SO/cpi1937f.htm>.

164 Id.

165 Artículo 7 del Convenio 169 de la OIT.

El Convenio de la OIT consagra la importancia de las actividades tradicionales de los pueblos indígenas para el desarrollo de los mismos, instaurando el deber que tienen los gobiernos de fortalecer y fomentar dichas actividades¹⁶⁶.

b) El desarrollo en la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas

La Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas por medio del principio de la libre determinación concede a los pueblos indígenas el derecho a perseguir “libremente su desarrollo económico, social y cultural”¹⁶⁷.

Este instrumento fomenta un desarrollo sostenible y equitativo que sea conforme a las propias necesidades e intereses de los pueblos indígenas. Adicionalmente reconoce la contribución de los pueblos indígenas al desarrollo así como el derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras, territorios y recursos. En este contexto, los Estados deben adoptar programas para asegurar dicha conservación y protección¹⁶⁸.

Adicionalmente, la Declaración de la ONU promueve el goce y disfrute de los “propios medios de subsistencia y desarrollo de los pueblos indígenas”¹⁶⁹ y el derecho de estos últimos a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras, territorios y recursos¹⁷⁰.

c) El desarrollo en el sistema interamericano

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha constatado la importancia de la protección de los recursos naturales que los pueblos han utilizado tradicionalmente y la vinculación con el desarrollo de los mismos¹⁷¹. En este sentido, la Corte ha impuesto como elemento fundamental el derecho de participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones respecto de sus instituciones representativas y sus valores, usos y costumbres¹⁷².

Como ya lo expresáramos previamente, la Corte ha exigido la obtención del consentimiento por parte de los involucrados en proyectos de desarrollo o de inversión a gran escala¹⁷³.

De igual manera, la Corte ha dispuesto que planes o proyectos de desarrollo o de inversión deben ser implementados en la medida que los derechos de propiedad comunal sean identificados y garantizados¹⁷⁴.

“Hasta tanto no se lleve a cabo dicha delimitación, demarcación u otorgamiento de título colectivo respecto del territorio Saramaka, Surinam debe abstenerse de realizar actos que podrían dar lugar a que agentes del propio Estado o terceros, actuando con consentimiento o tolerancia del Estado, puedan afectar la

166 Artículo 23 del Convenio 169 de la OIT.

167 Manual básico sobre la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, op.cit., nota 19.

168 Preamble and Artículo 29 de la Declaración de la ONU.

169 Artículo 20 de la Declaración de la ONU.

170 Artículo 32 de la Declaración de la ONU.

171 “De este análisis, se entiende que los recursos naturales que se encuentran en los territorios de los pueblos indígenas y tribales que están protegidos en los términos del artículo 21 son aquellos recursos naturales que han usado tradicionalmente y que son necesarios para la propia supervivencia, desarrollo y continuidad del estilo de vida de dicho pueblo”. Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, op.cit. nota 30., párr. 122.

172 “El Estado, al no consultar al Pueblo Sarayaku sobre la ejecución del proyecto que impactaría directamente en su territorio, incumplió sus obligaciones, conforme a los principios del derecho internacional y su propio derecho interno, de adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que Sarayaku participara a través de sus propias instituciones y mecanismos y de acuerdo con sus valores, usos, costumbres y formas de organización, en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que incidían o podían incidir en su territorio, vida e identidad cultural y social, afectando sus derechos a la propiedad comunal y a la identidad cultural”. Corte IDH. Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, op.cit., nota 65, párr.232.

173 “Asimismo, la Corte considera que, cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio Saramaka, el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar a los Saramakas, sino también de obtener el consentimiento libre, informado y previo de éstos, según sus costumbres y tradiciones. La Corte considera que la diferencia entre “consulta” y “consentimiento” en este contexto requiere de mayor análisis.” Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, op.cit. nota 30., párr. 134.

174 Corte IDH, Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Id., párr. 194(a).

existencia, valor, uso o goce del territorio al cual tienen derecho los integrantes del pueblo Saramaka, a menos que el Estado obtenga el consentimiento previo, libre e informado de dicho pueblo".

En el contexto de la implementación de planes y proyectos de inversión y desarrollo ligados a concesiones extractivas, el Estado puede restringir el derecho del uso y disfrute de recursos que se encuentran dentro del territorio indígena si garantiza participación efectiva y beneficios de la colectividad involucrada, una vez se hayan realizado los estudios de impacto requeridos¹⁷⁵:

"En virtud de todas las consideraciones mencionadas, la Corte concluye lo siguiente: primero, que los integrantes del pueblo Saramaka tienen el derecho a usar y gozar de los recursos naturales que se encuentran dentro del territorio que ocupan tradicionalmente y que sean necesarios para su supervivencia; segundo, que el Estado puede restringir dicho derecho mediante el otorgamiento de concesiones para exploración y extracción de recursos naturales que se hallan dentro del territorio Saramaka sólo si el Estado garantiza la participación efectiva y los beneficios del pueblo Saramaka, si realiza o supervisa evaluaciones previas de impacto ambiental o social y si implementa medidas y mecanismos adecuados a fin de asegurar que estas actividades no produzcan una afectación mayor a las tierras tradicionales Saramaka y a sus recursos naturales, y por último, que las concesiones ya otorgadas por el Estado no cumplieron con estas garantías".

Estos requisitos serían aplicables respecto a recursos naturales utilizados tradicionalmente por los pueblos indígenas, como en los casos en que el proyecto afecte otros recursos naturales críticos para su supervivencia física y cultural¹⁷⁶.

"Sin embargo, como se mencionó anteriormente (supra párrs. 126-129), dado que toda actividad minera especializada en el oro dentro del territorio Saramaka afectará, inevitablemente, a otros recursos naturales necesarios para la subsistencia de dicho pueblo, como los canales navegables, por ejemplo, el Estado tiene el deber de consultar al pueblo Saramaka, de conformidad con sus costumbres y tradiciones, respecto de toda concesión minera propuesta dentro del territorio Saramaka, permitir la participación de los miembros del pueblo en los beneficios que se deriven de dicha posible concesión y realizar o supervisar un estudio previo de impacto ambiental y social. El mismo análisis se aplica respecto de otras concesiones dentro del territorio Saramaka que involucren recursos naturales que los miembros del pueblo no han utilizado tradicionalmente, pero que su extracción afectaría, inevitablemente, otros recursos que son vitales para su modo de vida".

El Proyecto de Declaración Americana promueve el derecho al desarrollo de los pueblos indígenas como tales así como de los aspectos que conforman sus formas de vida, patrimonio cultural y cosmovisión, incluyendo el derecho a determinar libremente su desarrollo político, económico, social y cultural. Adicionalmente, se exige el consentimiento previo, libre e informado o el acuerdo de los pueblos correspondiente respecto de todas las medidas que les afecten¹⁷⁷.

3.10 OTROS DERECHOS

En esta sección hemos incorporado las bases jurídicas que sustentan otros derechos que consideramos transversales para los pueblos indígenas:

- Salud
- Educación
- Empleo
- Conocimiento tradicional
- Administración de justicia

175 Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Id., párr. 158.

176 Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Id., párr. 155.

177 Artículos III y XXIX del Proyecto de Declaración Americana.

Salud

El Convenio 169 de la OIT por medio del artículo 25 requiere de los gobiernos poner a disposición “servicios de salud adecuados que proporcionen el máximo nivel posible de salud física y mental”. Los servicios deben organizarse en cooperación con los pueblos interesados y tener en cuenta las prácticas curativas y medicamentos tradicionales. También se requiere coordinar dichos servicios de salud con las medidas que se tomen a nivel nacional. Es importante constatar que esta disposición contiene elementos relativos a la seguridad social.

Por su parte, la Declaración de la ONU contiene disposiciones que protegen la salud de los niños¹⁷⁸; instan al mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de los pueblos indígenas¹⁷⁹; prevén la participación directa de estos últimos en la elaboración y determinación de programas de salud¹⁸⁰; otorgan el derecho a las medicinas tradicionales y prácticas culturales en materia de salud¹⁸¹; y requieren la puesta en marcha de programas de control, mantenimiento y restablecimiento de la salud de los pueblos indígenas afectados por materiales peligrosos¹⁸².

El Proyecto de Declaración Americana establece provisiones sobre el derecho a la salud y al acceso para los pueblos indígenas a los servicios disponibles para toda la población. También se prevé la práctica de los propios sistemas de salud, incluyendo el uso de recursos animales y minerales. Se prohíbe la investigación o experimentación, sin el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos. También existen provisiones sobre la salud en el área laboral y en asuntos ligados a la autonomía¹⁸³.

Educación

El Convenio 169 promueve la educación a todos los niveles y en pie de igualdad con el resto del país¹⁸⁴, además de tener en cuenta las necesidades particulares de los pueblos indígenas, incluyendo el reconocimiento de sus propias instituciones y medios de comunicación¹⁸⁵, la enseñanza de la escritura y lectura en su propia lengua (cuando sea viable), además de brindarles la oportunidad de dominar la lengua oficial del país¹⁸⁶. Se promueven los conocimientos generales a los niños para que participen plenamente en la vida comunitaria y nacional¹⁸⁷, difusión de los derechos y obligaciones¹⁸⁸, y la adopción de medidas para eliminar los prejuicios¹⁸⁹.

La Declaración de la ONU reconoce el derecho de los pueblos indígenas a establecer y controlar su sistema e instituciones docentes en que la educación sea impartida en sus propios idiomas y en respeto de sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje, incluyendo el derecho a la educación en todos los niveles y para las personas indígenas que viven fuera de sus comunidades. Se imponen medidas específicas para proteger a los niños indígenas contra todo trabajo que pueda interferir en su educación, y se reconoce la importancia de la educación como una forma de empoderamiento¹⁹⁰. También se concede el derecho a ver reflejadas en la educación las culturas, tradiciones, historias y aspiraciones¹⁹¹. Al igual que en materia de salud se insta al mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de los pueblos indígenas¹⁹².

En algunos países, se considera que la educación intercultural es el medio para dar reconocimiento a las culturas indígenas en el sistema educativo¹⁹³.

178 Artículo 17 del Convenio 169 de la OIT.

179 Artículo 21 del Convenio 169 de la OIT.

180 Artículo 23 del Convenio 169 de la OIT.

181 Artículo 24 del Convenio 169 de la OIT.

182 Artículo 29 del Convenio 169 de la OIT.

183 Artículos XVII, XX y XXVII del Proyecto de Declaración Americana.

184 Artículo 26 del Convenio 169 de la OIT.

185 Artículo 27 del Convenio 169 de la OIT.

186 Artículo 28 del Convenio 169 de la OIT.

187 Artículo 29 del Convenio 169 de la OIT.

188 Artículo 29 del Convenio 169 de la OIT.

189 Artículo 30 del Convenio 169 de la OIT.

190 Artículo 17 de la Declaración de la ONU.

191 Artículo 18 de la Declaración de la ONU.

192 Artículo 21 de la Declaración de la ONU.

193 ONU, Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, pág. 22.

<http://www.un.org/poplin/icpd/conference/oitspa/sconf13.html>, pág. 23.

Otras dos fuentes jurídicas sobre el reconocimiento al derecho a la educación y a la educación de calidad son la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza de 1960; y el Convenio sobre los derechos del niño.¹⁹⁴

En materia de educación, el Proyecto de Declaración Americana dota a los pueblos y personas con un derecho a todos los niveles de educación, incluyendo medidas para que los niños que viven fuera de sus comunidades tengan acceso a la educación en sus propias lenguas y culturas. También prevé el derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes y la promoción de currícula que refleje la naturaleza pluricultural y multilingüe de sus sociedades.¹⁹⁵

Empleo

El Convenio 169 de la OIT desarrolla en su tercera parte los elementos que deben hacer parte de la contratación y de las condiciones de empleo de los pueblos indígenas. Se prevé la adopción de medidas especiales para otorgar una protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo, se debe también evitar la discriminación respecto al acceso, promoción y ascenso, remuneración, asistencia médica y social, y el derecho de asociación incluyendo las actividades sindicales. En todos los casos las personas indígenas deben gozar de igualdad de oportunidades y de trato para hombres y mujeres en el empleo, no estar sujetos a sistemas de contratación coercitivos, incluidas todas las formas de servidumbre por deudas, o condiciones de trabajo peligrosas para su salud.¹⁹⁶ Cabe señalar que en la cuarta parte, que incluye los artículos 21 a 23, el Convenio releva la situación de la formación profesional sujeta al respeto de las condiciones sociales y culturales y las necesidades concretas de los pueblos interesados. Adicionalmente se deberá reconocer las actividades tradicionales relacionadas a la economía de subsistencia como “factores importantes del mantenimiento de su cultura y de su autosuficiencia y desarrollo económicos (la caza, la pesca, la caza con trampas y la recolección)”.

Cabe señalar que la Organización Internacional del Trabajo dispone de otros dos instrumentos que sirven de guía en esta materia, el Convenio No. 29 de la OIT y el Convenio No. 111 de la OIT.

La Declaración de la ONU hace un llamado al respeto de todos los derechos de los individuos y pueblos indígenas establecidos en el derecho laboral internacional y nacional aplicable. También se solicita tomar las medidas contra la explotación económica y todo trabajo que pueda resultar peligroso o intervenir en la educación de los niños, y contra todo tipo de imposición de condiciones discriminatorias de trabajo, relativas al empleo como al salario para las personas indígenas.¹⁹⁷

Conocimientos tradicionales

La Declaración de la ONU reconoce la contribución de los conocimientos, las culturas y las prácticas tradicionales indígenas al “desarrollo sostenible y equitativo y a la ordenación adecuada del medio ambiente”. La Declaración otorga a los pueblos indígenas un derecho a “mantener, controlar, proteger y desarrollar” su patrimonio cultural y la propiedad intelectual de dicho patrimonio. Este patrimonio estaría compuesto por “sus conocimientos tradicionales, sus expresiones culturales tradicionales y las manifestaciones de sus ciencias, tecnologías y culturas, comprendidos los recursos humanos y genéticos, las semillas, las medicinas, el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora, las tradiciones orales, las literaturas, los diseños, los deportes y juegos tradicionales, y las artes visuales e interpretativas”¹⁹⁸.

Al respecto, la ONU recomienda crear regímenes jurídicos específicos para asegurar que los pueblos indígenas puedan beneficiarse de su propio conocimiento e impedir su uso ilícito. También llama a crear espacios para alentar a los individuos y grupos sociales en el proceso de creación, producción y promoción de sus expresiones

194 Artículo 21 de la Declaración de la ONU.

195 Artículo XIV del Proyecto de Declaración Americana.

196 Artículo 20 del Convenio 169 de la OIT.

197 Artículo 17 de la Declaración de la ONU.

198 Artículo 31 de la Declaración de la ONU.

culturales, respetando las circunstancias y necesidades específicas. Finalmente, que las mismas comunidades tengan un espacio para mantener y transmitir su patrimonio inmaterial¹⁹⁹.

En el Proyecto de Declaración Americana los conocimientos tradicionales se insertan en la protección, reconocimiento y respeto a la propiedad intelectual de los pueblos indígenas. La protección incluiría la adopción de medidas por parte de los Estados respecto de acuerdos y regímenes nacionales o internacionales con participación de los pueblos indígenas por medio de consultas encaminadas a obtener su consentimiento²⁰⁰.



Administración de justicia

El Convenio 169 de la OIT insta a tomar en cuenta las costumbres y el derecho consuetudinario al aplicar las leyes, al mismo tiempo que otorga a los pueblos indígenas el derecho a “conservar sus costumbres e instituciones” siempre que no sean incompatibles con los derechos fundamentales²⁰¹. Asimismo, el Convenio requiere que los Estados tomen las medidas para garantizar que los miembros de los pueblos indígenas puedan comprender y hacerse comprender en los procedimientos legales, permitiendo la asistencia de intérpretes si fuere necesario²⁰².

La Declaración de la ONU prevé un par de disposiciones similares al Convenio 169, puesto que permite a los pueblos indígenas la posibilidad de que “puedan entender y hacerse entender en las actuaciones políticas, jurídicas y administrativas”, y la posibilidad de utilizar servicios de interpretación u otros medios adecuados cuando sea necesario²⁰³. La Declaración también permite “promover, desarrollar y mantener” sus estructuras institucionales siempre que estén de acuerdo con las normas internacionales de derechos humanos²⁰⁴. A su vez, la Declaración se pronuncia sobre la situación de conflictos y controversias entre los pueblos indígenas y los Estados instando a una pronta decisión en que las reparaciones sean efectivas y tengan en cuenta las costumbres, las tradiciones, las normas y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas interesados y las normas internacionales de derechos humanos, tanto individuales como colectivos²⁰⁵.

Finalmente, el Proyecto de Declaración Americana propone integrar los aportes de los sistemas legales de los pueblos indígenas en los asuntos relacionados con los pueblos indígenas, y en particular los planes, políticas públicas, programas y acciones que les afecten o les puedan afectar directamente²⁰⁶.

Este es un tema complejo en que intervienen elementos ligados al acceso a la justicia ordinaria en que se respeten las especificidades de los pueblos indígenas y la implementación de normas que faciliten y reconozcan la justicia tradicional.

u

199 *Id.*, pág. 20.

200 Artículo XXVIII del Proyecto de Declaración Americana. Los siguientes instrumentos jurídicos también son pertinentes en el estudio de esta temática: la Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales, Artículo 7; la Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial, Artículo 15; la Convención sobre la diversidad biológica, Artículos 8j, 10c, 15; y el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos, Artículo 27.

201 Artículo 8 del Convenio 169 de la OIT.

202 Artículo 12 del Convenio 169 de la OIT.

203 Artículo 13 de la Declaración de la ONU.

204 Artículo 34 de la Declaración de la ONU.

205 Artículo 40 de la Declaración de la ONU.

206 Artículo 22 del Proyecto de Declaración Americana.

SEGUNDA SECCIÓN: *PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA*

Capítulo 3

INDIGENAS EN AMERICA LATINA; EL PERSISTENTE ESFUERZO POR SER VISTOS

Bernardo Arroyo G.*

La historia de la conquista de América y de la instalación de los estados nacionales en el marco de la independencia del dominio europeo y los posteriores procesos de colonización, está plagada de antecedentes de destrucción, violencia y dominación. También se observan desde los inicios, los primeros esfuerzos autocríticos desde el mundo occidental, particularmente de misioneros como Fray Bartolomé de Las Casas o Fray Gil González de San Nicolás, por citar algunos que denunciaron los atropellos a que se veían expuestos los indígenas, intentando influir en la corona española para corregir el rumbo de los acontecimientos. Esfuerzos de enorme valor que no lograron, sin embargo, modificar de manera sustantiva el carácter de la conquista, de la colonización y de la forma en que posteriormente se construye y expresa la vida de los distintos pueblos indígenas con los estados nacionales y que configuran el mapa actual de América Latina, muchas veces fragmentados por divisiones territoriales que les son ajenas a su tradición y su cultura.

Hecha esta mención y sin que sea su contenido el propósito de esta reflexión, es necesario decir que desde los albores de esta relación, los pueblos indígenas, aunque desconcertados al inicio, desarrollaron diversas estrategias de acción política tendientes a procurar su propia sobrevivencia, ya sea por la vía de negociaciones y acuerdos, que por lo general eran incumplidos por los españoles, como posteriormente por las autoridades criollas de los incipientes estados nacionales durante el siglo XIX, generando finalmente una base de desconfianza que alejaba posteriormente la posibilidad de cimentar una paz duradera en estos territorios. Por otra parte, en distintos puntos de la región se sucedieron épicos levantamientos y rebeliones frente a los invasores, que generalmente terminaron postergando aunque no impidiendo en definitiva, el control que las fuerzas militares de los estados nacionales emergentes buscaban imponer en sus territorios. Con matices, esto fue por lo general la tónica en todos nuestros países.

Las heridas continúan abiertas y más allá de todo esfuerzo de asimilación de los distintos pueblos indígenas por parte de las políticas públicas de los países de América Latina, la diversidad cultural porfía en manifestarse y sus portadores se esfuerzan en reivindicar sus derechos, tejer redes de alianza y poner en entredicho las visiones etnocéntricas, transversales a distintas ideologías, que suelen marcar la lógica desde la cual los estados abordan la relación con los indígenas en nuestros países.

* Antropólogo de la Pontificia Universidad Católica de Chile, de la cual egresó en 1978. Ex Director del Centro Asesor y Planificador de Investigación y Desarrollo en la ciudad de Temuco. Fue fundador y Director de la Escuela de Antropología de la Universidad Bolivariana de Santiago de Chile. Desde el año 2000 se desempeña como consultor independiente en temas culturales y socioambientales.

La década de los setenta, del siglo XX, fue una época de grandes convulsiones sociales y políticas en el continente americano. Procesos de reformas y contrarreformas se desplegaron por todo el territorio y la violencia que caracterizó esa época no les fue ajena a los indígenas, inmersos en conflictos sociopolíticos influenciados por la presencia de los últimos vestigios de la guerra fría. Sus reivindicaciones asimiladas por los movimientos de clase y diluidas en el campesinismo, confundían tierras con territorios, acceso al bienestar social con integración y disolución del contenido de sus tradiciones culturales ancestrales con el desarrollo.

Las políticas públicas más comprensivas de la situación de miseria que afectaba a los pueblos indígenas, abogaban por una mayor inclusión, facilitar la relación con un estado bienestar dominante hasta esa década, extendiendo el acceso a la alfabetización, atención en salud, saneamiento básico, desarrollo agrícola, capacitación para la organización social socio productiva (sindicatos, cooperativas etc.), posibilitar el acceso a la vivienda, infraestructura pública y otras medidas orientadas a “sacar a los indígenas” de la “incivilización” incorporándolos al “progreso”.

Los estados autoritarios, sustentados en la fuerza, conculcaron los derechos civiles y reprimieron toda forma de participación política en busca de un supuesto “orden” social y político que permitiese la imposición de grandes reformas económicas que instalaron, con matices en un país u otro de Centro y Sudamérica, un modelo económico neoliberal, con preeminencia del mercado y prescindencia del estado, fronteras abiertas a la inversión extranjera, deregulación de los mercados internos y promoción de una cultura de la competitividad¹. Se mantiene en todos ellos, la ideología que subyace a la concepción de Estados supuestamente homogéneos, en que la diversidad es vista como un accidente o una rémora de un proceso civilizatorio en curso, en que los grupos de poder –desde una óptica occidental- desconocen la existencia de pueblos con cosmovisiones distintas, independientemente de la variedad y profundidad de las influencias que resultan de siglos de contacto intercultural y que confirman que no hay culturas homogéneas ni estáticas en el tiempo. Se aprecia ello en las políticas de educación, salud, vivienda y por cierto en el discurso político dominante de la época.

En esta década -la de los años setenta- los movimientos indígenas, entremezclados con los movimientos campesinos, se movilizan en pos del reconocimiento de la propiedad de tierras comunitarias y la recuperación de tierras ancestrales de las cuales fueron despojados. En muchos países se vinculan a los procesos de reforma agraria y las políticas de desarrollo para las zonas rurales del continente, aún cuando la migración campo-ciudad ya era un proceso en pleno despliegue. Si bien estos movimientos hacen explícitas sus particularidades culturales, aún no se constituyen estas en la fuerza basal de su movimiento y demandas al Estado.

La década de los ochenta por su parte, está marcada por los procesos de recuperación de la democracia en América Latina y el paulatino declive de las dictaduras existentes. En esta década, adquiere mayor visibilidad la emergencia de movimientos indígenas en todo el continente. Los distintos pueblos generan sus propias organizaciones de representación que se distancian de la tradicional vinculación al movimiento obrero y movimientos campesinos, muy ligados estos a los partidos políticos tradicionales que terminaban marcando las estrategias de lucha y reivindicación.

Un fenómeno muy significativo es que se integran a redes internacionales de organizaciones indígenas, como también se vinculan a redes de apoyo integradas por Agencias de Cooperación Internacional, ONGs, centros académicos y organismos del sistema de Naciones Unidas, particularmente en lo referente a los organismos de derechos humanos.

A modo de ejemplo, el año 1980 y bajo los auspicios del Consejo Mundial de Pueblos Indios se funda el CISA (Consejo Indio Sudamericano) en Cuzco, con participación de organizaciones indígenas de un inmenso número de pueblos originarios del continente americano. Más allá de la valoración que nos merezca esta organización, adscrita al Consejo Mundial de Pueblos Indígenas, es un claro indicio del establecimiento de redes entre organizaciones indígenas que trascienden las fronteras de los países y que los confrontan con sus historias comunes y sus diferencias, al tiempo que anuncian la posibilidad de articular forma de presión internacional

¹ El caso chileno es el más representativo de la violenta imposición del modelo económico neoliberal en un contexto dictatorial, a partir del Golpe de Estado de 1973.

a los distintos gobiernos como también, denunciar distintas situaciones que afectan la sobrevivencia de los pueblos indígenas y estimular el desarrollo de formas de cooperación intercultural entre los propios indígenas.

Estos apoyos internacionales, mirados bajo sospecha por los gobiernos de derecha y también por los movimientos políticos de izquierda, particularmente los apoyos provenientes de agencias de cooperación internacionales, ya fuesen estos de inspiración religiosa o laica, fundamentalmente de Europa, contribuyeron a financiar programas de capacitación para el desarrollo organizacional de sus movimientos, mayoritariamente en el formato de programas de educación popular², en diversas materias de interés específico, que se cruzaban con el apoyo a la revitalización de su cultura.

Todo ello, en el marco de la obtención de financiamiento directo, desde las agencias de cooperación, lo que les asignó finalmente un grado significativo de independencia operativa, al no necesitar ni depender del apoyo monetario de partidos políticos, iglesias, ni instituciones locales para definir sus propias estrategias reivindicatorias en forma autónoma.

Es en esta misma década, en mi opinión, que se produce un salto cualitativo en el crecimiento del movimiento indígena. Un renacimiento de la valorización de la cultura y modos de vida propios. Se establecen redes de intercambio y cooperación entre distintos pueblos que potencian y empoderan a las organizaciones indígenas quienes construyen planes y estrategias de demanda hacia los distintos estados nacionales y exigencias de participación en la toma de decisiones de políticas públicas que afecten sus intereses, su patrimonio natural y cultural, su historia y sus lenguas nativas.

Es aquí también que comienzan a delinearse objetivos políticos más definidos para negociar con la sociedad criolla y los Estados en particular. Al mismo tiempo, conflictúan con otros movimientos sociales y partidos políticos que históricamente los suponen aliados naturales y que no comprenden la aspiración indígena a reivindicar posiciones autónomas, que no siempre coinciden con las demandas económicas, políticas y sociales de las organizaciones de clase. Es un periodo de aprendizaje que no está exento de errores y problemas. La represión ante grupos insurgentes de inspiración marxista en alguna de sus vertientes, se deja caer sobre los indígenas, sospechosos de formar parte de guerrillas rurales, sin embargo también son víctimas de esos mismos grupos insurgentes. Un caso dramático es el surgimiento del movimiento Sendero Luminoso -de inspiración Maoísta- en Perú, que significó una dura represión a las comunidades indígenas por parte de los militares como de los propios rebeldes³.

Un claro ejemplo de la sensibilidad dominante en esta década lo aporta Christian Büschges⁴, quien para el caso de Ecuador señala que "se puede detectar a partir de los años 1980 la tendencia general de que la etnicidad reemplaza la posición de clase como factor primario de la construcción de identidad y movilización política". Algo similar se pudo apreciar en Chile, en relación a los conflictos entre connotados dirigentes mapuches con las estructuras partidarias en las que militaban en el marco del surgimiento del movimiento indígena durante la dictadura de Pinochet. La relevancia de la dimensión étnica en la construcción de demandas, por sobre la dimensión de clase, se resolvió finalmente a favor de la primera, instalando en el debate y en la acción reivindicativa los problemas de identidad, control territorial, cosmovisión ancestral, como factores aglutinantes y diferenciadores a la vez.

² En la línea teórica y metodológica de Paulo Freire fundamentalmente.

³ Aldo, Xavier; Pueblos Indios en la Política. CIPCA, Cuadernos de Investigación 55, , Ed. Plural, Bolivia 2003. pp.129.-

⁴ Büschges, Christian; Políticas de Identidad entre Integración y Autonomía: movimiento Indígena, sociedad y Estado en Ecuador y Nepal desde una perspectiva comparativa y transnacional, en "Los Andes en Movimiento. Identidad y poder en el nuevo paisaje político". Editorial Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador. Universidad de Bielefeld. Corporación Editora Nacional. Ecuador, 2009. pp.53.



Ocurre que por primera vez, gracias a sus relaciones con la red de ONGs de la cooperación internacional, los indígenas manejan recursos cuantiosos en relación a su experiencia anterior y esto suele generar dificultades de administración, divisiones y cuestionamientos entre algunos dirigentes y sus bases. También algunos roces con las mismas organizaciones que les apoyan. La dirigencia indígena viaja por todo el mundo y frecuenta foros internacionales con regularidad, cuestión que contribuye a que los problemas locales comienzan a discutirse globalmente. Se traspasan experiencias y las exigencias de participación y reivindicaciones propias del mundo indígena comienzan a perfilarse⁵.

La década de los noventa, representa uno de los más altos puntos en la exigencia de participación y la instalación de temas que les son relevantes en todo el continente. Particularmente por la conmemoración de los 500 años de la presencia europea en América, llámesele descubrimiento, encuentro entre dos mundos o inicio de un etnocidio, según sea la perspectiva del hecho histórico que se conmemoró en 1992.

Lo que sí es indiscutible, es que en los últimos 20 años y fracción, se ha puesto en valor la inmensa riqueza inherente a las cosmovisiones y expresiones culturales de los pueblos indígenas del continente. Sin embargo, hay que especificar, ello ha sido posible gracias al enorme esfuerzo del movimiento indígena por insistir sostenidamente en la defensa de sus derechos ancestrales, en la eficacia de sus alianzas con otros movimientos sociales, como es el caso de la alianza con los movimientos ambientalistas, por citar solo un ejemplo⁶.

El problema, sin embargo, es que las formas tradicionales de hacer política así como el sentido cultural de la misma no se ajustan -por lo general- a las prácticas de los pueblos indígenas y la experiencia, por lo general bicentenaria, en los distintos países del continente no ha sido satisfactoria. Si bien la crisis de participación es hoy día común a los distintos sectores de la sociedad, resulta más evidente cuando se trata de los modos de discusión y negociación propios de los pueblos originarios.

Es un hecho que los Estados miran con sospecha la emergencia de los movimientos indígenas que exigen participar activamente. Movimientos que en algunos momentos cuestionan la legitimidad de los Estados, que exigen se respete su potestad sobre sus territorios ancestrales, se amplíe su acceso a la tierra, entendiendo que ésta más que un recurso económico es la piedra angular de su cosmovisión, que se reconozcan sus derechos de agua, sus derechos sobre el sub suelo, sus derechos a ser atendidos en sus demandas de educación intercultural bilingüe, a la salud intercultural y en última instancia a formas de autogobierno que van desde ciertas formas de autonomía hasta la independencia dentro de los Estados, colocando en interdicción la ideología de Estados unitarios que caracteriza mayoritariamente a los países del continente.

No obstante, los Estados como las clases dirigentes se suelen refugiar en la negación de la relevancia de estos planteamientos. Tal como históricamente han negado la existencia indígena mediante el recurso de la invisibilización, mediante la exacerbación de la figura del mestizaje que termina siendo en última instancia una estrategia para diluir en el imaginario social la presencia indígena. De hecho, la invisibilización estadística de la población indígena es uno de estos indicadores que reflejan la negación de la diversidad cultural existente.

Pareciera que esto lo entiende muy bien el movimiento indígena, pues aunque sus expresiones públicas pasen por momentos de alza y declive, sistemáticamente desarrollan iniciativas tendientes a poner en jaque la visión hegemónica etnocéntrica dominante.

Así tenemos que la emergencia de la conciencia ambiental, acuciada por la evidencia del calentamiento global, la deforestación, el cambio climático y la crisis de sustentabilidad de un modelo económico neoliberal salvaje y depredador. De igual forma, el aumento creciente del descontento social, graficado actualmente por la figura de los "indignados", la desconfianza creciente en el funcionamiento de las instituciones, generan finalmente un contexto internacional en el que los pueblos originarios validan sus propias desconfianzas (y sobrados motivos tienen para ello) e insisten en hacerse escuchar por la sociedad en los distintos países en que aún sobreviven, defendiendo sus recursos y su derecho a sostener sus modos de vida ancestrales, aún adecuados a nuevas realidades, como es el caso de la migración a las ciudades y continuar siendo indígenas. En países como

5 José Bengoa habla de "Pan Indigenismo".

6 Advocacy Network

Chile, la mayoría de los indígenas -en la actualidad- vive en la ciudad y su problemática ya no es estrictamente la de la comunidad rural, lo que altera los estereotipos existentes respecto de ellos.

Pero es claro que no solo los indígenas luchan por ser vistos, oídos y tomados en cuenta. Nuestras elites políticas y tecnocráticas que confunden el crecimiento económico con el desarrollo y los promedios de ingreso per cápita⁷ anuales con la calidad de vida, parecieran no ver la enorme brecha de desigualdades que construye día a día una sociedad obnubilada por el consumo, en que se confunden dramáticamente los satisfactores y las necesidades humanas parecieran reducirse a aquellas que se resuelven en el nivel material solamente. Lo cierto es que muchos ciudadanos en el continente requieren ser vistos y demandan ser tomados en cuenta. Sin embargo para los pueblos indígenas pareciera ser que el esfuerzo es mayor aún.

No es solo un tema de exclusión que los asocia a una pobreza estructural (por lo general son pobres entre los pobres de nuestros diferentes países) sino también de discriminación y no reconocimiento positivo de sus diferencias, al interior de cada Estado.

De allí entonces, que en los últimos años su visibilidad se asocia a situaciones extremas de movilización social y conflicto, en que son vistos defendiendo ardorosamente sus territorios amenazados por megaproyectos mineros o hidroeléctricos, lo mismo en Guatemala, Panamá, Ecuador, Perú o Chile, por citar algunos casos. Proyectos de alta rentabilidad económica, que representan grandes inversiones y que cuentan con el apoyo de los gobiernos, pero que afectan el patrimonio indígena y sus modos de vida ancestrales y se implementan, frecuentemente, en forma inconsulta y poco transparente.

LOS DESAFÍOS DE LA PARTICIPACIÓN.

Un nuevo actor se ha hecho presente en la escena en el último tiempo. Me refiero al Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, el que ha sido suscrito por un número importante de países aunque posteriormente no ratificado por todos. Este convenio demanda el cumplimiento por parte de los Estados de una serie de obligaciones para con los pueblos originarios que se resumen en el respeto a la diversidad cultural y a sus modos de vida, a la protección de sus territorios y recursos naturales, el derecho de las comunidades indígenas a ser consultadas por el Estado y el deber de los gobiernos de consultar a estas respecto de cualquier medida administrativa o política pública que les afecte, propendiendo al establecimiento de acuerdos de “buena fe” entre las partes, los cuales deben emerger de consultas efectivas y debidamente informadas en fondo y forma.

Este convenio, cuyo contenido ofrece mayores garantías que las que ofrece la legislación indígena específica en algunos países, se ha transformado, en el imaginario de los movimientos indígenas, en un respaldo jurídico internacional a sus demandas e inspirado una mayor confianza en que sus reivindicaciones, de no ser escuchadas por los grupos de poder y las autoridades locales, pueden ser llevadas a foros internacionales de mayor ecuanimidad, como efectivamente ocurre en casos derivados de conflictos con proyectos de inversión, en territorios ancestrales indígenas, que son finalmente llevados a la CIDH.

La acción política entonces, en defensa de sus territorios y modos de vida ha adquirido una mayor visibilidad y empatía con la sociedad civil internacional, cuando se expresa en contradicción con proyectos que impactan significativamente en el medioambiente, como es el caso de las exploraciones petroleras, proyectos mineros, embalses, centrales hidroeléctricas, carreteras, que se proyectan en muchas ocasiones en territorios ancestralmente indígenas y por lo general de manera inconsulta o con procedimientos de consulta extemporáneos o de valor relativo que no inciden finalmente en la decisión final.

Confluyen aquí varios aspectos. Por una parte los pueblos indígenas y sus organizaciones de representación política movilizan mayor solidaridad y apoyo a sus demandas fuera del mundo indígena, particularmente a través

⁷ El Poeta Nicanor Parra lo desnuda diciendo: “Hay dos panes. Usted se come dos. Yo ninguno. Consumo promedio: un pan por persona”.



del uso de las tecnologías de la información y las popularmente denominadas “redes sociales”, los movimientos ambientalistas amplifican sus demandas, los inversionistas se preocupan cada vez más por desarrollar proyectos que cuenten con “licencia social” y los gobiernos se ven obligados a reconocer a las comunidades indígenas, hasta ahora invisibles, como un actor relevante.

De esta forma podemos apreciar que la participación política indígena tradicional, aquella que se expresa mediante su adscripción a partidos políticos de diverso signo, o mediante la creación de partidos políticos indígenas es poco significativa, salvo en algunos países como Bolivia y Ecuador en que existen partidos indígenas y tienen representación parlamentaria. No obstante, la participación política desde las propias comunidades y movimientos indígenas que demandan al Estado por reconocimientos constitucionales y tratamientos específicos que reconozcan sus particularidades, es un fenómeno creciente, que mas allá de lo fraccionado que suele presentarse el movimiento indígena, como consecuencia de la propia diversidad interna al interior de un mismo pueblo, logran finalmente marcar su presencia y problematizar, al menos éticamente, la integridad de nuestros estados nacionales y de las ideologías dominantes.

El propósito político de los pueblos originarios, de consolidar espacios de visibilidad y participación en los diferentes Estados, en aras de instalar la discusión acerca de sus demandas

históricas y actuales, ha alentado no solo los procesos de recuperación de la cultura propia y desarrollo de la conciencia étnica sino también ha dado lugar a procesos de etnogénesis.

Allí donde las sociedades nacionales los habían reducido a mínimas expresiones, desmembrado sus territorios y disminuido la densidad de sus manifestaciones culturales, entre ellas su lengua, invisibilizándolos finalmente. Como también en espacios urbanos a los que han migrado por generaciones en busca de un destino mejor para sus familias. Las nuevas generaciones, ahora en otro contexto, se movilizan en torno a la recuperación de sus cosmovisiones, valoran la sabiduría de sus ancianos y desde ese domicilio conceptual, cuestionan el modelo de percepción occidental y los modos de vida asociados. Aún cuando las nuevas generaciones a estas alturas mucho tengan también del mismo modelo, pues la “hibridación cultural”, en términos de García Canclini, es un hecho observable, demandan no obstante el derecho a ser respetados, el reconocimiento constitucional de su existencia y la generación de políticas públicas, compensatorias, que los reconozcan como sujetos en plenitud.

En aquellos países, como es el caso de Chile, en que un número creciente de jóvenes han tenido, durante las últimas décadas, un mayor acceso a los sistemas de educación formal, incluida la formación universitaria, ha surgido un importante número de profesionales que se desempeñan en distintas áreas y actividades, los

cuales configuran un segmento que, junto con valorar la cultura de sus antepasados, conoce internamente el funcionamiento de las lógicas que ordenan la conducta de los individuos e instituciones de la sociedad nacional y por tanto, diversifican sus mecanismos y estrategias de participación política utilizando a su vez otros instrumentos y espacios de visibilización, como por ejemplo, las ciber redes sociales, en forma complementaria a otras formas convencionales de movilización política.

Es sintomático y relevante, que cientistas sociales y políticos de origen indígena cuestionen, en ocasiones con singular fuerza, la actividad académica convencional y descalifiquen la existencia de foros académicos en que se debatan asuntos referentes a sus pueblos, cuestionando así mismo la calidad de la investigación realizada por no indígenas como la legitimidad de dichas investigaciones. Esta actitud, que suele desconcertar a investigadores (historiadores, sociólogos, antropólogos, entre otros) que en algunos casos, bien intencionadamente se ven así mismos como colaboradores o simpatizantes del movimiento indígena, se explica más que por un rechazo a la investigación en sí misma como instrumento de producción de conocimiento, por el persistente esfuerzo de ser vistos, reconocidos y respetados. Es el reclamo por la palabra propia y por el control de su propio conocimiento. Es en definitiva un acto político.

Es mi opinión, que mas allá del fraccionamiento que suele observarse en las organizaciones indígenas (por lo demás no solo en ellas) es posible observar una constante y esta es el permanente esfuerzo por romper la barrera de la invisibilización de la que han sido objeto los pueblos originarios y sus demandas. La lucha por ser vistos, ser considerados y tomados en cuenta, frente a las concepciones homogeneizadoras de los Estados Nacionales, es en última instancia la lucha por la participación política plena. De allí entonces que los conflictos socio ambientales hayan cobrado la importancia que tienen en la actualidad, de allí entonces que el convenio 169 de la OIT tenga la valoración que tiene por el movimiento indígena, pues le permite poner en jaque la legislación de los distintos países con presencia indígena, poner en jaque el poder económico y de lobby de las transnacionales, al tiempo que establecer alianzas con sectores de las sociedades nacionales del continente, preocupados por la sustentabilidad ambiental y social de los distintos países. Es la posibilidad de decir: "Estamos aquí, estamos vivos, somos sujetos dispuestos a exigir nuestros derechos, no pueden ignorarnos. Ha llegado la hora de que nos consulten".

Estamos entonces en presencia de nuevas formas de participación política indígena, que tras su aparente inconsistencia orgánica, parecieran tener más poder efectivo que las formas tradicionales de actuar, en defensa de sus derechos y aspiraciones.



Capítulo 04

ESTRATEGIAS DE COMUNICACIÓN POLÍTICA

*Dr. Gustavo Martínez-Pandiani**

1. INTRODUCCIÓN:

El objetivo de este documento es presentar una visión integral del complejo proceso de la comunicación política. Se trata entonces de descubrir, analizar e interpretar aquellos aspectos estratégicos y tácticos que están presentes en toda campaña electoral y que nutren, hoy por hoy, la actividad comunicacional de los partidos y sus candidatos.

En el marco del “paradigma mediático” en el cual se desempeñan actualmente la mayoría de los actores políticos y gubernamentales, se hace menester desarrollar una visión estratégica adecuada a los tiempos modernos. Esta visión no ignora la relevancia de los contenidos sustantivos, ideológicos e históricos del proceso político.

Por el contrario, se busca dotar a los participantes de un portafolio de herramientas comunicacionales y publicitarias cuyo fin es, precisamente, fortalecer sus ideas y propuestas políticas, haciendo posible presentarlas al electorado de forma más atractiva.

En América Latina, cada uno por su lado y sin coordinación, los expertos en opinión pública planifican y ejecutan encuestas, los asesores de imagen enseñan a los candidatos oratoria y técnicas de teatralización, los comunicadores escriben discursos y los publicitarios diseñan afiches. Como consecuencia de dicha dispersión, la mayoría de las campañas electorales carecen de una visión estratégica unificada, coherente y sinérgica.

He aquí el verdadero rol del profesional de la Comunicación Política: proveer a la campaña de un enfoque integrador de los diversos aspectos de planificación y gerenciamiento que la constituyen. De allí que se presente este trabajo a partir de una concepción estratégica que intenta coordinar tres niveles de planeamiento y ejecución: *la estrategia política, la estrategia comunicacional y la estrategia publicitaria.*

* Es profesor universitario, entrenador comunicacional (media coach) del Programa de Formación de Jóvenes Líderes de la UPD-OEA y Presidente de la Asociación Argentina de Marketing Político (AAMP).

2. ORÍGENES HISTÓRICOS DE LA COMUNICACIÓN POLÍTICA MODERNA

Existe una creencia generalizada que sostiene que la comunicación política es una disciplina nacida en el siglo XX. Sin embargo, la lógica estratégica que importa esta disciplina ha sido utilizada más o menos sistemáticamente desde el comienzo mismo de la organización social y política de la humanidad.

En efecto, remontándose a la polis griega, donde la palabra en general y la oratoria en particular se elevaban al rango de arte, queda claro que el discurso era ya en tiempos del Agora una herramienta de estrategia política esencial. El propio Imperio Romano logró permanecer intacto en el poder por varios siglos no sólo como consecuencia de su poderío militar, sino a raíz de su capacidad para comunicar sus decisiones políticas con eficacia aún en los más remotos puntos de su territorio.

Si bien las experiencias de liderazgo carismático del siglo XX crearon las condiciones para el auge de una “visión propagandística” de la comunicación política, a mediados del siglo fueron los expertos en la manipulación de signos los que le dieron el impulso decisivo a la Comunicación Política moderna. Los reflejos condicionados de Pavlov, las imágenes paternas de Freud, la ciencia del comercio de masas de Batten, Barton, Durstín y Osborne, y los electores-consumidores de Riesman se transformaron en materia prima vital para la sistematización de una disciplina con campo propio.

A poco de iniciada la década del cincuenta, George Gallup organizó en los Estados Unidos un grupo de profesionales de la construcción de imagen para prestar servicios de consultoría política. Pocos años más tarde, Gallup se convertiría en un ícono mundial de las encuestas de opinión pública.

Fue precisamente en los Estados Unidos donde la rápida expansión de los medios masivos de comunicación sembró el terreno fértil para un desarrollo progresivo y constante del “marketing político” tal cual se conoce hoy. Según el prestigioso investigador y comunicólogo francés Philippe J. Maarek, este particular desarrollo obedece a tres factores principales: su sistema electoral (elecciones primarias, bipartidismo, distritos uninominales), su tradición democrática y el enorme poder de los medios de comunicación.

En 1952 el general Dwight Eisenhower se convirtió en el primer candidato presidencial en apelar a los servicios de una agencia de publicidad, la “BBDO”, para que se hiciera cargo de su campaña televisiva. El creativo Rosser Reeves impuso uno de los slogans más recordados por los especialistas en publicidad política, el pegadizo “I like Ike”. Comenzaban a desarrollarse entonces acciones innovadoras tales como la *Unique Selling Proposition* y los “testimonios” públicos de personalidades destacadas.

Unos años más tarde, la coronación del rol de la televisión en las campañas electorales norteamericanas llegó de la mano de los “debates televisivos” de candidatos. Quizás el más célebre de ellos fue el protagonizado por John F. Kennedy y Richard Nixon en 1960. En dicha ocasión, el manejo mediático por parte del joven dirigente bostoniano se convirtió en una pieza clave para su éxito en las urnas.

En los años ochenta Ronald Reagan, François Mitterrand y Felipe González supieron potenciar su carisma y atractivo personal con fuertes dosis de videopolítica y mediatización. En el caso particular de Reagan, éste representó en forma cabal el papel de “gladiador mediático” durante los años calientes de la Guerra Fría.

En los años noventa Bill Clinton, Helmut Kohl, Tony Blair y José María Aznar, demostraron una vez más la relevancia de un *management* profesionalizado de los medios de comunicación, en especial de la televisión, como herramienta para la construcción y corrección de la imagen pública.

Hacia el fin de siglo los candidatos han comenzado a utilizar plenamente las técnicas de Comunicación Política más sofisticadas. Entre ellas se destacan los sondeos de opinión, las sesiones de grupos focales, los *spots* televisivos, las campañas de imagen, el telemarketing, los comerciales publicitarios, los *infomercials* (combinación de comercial e informativo) y el marketing directo.

La significativa evolución de esta disciplina se hace evidente en el cambio de enfoque reflejado en los títulos de los principales libros del rubro desde 1960 hasta la fecha. Así como en 1962 la obra más representativa, escrita por T. H. White, se tituló *The Making of the President*, en 1994 el texto más elocuente, escrito por B. I. Newman, fue *The Marketing of the President*.

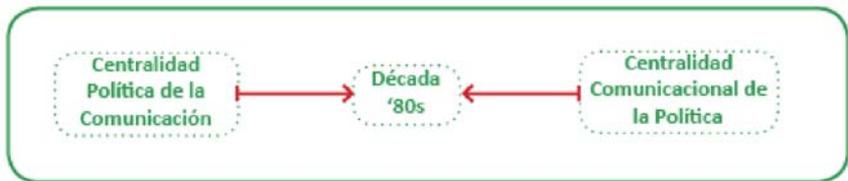
Mientras que en Estados Unidos y en menor medida en Europa esta disciplina tiene varias décadas de existencia y evolución, se podría afirmar que la irrupción del marketing en la comunicación política latinoamericana es un fenómeno relativamente reciente. En efecto, hasta hace dos décadas existía una suerte de actitud de sospecha y, en algunos casos, hasta de rechazo por parte de la clase política hacia todo instrumento o mecanismo que pudiera “mercantilizar” la difusión de sus ideas y propuestas. Dicho sentimiento generalizado chocó hacia comienzos de la década del ochenta con un fenómeno social de profundas dimensiones: el cambio paradigmático en la relación entre política y comunicación.

En la década del setenta, el “paradigma político” latinoamericano era tan poderoso que condicionaba a los medios de comunicación, imponiéndole sus ritmos y muchas de sus reglas de juego. Durante esos años los principales medios gráficos y radiales de la región parecían sentirse obligados a adoptar una posición política definida sobre la agenda de cuestiones que las fuerzas partidarias imponían. En otras palabras, la relación política-medios se desarrollaba en términos de una virtual “centralidad política de la comunicación”.

Veinte años más tarde, se observa que la relación dialéctica entre política y comunicación se ha invertido. Hoy son los medios masivos de comunicación quienes imponen sus ritmos y sus reglas de juego a la actividad política. En nuestros días, los que están obligados a adaptarse ya no son los medios sino los políticos. Son ellos quienes sienten que deben aprender a contestar preguntas de fondo en veinte segundos, para veinte periodistas al mismo tiempo y, si es posible, mirando a cámara.

El exponencial crecimiento del poder de los medios en nuestros países ha convertido al “paradigma mediático” en el paradigma dominante. La actual es la América Latina de la “centralidad comunicacional de la política”.

Cambio de Paradigma en la relación entre Política y Medios en América Latina



Es en este contexto que la moderna disciplina de la comunicación político-electoral comienza a incorporarse rápidamente a las campañas electorales en nuestra región. Un claro síntoma de dicha tendencia fue la rápida incorporación a los equipos estratégicos de los candidatos presidenciales de Brasil, Argentina, Chile y demás países de idóneos publicitarios nacionales y extranjeros. El desempeño destacado que tuvieron los “creativos y técnicos” en las campañas proselitistas latinoamericanas de los ‘80s y ‘90s constituye un paso importante hacia la formación de equipos estratégicos de campaña que combinen el vital trabajo de los cuadros políticos con la tarea especializada de los profesionales de la comunicación y la publicidad.

A partir de entonces, las campañas electorales en nuestra región, sean éstas presidenciales o legislativas, nacionales o locales, internas o generales, comenzaron una sistemática incorporación de modernas y sofisticadas

técnicas e instrumentos de medición, análisis y difusión. Comenzaba a comprenderse la relevancia del “cómo decir” como complemento esencial del tradicional “qué decir” o propuesta.

En la actualidad, un ejército de elaboradores de discursos, asesores de imagen y comunicadores sociales participan activamente en las principales campañas presidenciales latinoamericanas. Las mismas se apoyan fuertemente en numerosas acciones publicitarias y gran abundancia de material de promoción electoral. Son épocas de logos, remeras, encendedores y cotillón proselitista. Parecería que la *imagen* ha desembarcado en la política con toda la intención de quedarse.

3. DEFINICIÓN Y ALCANCE DE LA COMUNICACIÓN POLÍTICA MODERNA

La Comunicación Política es mucho más que un simple juego de tácticas y operaciones mediáticas. En rigor, la Comunicación Política moderna es el conjunto de técnicas de investigación, planificación, gerenciamiento y difusión que se utilizan en el diseño y ejecución de acciones estratégicas y tácticas a lo largo de una campaña electoral. En la actualidad, los expertos en comunicación política deben enmarcar sus estrategias innovadoras en una arena política que presenta dos características adicionales:

- **Mediatización:** la actividad política tiene su epicentro en la utilización de los medios masivos de comunicación.
- **Videopolítica:** la actividad política está dominada por la imagen y las herramientas de comunicación audiovisual.

De allí que la Comunicación Política pueda ser considerada como una disciplina con campo de acción propio y alcance amplio y múltiple. Por otra parte, las iniciativas de “mercadeo político” no sólo son de utilidad para la actividad partidaria o gubernamental. Ellas también pueden satisfacer la necesidad de comunicar más eficientemente sus mensajes que hoy tienen otros actores sociales como son los sindicatos, las cámaras empresariales, los colegios profesionales, las ONGs, entre otros.

4. SIMILITUDES Y DIFERENCIAS ENTRE COMUNICACIÓN POLÍTICA Y MARKETING COMERCIAL

Existen numerosas similitudes técnicas y metodológicas entre la comunicación política y el marketing comercial. En general, puede afirmarse que ambos:

- persiguen dotar a sus respectivas “campañas” de una visión estratégica.
- requieren un enfoque gerencial en aras de administrar recursos limitados (presupuesto económico, recursos humanos, tiempo, etc.).
- estudian y sistematizan la información acerca de las condiciones del “mercado” en el que actúan (posicionamiento de los competidores, expectativas de los consumidores o electores, medios disponibles, etc.).

- utilizan herramientas de selección y planificación de mensajes (estudios de mercado o encuestas de opinión pública).
- comunican los mensajes elaborados a través de los medios masivos de comunicación y acciones de publicidad.
- traducen esos mensajes en imágenes con el propósito de presentar en forma más atractiva sus ofertas (productos o candidatos).

No obstante, desde el punto de vista de las diferencias, la Comunicación Política posee importantes particularidades derivadas de la propia naturaleza del campo al que se aplica, es decir, la política. Debe destacarse que en el mundo comercial la lógica de mercado tiene como objetivo principal la “satisfacción de una necesidad”, sea ésta real o creada. Se trata de una necesidad de consumo y como tal contiene un valor simbólico vinculado a los gustos y preferencias de los potenciales compradores.

Por el contrario, en la esfera política la lógica de mercado tiene como objetivo la “elección de una alternativa”. Esta alternativa presenta una significación simbólica más profunda, referida al sistema de valores de los electores. A diferencia del consumidor que selecciona bienes y servicios, el votante que ejerce su opción electoral tiende a hacerlo en virtud del grado de adecuación de la propuesta política a sus ideas e ideales. En consecuencia, puede concluirse que “vender un candidato” no equivale en absoluto a “vender un electrodoméstico”.

Comparación entre Comunicación Política y Marketing Comercial

	Marketing Comercial	Comunicación Política
Lógica de Mercado	Satisfacción de Necesidad	Elección de Alternativa
Productos	Bienes y Servicios	Candidatos y Propuestas
Valor simbólico	Consumo	Valores
	Gustos y Preferencias	Ideales e Ideologías
Demandantes	Consumidores	Votantes
Oferentes	Empresas Comerciales	Partidos Políticos
Toma de Decisión	Más Jerarquizada	Más Difusa
Información	Estudios de Mercado	Sondeos de Opinión

5. NIVELES ESTRATÉGICOS DE LA COMUNICACIÓN POLÍTICA

La Comunicación Política es una compleja disciplina estratégica que combina el trabajo transdisciplinario de diversos especialistas (politólogos, comunicadores sociales, publicitarios, demógrafos, estadísticos sociales, expertos en opinión pública, entre otros) en tres niveles básicos de planificación y ejecución. Los tres niveles estratégicos de la Comunicación Política (CP) son:

- Estrategia Política (EPo)
- Estrategia Comunicacional (ECo)
- Estrategia Publicitaria (EPu)



Cada uno de estos tres niveles estratégicos tiene su propio campo de acción, a saber:

- EPo: Diseño de la Propuesta Política
- ECo: Elaboración del Discurso Político
- EPu: Construcción de la Imagen Política

En el marco de una campaña electoral, los tres niveles de estrategia arriba referidos deben ser abordados en forma simultánea y coordinada. En efecto, un enfoque sistémico apropiado exige que la "propuesta política" (primer nivel estratégico) sea traducida en términos de "discurso político" (segundo nivel estratégico), y éste recogido en forma de "imagen política" (tercer nivel estratégico).

6. ESTRATEGIA POLÍTICA: EL DISEÑO DE LA PROPUESTA POLÍTICA

Se trata del primer nivel de estrategia que debe ser abordado por los integrantes del equipo de campaña. Su objetivo central es definir la propuesta política o, en otros términos, el “qué decir”. Este nivel inicial de estrategia tiene por protagonistas principales al propio candidato, sus asesores más cercanos y los cuadros de primera línea de la fuerza política a la que pertenecen.

El rol de los profesionales de la Comunicación Política en esta etapa es fundamentalmente colaborar en el diseño, articulación y sistematización de la mencionada propuesta. Un buen consultor no debe pretender señalar al candidato “qué decir”. De hecho, la propuesta debe ser el resultado de las decisiones que el candidato y sus consejeros tomen en base a sus propios valores, ideas, ideales e ideologías.

Sin perjuicio de ello, el experto en comunicación política tiene mucho que aportar en este primer nivel de estrategia. El candidato y sus equipos necesitan información correcta y actualizada a fin de decidir acertadamente qué proponer al electorado. Dicha información debe ser recolectada, ordenada y presentada de manera sistemática. Para llevar a cabo dicha tarea, existen diversas herramientas técnicas entre las que se destacan:

- **Diagnóstico Estratégico:** determina cuáles son los principales problemas que aquejan a la sociedad y los cursos de acción alternativos para su solución.
- **Mapa Político:** presenta el conjunto de actores que integran el escenario de la contienda (candidatos, electorado, fuerzas políticas, potenciales alianzas, grupos de presión, medios de comunicación).
- **Red Motivacional del Voto:** analiza cuáles son las motivaciones electorales más latentes, sean éstas manifiestas o no manifiestas.
- **Estrategia de Posicionamiento:** decide cuál es la forma más aconsejable de posicionar al candidato de cara a la elección, considerando las fortalezas y debilidades propias y aquéllas de los demás candidatos.
- **Análisis Internacional:** enmarca el proceso electoral en el contexto internacional.

Una vez que la propuesta política ha sido elaborada y presentada, el equipo estratégico debe realizar tareas de “mantenimiento” y adaptación para que la misma pueda sostenerse durante toda la campaña. Por ende, resulta vital que el diseño de la propuesta prevea ciertos niveles de flexibilidad. Ello no quiere decir que las propuestas sean ambiguas o especulativas, sino que puedan presentar variaciones o matices como consecuencia de los cambios de escenario que se produzcan a lo largo del proceso preelectoral.

6.1. DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO

Un buen diagnóstico estratégico involucra dos etapas. La primera se inicia con la identificación de los principales problemas que afectan a la población del distrito en cuestión. Se trata de elaborar un listado de las necesidades y preocupaciones que se presentan como cruciales al momento del inicio de las actividades proselitistas, jerarquizado de acuerdo a la prioridad que asigne el electorado a cada tema.

No obstante, la obtención de información correcta acerca de cuáles son los problemas, necesidades y preocupaciones prioritarios es sólo el primer paso en la elaboración del diagnóstico estratégico. La segunda etapa consiste en la producción de un dictamen que señale cuáles son las acciones alternativas orientadas a la corrección de las situaciones relevadas en la primera etapa. Junto a la presentación de dichas alternativas, es imprescindible realizar un estudio de viabilidad que incluya las posibilidades, riesgos y costos implicados en cada uno de los cursos de acción considerados.

De este modo, el manejo de un sistema de información inteligente permite a los equipos de campaña contar con un conocimiento más acabado de los factores involucrados en la solución de las cuestiones electoralmente relevantes. En este sentido puede afirmarse que la información es poder. Los profesionales de la comunicación política tienen a su disposición una gran variedad de técnicas e instrumentos para la recolección e interpretación de la información requerida. Desde un punto de vista metodológico, estas herramientas pueden agruparse en métodos cuantitativos y cualitativos.

Los métodos cuantitativos se abocan a la medición de datos provenientes de la “superficie” del comportamiento político-electoral de los encuestados. Son técnicas estructuradas, basadas en modelos de cuestionarios rígidos y uniformes, cuya respuesta se encomienda a muestras de tamaño suficientemente representativo desde el punto de vista estadístico. Los métodos cuantitativos más utilizados son:

- Encuestas de Opinión
- Boca de Urna

Los métodos cualitativos apuntan a la obtención de información referida a aspectos más “profundos” del comportamiento político-electoral de los entrevistados. Son técnicas no estructuradas y, por ende, suponen el desarrollo de una relación más prolongada y flexible entre entrevistador y entrevistado. De allí que se apliquen a muestras más pequeñas y, en consecuencia, de menor representatividad estadística. Entre los métodos cualitativos se destacan:

- Entrevistas Profundas
- Grupos Focales
- Técnicas de Observación y Proyección

A pesar de la tendencia actual a privilegiar la utilización de métodos cuantitativos para el estudio del comportamiento electoral, un diagnóstico estratégico apropiado debe valerse de conclusiones derivadas del uso de ambos tipos de métodos, cuantitativos y cualitativos. Un enfoque exclusivamente cuantitativo acarrea el riesgo de obviar matices fundamentales del comportamiento electoral que sólo pueden ser abordados desde un enfoque de naturaleza cualitativa. Por ejemplo, la medición de la intención de voto puede involucrar “variables calificativas” tales como el voto castigo y el voto vergonzante, que no son identificables por los clásicos estudios cuantitativos.

6.2. MAPA POLÍTICO

La visión estratégica que exige toda campaña no puede ser alcanzada sin un exhaustivo y completo conocimiento de los actores que conforman el escenario socio-político y económico en que se celebrará la elección. La construcción de un mapa político requiere una detallada descripción del who's who (quién es quién) en la contienda electoral, así como también una visión panorámica de los sistemas de relaciones que existen o podrían existir entre dichos actores.

El primer paso en la confección de este mapa relacional lo constituye la demarcación del terreno político. Este puede quedar delimitado en base a diversos criterios:

- criterio ideológico
- criterio partidario
- criterio temático
- criterio geográfico

En rigor, un mapa político bien confeccionado requiere integrar la aplicación simultánea de todos los criterios mencionados. Asimismo, debe incluir una descripción detallada de las posiciones de otros actores que, sin ser protagonistas directos de la elección, juegan un papel destacado como grupos de presión o factores de poder (Iglesia, fuerzas armadas, medios de comunicación, sindicatos, cámaras empresariales, organizaciones no gubernamentales, entre otros).

Una vez determinados los límites del mapa y ubicados los actores en él, corresponde establecer cómo estos últimos se relacionan entre sí a la luz de los criterios descriptos con anterioridad. En este sentido, resulta menester identificar aquellas cuestiones que constituyen o pueden constituir puntos de coincidencia o diferenciación. Sin obviar la visión panorámica que ofrece el "mapa" de actores políticos y no políticos, el equipo estratégico de campaña debe suministrar a su candidato un informe preciso y puntual sobre qué situaciones lo acercan o alejan de los demás candidatos.

6.3. RED MOTIVACIONAL DEL VOTO

La red motivacional del voto puede definirse como el conjunto de justificaciones racionales e irracionales, manifiestas y no manifiestas, concientes e inconcientes, que constituyen la base lógico-valorativa de la decisión electoral. En otras palabras, es el conjunto de razones que los sufragantes evalúan al momento de decidir si votarán por el candidato A, B ó C. Existen diversas motivaciones electorales entre las que se destacan:

- identificación ideológica
- identificación partidaria
- identificación de clase
- identificación con la idea de cambio o continuidad
- identificación con el candidato
- identificación con la propuesta
- identificación con el discurso
- identificación con la imagen

Uno de los fenómenos de fondo que más ha impactado en las estrategias de campaña de los principales partidos políticos es precisamente el "corrimiento valorativo" que se verifica hoy en día en la red motivacional del voto.

En la década del setenta los votantes priorizaban dos motivaciones electorales en particular: la identificación partidaria y la identificación ideológica. Por entonces era muy importante para el electorado que el candidato lo representara en ambas dimensiones. Los ciudadanos, evidenciando una actitud de mayor "militancia", evaluaban sus alternativas de voto en términos de "lealtad".

En los años noventa el voto ha perdido gran parte de su sustancia ideológica y se ha orientado a la búsqueda de mensajes e imágenes. El ascenso de la video política y la decadencia de la tradicional representatividad de

los partidos han provocado que el electorado privilegie en las urnas su percepción acerca de lo que el candidato como figura individual propone, comunica y representa.

Las franjas de votantes “independientes” son más amplias día a día y, en consecuencia, a nadie asombra que los que ayer votaron por el partido A mañana lo hagan por el partido B. Como complemento de este “pragmatismo del voto independiente”, cobran relevancia las motivaciones basadas en la idea de cambio o de continuidad.

En conclusión, el corrimiento en la red motivacional del voto tiene como consecuencia más inmediata un significativo crecimiento de los sectores políticamente independientes.

6.4. ESTRATEGIA DE POSICIONAMIENTO

La decisión acerca de cómo posicionar a su candidato es la más trascendente y, por ende, la más difícil y riesgosa que los equipos estratégicos de campaña deben tomar. Posicionar significa decidir cuál será el “espacio electoral” que el candidato pretende ocupar en el mapa político o escenario estratégico.

El posicionamiento es por naturaleza una decisión estratégica de priorización y diferenciación y, por ende, debe ser concebido como una respuesta simple y unívoca a la pregunta ¿qué quiere significar políticamente el candidato en estas elecciones?

Desde la óptica de la comunicación política, cuando un candidato tiene más de dos o tres prioridades para una elección, en realidad carece de prioridades. Por ello, puede afirmarse que una estrategia de posicionamiento exitosa requiere:

- estar construida en base a la selección de muy pocas prioridades o posiciones.
- permitir una presentación simple y directa.

Desde el punto de vista metodológico, una apropiada estrategia de posicionamiento debe elaborarse considerando sus dos dimensiones básicas:

- **Posicionamiento Absoluto:** hace referencia a la creación en la mente de los votantes de una percepción global acerca de aquello que el candidato ha decidido representar primordialmente. Busca que esta percepción se construya independientemente de las características atribuidas a los demás candidatos.
- **Posicionamiento Relativo:** apunta a una estrategia de diferenciación que le permita al equipo de campaña demostrar que su propio candidato es mejor que cualquier otra opción electoral. Cobran relevancia los aspectos positivos del candidato en relación a los aspectos negativos de sus competidores y viceversa.

Existen numerosas circunstancias vinculadas al candidato como individuo que condicionan y limitan las decisiones de posicionamiento. No siempre los candidatos pueden posicionarse de acuerdo a sus expectativas. En efecto, la viabilidad de una estrategia de posicionamiento debe considerarse a la luz de los siguientes factores:

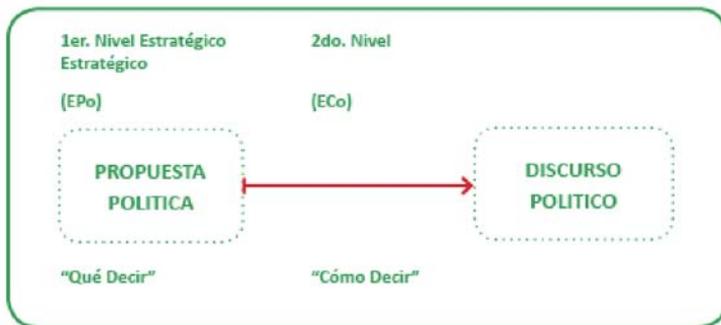
- Historia privada y familiar del candidato
- Pasado y presente político del candidato
- Personalidad del candidato
- Aspecto y limitaciones físicas del candidato
- Distancia entre candidato real y candidato ideal
- Asignaciones espontáneas sobre el candidato

7. ESTRATEGIA COMUNICACIONAL: LA ELABORACIÓN DEL DISCURSO POLÍTICO

Si bien la elaboración de una propuesta política inteligente es esencial en el marco de la puja electoral, contar con buenas ideas no garantiza necesariamente el éxito de una campaña. En algunas ocasiones, el desinterés por las propuestas y la falta de concreción de los proyectos pueden explicarse simplemente a raíz de la deficiencia de su contenido. En otras oportunidades, la indiferencia e incluso el rechazo de la propuesta política encuentran su causa en el desprestigio del portador del mensaje, cuya poca credibilidad pesa más que la buena calidad de la propuesta en sí.

Dado el caso hipotético de dos candidatos que, con iguales aptitudes personales de capacidad, liderazgo y confiabilidad, presenten al electorado propuestas similares, seguramente se impondrá quien transmita más eficientemente sus ideas, o sea aquel candidato que cuente con la mejor estrategia comunicacional.

En definitiva, el candidato debe superar la fase del diseño de la propuesta y encarar en forma anticipada y sistemática la elaboración del discurso. Así, quien se preocupe por las aspectos formales y no formales de la transmisión del mensaje político aventajará a quien no tenga en cuenta la importancia de las herramientas comunicacionales al momento de llegar a los votantes. Desde este punto de vista, cobra sentido el pensamiento lacaniano según el cual “lo que existe existe porque es dicho”.



En conclusión, el principal objetivo de este segundo nivel estratégico es la formación del discurso político y su transmisión efectiva y eficiente al electorado. Ambas tareas deben ser asumidas como decisiones sopesadas en las que cada elemento de la comunicación (emisor, medio, canal, receptor, mensaje, codificación, decodificación, retroalimentación, ruidos) debe ser ponderado con sumo cuidado.

7.1. COMUNICACIÓN Y COMUNICACIÓN POLÍTICA

La comunicación puede definirse como un complejo intercambio de estímulos y señales que dos o más sujetos realizan mediante diferentes sistemas de codificación y decodificación de mensajes. Entre las partes que intervienen en dicho proceso se generan flujos de información que buscan contextualizar el intercambio y, al mismo tiempo, llenar de contenido los símbolos elegidos para la transmisión de los mensajes que se intentan comunicar.

Según el prestigioso especialista Joseph Klapper, el proceso de comunicación presenta dos etapas sucesivas y complementarias que determinan un sistema de escalonamiento en el flujo de la información. La primera fase se inicia con el envío del mensaje por parte del emisor y culmina con la decodificación que realiza el receptor. Esta primera comunicación se complementa con una segunda fase que comienza con el reenvío del mensaje retroalimentado por parte del receptor y finaliza con la transmisión de un nuevo mensaje por parte del emisor.

Los sucesivos ciclos de reconstrucción del mensaje forman así un sistema circular que genera sus propios factores de cambio y adaptación. En realidad no son sólo el emisor y el receptor quienes construyen y reconstruyen los mensajes comunicados, sino que éstos son también redefinidos por los medios que los transmiten. El medio que interviene en el proceso de comunicación imprime su propia huella en el mensaje y, según el caso, lo refuerza, debilita o incluso contradice. En numerosas ocasiones, tal cual afirma el pensador canadiense Marshall McLuhan, “el medio es el mensaje”.

En el campo específico de la comunicación política, donde el papel de “emisor” es ocupado por el candidato y el de “receptor” por el electorado, los medios masivos de comunicación cumplen, precisamente, la función de “medio”. En rigor, esta función es compartida con otras formas de transmisión más directas, tales como actos públicos, caravanas, caminatas y otras iniciativas proselitistas. Sin perjuicio de ello, son los medios gráficos, la radio y la televisión quienes hoy en día concentran la mayor parte de la transmisión de los mensajes políticos.

En este marco, la decodificación de mensajes políticos y los posteriores reenvíos de información que realizan los electores generan el fenómeno comúnmente conocido como “opinión pública”. Esta es precisamente la vía utilizada por los votantes para responder a los estímulos provenientes de los candidatos.

El funcionamiento de este sistema de retroalimentación asegura y enriquece la bidireccionalidad del proceso preelectoral, permitiendo al candidato-emisor fortalecer y precisar su discurso en función de las demandas e inquietudes del electorado-receptor. Para ello, los equipos de campaña cuentan actualmente con numerosos instrumentos de Marketing Político tales como encuestas, mediciones y sondeos que se convierten en verdaderos “termómetros” del clima que vive la ciudadanía.



7.2. ESTRATEGIAS DISCURSIVAS

En el marco de las campañas electorales, los mensajes adquieren la forma de “discurso político”. En efecto, el discurso político es el envase semiológico mediante el cual los candidatos hacen llegar el contenido de sus propuestas políticas a los votantes. Es pertinente precisar que el concepto de discurso político no se limita a la tradicional práctica de hablar en público, sino que se extiende a diversas alternativas del “cómo decir”.

Los medios masivos se han convertido en la actualidad en el canal privilegiado de circulación del discurso político y, en consecuencia, la elaboración del mismo exige el trabajo conjunto de comunicadores sociales, asesores de prensa, semiólogos y especialistas en opinión pública. La competencia electoral contemporánea se desarrolla básicamente como una virtual “batalla comunicacional” en la que el discurso se convierte en lanza y escudo al mismo tiempo.

El diseño de una adecuada estrategia de comunicación política debe considerar el papel de los siguientes actores:

- **Enunciador:** es el candidato que emite el discurso.
- **Auditorio:** es el público ante el que se habla.
- **Destinatario:** es el conjunto de personas para quien realmente se habla, y puede ser:
 - Prodestinatario: es el partidario, simpatizante u “otro positivo”
 - Contrade destinatario: es el adversario u “otro negativo”
 - Parade destinatario: es el destinatario indeciso

En general, las estrategias discursivas apuntan a captar la adhesión de cada tipo de destinatario utilizando el modo de acercamiento más conveniente según el caso. Así, respecto de los prodestinatarios, se utilizará un discurso político de “refuerzo”, mientras que para los contrade destinatarios el discurso será de “polémica”. En el caso de los indecisos, el candidato intentará captarlos mediante discursos de “persuasión”.

En este contexto, las razones que el candidato esgrime ante los sectores independientes o dubitativos deben diferir de las presentadas a los simpatizantes o partidarios de su proyecto político. Ciertamente que los equipos de campaña deben decidir sus estrategias discursivas teniendo en consideración una serie de restricciones que limitan su discrecionalidad. Entre ellas se destacan:

- el contenido de la propuesta política.
- las expectativas del electorado.
- las tradiciones comunicacionales del partido.
- las estrategias discursivas de los adversarios.
- las características personales y el estilo del candidato.
- el presupuesto económico de la campaña.

7.3. MEDIATIZACIÓN POLÍTICA Y TELEVISIÓN

La irrupción de la imagen y el marketing en la lucha electoral ha provocado un replanteo en la totalidad de las formas comunicacionales utilizadas por los equipos estratégicos de campaña. Como ha quedado evidenciado, los instrumentos tradicionales de comunicación política cedieron gran parte de su protagonismo en manos de la televisión y la publicidad.

La consecuencia inmediata de dicho proceso fue la desaparición paulatina de géneros comunicacionales que hasta entonces ocupaban un papel preponderante en el marco de las campañas electorales. Así, la conferencia radial, el noticiero cinematográfico y el mitin político fueron reemplazados por nuevos géneros tales como el aviso publicitario, la entrevista televisiva, la mesa de opinión y los programas “no-políticos”, fueran éstos de actualidad, entretenimiento o humor.

Hoy en día, la planificación y organización de actos políticos, la elaboración de líneas discursivas y la selección del vestuario, la iluminación, el sonido y la escenografía ya no se deciden sólo en función del público que concurre al evento en cuestión, sino que se apunta primordialmente a una audiencia más amplia y mediatizada: los televidentes. De este modo, las personas que asisten a los actos públicos han dejado de ser espectadores para convertirse en actores de reparto de una película cuyos verdaderos destinatarios contemplan, desde la comodidad de su hogares, a través de las pantallas de televisión.

La “puesta en escena” de los actos proselitistas ha adquirido una relevancia inédita. Detalles tales como cuántos y quiénes compartirán el estrado con el candidato, cuándo será el momento oportuno para incorporar la presencia de su cónyuge y otros aspectos de la teatralización del acto son, en la actualidad, objeto de minucioso análisis por parte de los asesores de campaña. El fenómeno conocido como “videopolítica”, o sea la preferencia de los votantes por lo audiovisual en desmedro de lo textual, ha incorporado a la actividad proselitista la “lógica del espectáculo” inherente a la televisión. Este fenómeno se ve reforzado por la tendencia que se verifica en el electorado a evaluar sus opciones de voto con un enfoque “personalista”, según el cual la selección del candidato se realiza en base a su imagen individual y no por su pertenencia partidaria o doctrinaria.

7.4. NUEVAS FORMAS DE COMUNICACIÓN POLÍTICA

Las formas tradicionales de comunicación política tienen como elemento común la convicción de que el contacto directo entre candidato y electorado es la mejor garantía de una efectiva “llegada” del mensaje político a los votantes. Este contacto directo, que se expresa en términos físicos de presencia y proximidad del candidato, se establece en oportunidad de diversas actividades proselitistas planificadas por los equipos estratégicos de campaña. Entre ellas se destacan los actos políticos, los actos públicos, las marchas y movilizaciones, las caminatas, las caravanas, las visitas domiciliarias, las conferencias y seminarios y las cenas y reuniones.

Las formas modernas de comunicación política no promueven el contacto físico con el candidato sino que, por el contrario, apuestan a la “simulación” de una especie de “contacto virtual” entre el candidato y el electorado. Este contacto inmaterial se obtiene mediante la emisión de imágenes y la transmisión de símbolos impersonales. Las principales formas modernas de comunicación política son:

- comerciales televisivos e infomerciales
- otras acciones de publicidad
- (afiches, pasacalles, jingles, folletos, volantes, material de promoción y parlanteo)
- entrevistas y notas periodísticas
- conferencias de prensa y debates televisivo
- apariciones en programas de TV no-políticos
- operativos de prensa, gacetillas y literatura proselitista
- marketing directo
- (postal, telefónico y electrónico)
- páginas de Internet

Aunque algunos analistas consideran que los actos masivos han perdido relevancia, puede concluirse que en realidad éstos sólo se han visto redefinidos en su alcance y objeto. Como resultado de esta redefinición, en los años noventa el éxito de un acto político se mide más en función de la “cobertura masiva” por parte de los medios que por la concurrencia multitudinaria del público.

7.5. OPINIÓN PÚBLICA Y MEDIOS MASIVOS

Los equipos de campaña enfrentan el desafío de fortalecer sus estrategias comunicacionales en dos frentes al mismo tiempo. Uno de esos frentes se ubica en la intersección del accionar proselitista y la opinión pública. El otro está dado por la vinculación que los responsables de prensa establecen con los medios masivos de comunicación. En efecto, resulta importante distinguir entre “gerenciamiento de la opinión pública” y “manejo de medios”.

La opinión pública puede definirse como el conjunto de creencias percibidas y compartidas por la comunidad como interés general. Desde el punto de vista de su naturaleza, puede sostenerse que la opinión pública no es un acontecimiento sino un proceso dinámico, interactivo y democrático.

Las principales distorsiones en el sondeo y análisis de la opinión pública provienen de interpretaciones forzadas, premisas falsas y variables inapropiadas. Por otra parte, es frecuente que se llegue a conclusiones que, siendo lógicamente correctas, son derivadas de datos estadísticamente inválidos. En este caso, los errores encuentran su origen en: muestras no representativas, márgenes de error excesivos e influencia del encuestador.

En general, esta tendencia a realizar deducciones falaces en base a datos válidos o llegar a conclusiones lógicas a partir de información incorrecta, se explica en el campo de la política de la región como la consecuencia de una mala combinación entre investigación estadística y lógica periodística. En tal sentido, los equipos de campaña suelen preparar peligrosos “cócteles metodológicos”, que mezclan datos aportados por la estadística con interpretaciones propias de la lógica periodística; o datos provenientes de investigaciones periodísticas con pretensión de validez estadística.

En la actualidad, la mayoría de los operadores de prensa poseen una formación periodística o son directamente ex-periodistas. Las principales funciones de los responsables de medios de las campañas modernas pueden agruparse en dos amplias categorías: diseño y ejecución del Plan de Medios e imposición de la Agenda Política. Ambas funciones del equipo de prensa se ven dificultadas por su imposibilidad de controlar la línea editorial de los medios masivos. Los candidatos deben competir tenazmente por lograr el apoyo o, al menos, la neutralidad de los principales formadores de opinión de su distrito.

8. ESTRATEGIA PUBLICITARIA: LA CONSTRUCCIÓN DE LA IMAGEN POLÍTICA

Hasta mediados de siglo, la difusión de ideas políticas era encarada desde una óptica propagandística que apostaba a la movilización de las masas como herramienta central de acción partidaria. Cerrado el ciclo histórico de los liderazgos carismáticos que condujeron al mundo durante décadas, las agrupaciones políticas se vieron obligadas a actualizar sus técnicas de divulgación y captación de votos.

El mural de tiza y carbón, el informativo cinematográfico, la pintada callejera, la pegatina barrial y el pasacalle casero, todas éstas formas clásicas de la propaganda, han cedido su lugar preponderante a nuevas prácticas provenientes de la publicidad política moderna. Día a día son más los candidatos que convocan agencias especializadas en marketing político para que éstas diseñen y elaboren comerciales televisivos, slogans, campañas gráficas, jingles y material de promoción. Los mensajes electorales se comunican hoy en prolijas carteleras de uso comercial o en videoclips cuidadosamente editados.



Se trata de traducir la propuesta en discurso y el discurso en imagen. El paso del primer nivel estratégico al segundo consiste en hacer comunicable un conjunto de ideas. La transición del segundo al tercero significa darle al mensaje un formato audiovisual atrayente que, recurriendo a apelaciones emocionales, oriente la voluntad del votante en favor del candidato.

8.1. FORMAS MODERNAS DE PUBLICIDAD POLÍTICA

En el marco de las campañas electorales modernas, las nuevas formas de publicidad política tienen una doble función: comunicar y persuadir.

- **Función comunicativa:** es la que "denota" o transmite textualmente el mensaje.
- **Función persuasiva:** es la que "connota" o sugiere una segunda lectura

Una estrategia publicitaria exitosa será aquella que logre combinar equilibradamente las dos funciones arriba descritas. Las formas modernas de publicidad política exigen por lo tanto reducir el número de las propuestas, simplificar las argumentaciones y adaptar el mensaje a destinatarios múltiples. La selección y ejecución de una determinada estrategia publicitaria constituye un proceso complejo y dinámico que se ve condicionado por factores tales como los recursos económicos disponibles, la coyuntura política, la evolución de las encuestas, las tradiciones comunicacionales del partido, la personalidad del candidato, la relación entre cuadros políticos y publicitarios y las estrategias publicitarias de los demás candidatos.

El instrumento comúnmente utilizado a tal efecto se denomina "brief" y tiene por finalidad establecer las pautas generales que regirán el diseño de las acciones de publicidad política. El mismo contiene una síntesis de datos referidos a los objetivos políticos, los objetivos comunicacionales, el posicionamiento del candidato, las fortalezas y debilidades del candidato, los perfiles de los demás candidatos, el target electoral, el medio de difusión y el estilo publicitario.

La creatividad publicitaria está en consonancia con las líneas generales de las estrategias política y comunicacional cuando las imágenes creadas consolidan y potencian los ejes centrales de la propuesta y el discurso políticos. Sin embargo, ideas originales desde un punto de vista estrictamente publicitario pueden generar un efecto contraproducente al ser aplicadas al campo político. En estas ocasiones, la forma elegida para difundir el mensaje político resulta incoherente o contradictoria respecto de su contenido.

8.2. VIDEOPOLÍTICA E IMAGEN

Hace más de setenta años, el prestigioso autor Walter Lippman advertía en su clásica obra "Public Opinion" que la imagen era la forma más segura de transmitir una idea. Los políticos más nostálgicos se resisten a abandonar el tradicional discurso de barricada y miran con resignación cómo una nueva forma del decir político, "el mensaje vía imagen", escala posiciones.

Así como el corazón de la campaña es el candidato, el corazón del candidato es su imagen. En consecuencia, la imagen del candidato debe constituir el centro mismo de la campaña. Esta inusitada influencia de lo audiovisual en el campo de las estrategias electorales permitió a Giovanni Sartori acuñar el término

“videopolítica”. De acuerdo al pensador italiano, ésta surge como resultado de la transición de la “política del homo sapiens” (hombre que sabe) a la “política del homo videns” (hombre que ve).

No obstante, es menester puntualizar que la “imagen” de un candidato es mucho más que su apariencia física o superficial. En efecto, la imagen es el conjunto de percepciones que generan no sólo los aspectos visibles de la persona del candidato (rasgos, estética, vestimenta, posturas, gestos, mirada, peinado) sino también sus actitudes, su estilo de comunicación, su pasado, su ideas y sus contextos de pertenencia. Ciertamente que los equipos de campaña tienen entre sus misiones primordiales las de diseñar, construir y corregir la “imagen política” de sus candidatos. En la jerga del marketing político, esta serie de tareas es comúnmente llamada “el making del candidato”. Sin embargo, las decisiones tomadas en torno a cómo se quiere mostrar al candidato no pueden obviar ni contradecir lo que éste realmente es.

8.3. POSICIONAMIENTO Y ASIGNACIONES ESPONTÁNEAS

La imagen política es un conjunto de percepciones acerca de diversos aspectos del “ser” y el “actuar” del candidato. Esta definición supone pues un proceso de construcción de la imagen en el que intervienen en forma simultánea el candidato y el electorado. El primero intenta posicionarse en la mente colectiva de los votantes en base a las características que, a su juicio, lo convierten en la mejor opción. El segundo evalúa dichas características de acuerdo a su propia escala de valores y asigna al candidato conductas y actitudes que pueden o no coincidir con la realidad. En definitiva, la imagen política se produce en el plano de intersección entre el “posicionamiento” del candidato y las “asignaciones espontáneas” que los votantes le formulan.

La construcción de la imagen del candidato tiene por objeto maximizar sus fortalezas-oportunidades y minimizar sus debilidades-amenazas. A tal efecto, los publicitarios que integran el equipo de campaña apelan a la combinación de escenografías, colores, tonos de voz, emblemas y otros símbolos.

8.4. CANDIDATO IDEAL Y CANDIDATO REAL

En general, los equipos estratégicos de campaña suponen que los electores buscan candidatos con “personalidad”. Sin embargo, lo que los votantes realmente quieren es un candidato que posea una clase definida de personalidad. Sin embargo, es esencial comprender que las características que en un determinado momento histórico distinguen al “candidato ideal” sólo son válidas para el comicio en cuestión. Rasgos de la personalidad que hoy garantizan un triunfo en las urnas, pueden mañana convertirse en factores que conduzcan a la derrota.

Por ello, el “candidato ideal” puede definirse como el imaginario social que, de acuerdo a la opinión de los votantes, representa la personalidad política perfecta. Este imaginario refleja el consenso tácito al que arriban los ciudadanos luego de un complejo proceso de valoración colectiva que se da en tres dimensiones: la coyuntura actual (presente), la historia reciente (pasado) y las expectativas de cambio (futuro).

De este modo, las características personales atribuidas a la figura abstracta del candidato ideal no resultan de decisiones irracionales o antojadizas. Contrariamente, dichas características son seleccionadas por los electores en base a una evaluación más o menos exteriorizada acerca de los problemas y necesidades que afrontan, las prioridades que otorgan a los mismos y las soluciones que consideran más convenientes.

8.5. SEGMENTACIÓN Y TARGETING ELECTORALES

Los publicitarios tropiezan con grandes dificultades al intentar dirigir el mismo mensaje político a amplios grupos de destinatarios que tienen poco en común. Los niveles de eficiencia en la “llegada” del mensaje se diluyen cuando la publicidad política pretende complacer, en forma simultánea, a sectores de la sociedad que viven realidades notablemente disímiles.

Un manejo más razonable de los recursos de campaña exige que los equipos estratégicos concentren sus esfuerzos proselitistas en aquellos grupos de votantes cuya potencialidad electoral así lo justifique. Para ello, los profesionales de la comunicación política han incorporado a su disciplina dos técnicas que, aunque originarias del marketing comercial, fueron readaptadas a las particularidades del campo político. Estas técnicas, la “segmentación” y el “targeting”, son utilizadas por los equipos de campaña para dar a los estudios de “mercado electoral” un sentido estratégico.

La “segmentación electoral” consiste en identificar variables comunes que permitan agrupar importantes conjuntos de votantes bajo características similares y distintivas. Esta labor se lleva a cabo en tres pasos sucesivos: el relevamiento de los datos distintivos, el análisis y agrupamiento y la caracterización del segmento.

El principal aporte de la segmentación es su capacidad de revelar las oportunidades electorales que existen en el mercado político en cuestión. Ello posibilita emprender un gran número de acciones estratégicas diferenciadas que, de no existir una segmentación previa, no serían consideradas. Estas acciones estratégicas traducidas en iniciativas de publicidad pueden convertirse en poderosas herramientas de penetración electoral. Una de estas herramientas es la técnica conocida como “targeting electoral”. La misma se ocupa de evaluar la relevancia de los grupos identificados, seleccionar los segmentos más productivos y especializar y dirigir el mensaje político vía publicidad.

De esta manera, el targeting orienta el mensaje hacia blancos específicos, dotándolo de formas que resulten especialmente atractivas para los integrantes del segmento apuntado. Ello permite que el mensaje llegue con mayor contundencia y sin desperdiciar recursos. No obstante, la utilización de piezas publicitarias hechas “a medida” conlleva el riesgo de generar una multiplicidad caótica de mensajes y estímulos contradictorios. En consecuencia, una buena estrategia publicitaria debe partir de un mensaje único para luego avanzar hacia los segmentos seleccionados. A fin de adaptar el mensaje a los códigos particulares de éstos, los publicitarios presentan el mensaje original en formatos alternativos que varían en lenguajes, imágenes y otras simbologías.

9. DESAFÍOS ÉTICOS DE LA COMUNICACIÓN POLÍTICA MODERNA

La lucha por el poder adquiere sentido sólo si se nutre de los valores de fondo que todo candidato debe detentar: vocación de servicio, honestidad y liderazgo. El papel esencial de los profesionales de la comunicación política es proveer a los candidatos y sus equipos de un portafolio de herramientas comunicacionales y publicitarias que les permitan transmitir sus propuestas políticas de modo más eficiente.

En consecuencia, el proceso electoral involucra dos dimensiones de idéntica trascendencia: sustancia y forma. Así como una política sin forma es inoperante y estéril, una política sin sustancia es inconducente y superficial.

En el mundo comercial pueden observarse muchos casos en los que el encanto de los envases ha sustituido la competencia de precios y calidades. En el campo electoral el encanto de la publicidad política no debe de modo alguno sustituir el debate de ideas.

Una estrategia de comunicación política amoral, sin valores, puede transformar la competencia electoral en un mero “espectáculo”, en el que lo importante es el show y no la información. Así, la disciplina es susceptible de caer en la trampa de trivializar la discusión electoral, desplazando la política hacia una zona híbrida en la que los candidatos alternan en pie de igualdad con personajes de ficción, comentaristas deportivos y figuras de la farándula.

Al mismo tiempo, la cuestión de la “publicidad negativa” o campaña sucia se convierte en otro de los principales desafíos éticos de los equipos de campaña. El límite moral de las estrategias electorales tiene que estar impuesto por la necesidad de no degradar el debate político ni condicionar en forma abusiva la libertad de elegir de los ciudadanos.

El profesional de la comunicación política no necesita recurrir a maniobras turbias o campañas negativas para cumplir con su cometido, que no es otro que facilitar la transmisión del mensaje político. Por el contrario, ellos deben poner su capacidad de síntesis, su ingenio creativo y su visión estratégica al servicio de sus candidatos para colaborar en una mejor difusión de su propuesta y discurso políticos.

Es falso que para lograr impacto sea necesario recurrir al golpe bajo, a la crítica escandalosa o la calumnia. Tampoco es cierto que para seguir un “juego limpio”, los asesores de comunicación política tienen que resignarse a perder. Aquellos que plantean un supuesto dilema ético entre “virtud política” versus “eficiencia comunicacional” deben comprender que no se trata de una batalla entre platónicos y sofistas. Estamos convencidos de que la dicotomía no es tal: también se puede ser un “virtuoso eficiente”.

TERCERA SECCIÓN: *PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LA MUJER INDÍGENA*



Capítulo 05

DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES ANTE EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

*Rose Mary Madden Arias**

Dicen las cifras que hay 135 millones de niñas a las que les amputan el clítoris y hay más millones de mujeres a quienes el sistema patriarcal les ha amputado su dignidad, su integridad, su libertad y hasta su vida, todo lo que en especial le ocurre a las mujeres en la diversidad sexual y cultural.

Los derechos humanos de las mujeres han sido y son una prioridad para el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), tanto que, en sus más de 30 años de trayectoria, creó el programa específico relativo a los derechos humanos de las mujeres con una labor de más de 21 años.

Durante este período, las mujeres en el Programa han logrado resultados vitales, como por ejemplo, el trabajo a favor de la ratificación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) y, especialmente, del Protocolo Facultativo de la CEDAW, en los respectivos países de América Latina y el Caribe. La ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención CEDAW sigue siendo una deuda en algunos países de la Región, especialmente en Centroamérica. Así, Estados como Nicaragua, El Salvador y Honduras niegan a las mujeres la posibilidad de denuncia mediante este mecanismo al no haber ratificado dicho protocolo. Otra de las labores centrales del Programa ha sido la socialización de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belén do Pará).

En todas las culturas las mujeres son colocadas en algún grado de inferioridad con respecto a los hombres. Los argumentos para justificar esa desigualdad son diversos, pero se han identificado al menos tres rasgos en común:

1. Una ideología – y su expresión en el lenguaje – que explícitamente devalúa a las mujeres, otorgando a ellas, sus roles, sus labores, sus productos y su entorno social, menos prestigio y/o poder del que se le da a los hombres.

* Oficial Programa Especial, Derechos Humanos de las Mujeres, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

2. Significados negativos atribuidos a las mujeres y a sus actividades mediante hechos simbólicos, que no siempre se expresan de forma explícita.
3. Estructuras que excluyen a las mujeres de la participación en los espacios de más alto poder – o donde se cree que están los espacios de mayor poder – en lo económico, lo político y lo social.

Se podría agregar una cuarta característica: el pensamiento dicotómico, jerarquizado, heterosexista y sexualizado, que lo divide todo en cosas o hechos de la naturaleza o de la cultura y que al situar al hombre y lo masculino bajo la segunda categoría, y a la mujer y lo femenino bajo la primera, erige al hombre como parámetro o paradigma de la humanidad, así lo han afirmado diferentes teorías feministas.

Recordemos que la Declaración del Hombre y del Ciudadano 1789 no comprendió en su articulado ningún derecho para las mujeres.

En 1791 Marie Gouza, conocida como Olympe de Gouges, redacta la Declaración de los Derechos de la mujer y la Ciudadana, en Francia, siendo que este acierto, le costó la vida.

La Declaración universal de los derechos humanos, de 1948 declara teóricamente la igualdad formal de todas las personas, hombres, mujeres, y le debemos a Eleanor Roosevelt que no se denominara Declaración Universal de los Derechos del Hombre.

El poder político y social se dibuja como democrático, y ese mismo poder democrático dentro del patriarcado desdibuja a las mujeres. Por ejemplo, Costa Rica declaró 100 años de democracia en 1989, yo les pregunto ¿100 años de democracia de quienes? Si las mujeres votan en ese país de manera local por primera vez en 1950 en un cabildo y en 1953 a nivel nacional.

Recordando la incidencia social del movimiento sufragista en el siglo XIX y XX nos conecta con los derechos políticos de las mujeres, debemos recordar que el derecho al voto se alcanza ya entrado el siglo XX y que la universalidad del mismo no se ha logrado, por ejemplo los Emiratos Árabes Unidos o el Vaticano, no lo permiten.

Partimos que los derechos humanos son atributos inherentes a toda persona por su sola condición de serlo, sin distinción de edad, raza, sexo, nacionalidad, género, diversidad sexual, o clase social.

Los derechos humanos fundamentales no son neutrales y responden a construcciones socioculturales además de la imperante aplicabilidad de principios tales como la progresividad de los mismos.

Los sistemas patriarcales siempre han existido, y en ese sistema patriarcal es donde se han construido los mecanismos de aplicación de la norma, de los derechos humanos androcéntricos, con lo cual se hace que los derechos humanos que no sean suficientes, efectivos en algunos casos, ni accesibles.

Con relación a los derechos humanos de las mujeres, es necesario transformar la manera de verlos visibilizando al sistema patriarcal como un obstáculo estructural para su plena vigencia.

En tal sentido, la teoría de género ha sido una herramienta teórica, política y metodológica indispensable para comprender el sistema patriarcal como sistema o estructura que produce la discriminación, la violencia y la exclusión de las mujeres. Por ello, es necesario que los derechos humanos de las mujeres pasen de ser aspectos meramente formales a constituirse en una realidad social que contribuya a erradicar esas prácticas.

Fue en el vigésimo cuarto periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, donde la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) presentó un proyecto de “Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer”, que fue adoptada por aclamación y es conocida como Convención de Belém do Pará-CBDP. La Convención CBDP entró en vigor el 5 de marzo de 1995.

LOS DERECHOS HUMANOS TIENEN LAS SIGUIENTES CARACTERÍSTICAS:

Universalidad: son inherentes a todas las personas en todos los sistemas políticos, económicos y culturales;

Irrenunciabilidad: no se pueden trasladar a otra persona ni renunciar a ellos;

Integralidad, interdependencia e indivisibilidad: se relacionan unos con otros, conforman un todo (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales) y no se puede sacrificar un derecho por defender otro; y

Exigibilidad: el estar reconocidos por los Estados en la legislación internacional y nacional, permite exigir su respeto y cumplimiento.



1. CONFERENCIA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS

En 1993 se realizó la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, y en la Declaración y Programa de Acción de Viena, se reconoció en su párrafo 18 que “los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales. La plena participación, en condiciones de igualdad, de la mujer en la vida política, civil, económica, social y cultural en los planos nacional, regional e internacional y la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo son objetivos prioritarios de la comunidad internacional”.

La violencia y todas las formas de acoso y explotación sexuales, en particular las derivadas de prejuicios culturales y de la trata internacional de personas son incompatibles con la dignidad y la valía de la persona humana y deben ser eliminadas. Esto puede lograrse con medidas legislativas y con actividades nacionales y cooperación internacional en esferas tales como el desarrollo económico y social, la educación, la atención a la maternidad y a la salud y el apoyo social.

La cuestión de los derechos humanos de la mujer debe formar parte integrante de las actividades de derechos humanos de las Naciones Unidas, en particular la promoción de todos los instrumentos de derechos humanos relacionados con la mujer.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos insta a los gobiernos, las instituciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales a que “intensifiquen sus esfuerzos en favor de la protección y promoción de los derechos humanos de la mujer y de la niña”.

Para las minorías proclama “Considerando la importancia de las actividades de promoción y protección de los derechos de las personas pertenecientes a minorías y la contribución de esas actividades a la estabilidad política y social de los Estados en que viven esas personas”.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirma la obligación de los Estados de velar por que las personas pertenecientes a minorías puedan ejercer plena y eficazmente todos los derechos humanos y las libertades fundamentales sin discriminación alguna y en condiciones de total igualdad ante la ley, de conformidad con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas.

Las personas pertenecientes a minorías tienen derecho a su propia cultura, a profesar y practicar su religión y a emplear su propio idioma en público y en privado, con toda libertad y sin injerencia ni discriminación alguna. Así, en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, se reconoce "la dignidad intrínseca y la incomparable contribución de las poblaciones indígenas al desarrollo y al pluralismo de la sociedad y reitera firmemente la determinación de la comunidad internacional de garantizarles el bienestar económico, social y cultural y el disfrute de los beneficios de un desarrollo sostenible. Los Estados deben garantizar la total y libre participación de las poblaciones indígenas en todos los aspectos de la sociedad, en particular en las cuestiones que les conciernan. Considerando la importancia de las actividades de promoción y protección de los derechos de las poblaciones indígenas y la contribución de esas actividades a la estabilidad política y social de los Estados en que viven esos pueblos, los Estados deben tomar medidas positivas concertadas, acordes con el derecho internacional, a fin de garantizar el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las poblaciones indígenas, sobre la base de la igualdad y la no discriminación, y reconocer el valor y la diversidad de sus diferentes identidades, culturas y sistemas de organización social".

De manera progresiva y creciente, los derechos humanos de las mujeres han ido permeando la protección nacional e internacional de los derechos humanos tradicionales. La aplicación de una perspectiva de género, ha permitido el reconocimiento internacional acerca de la discriminación que enfrenta la mayoría de las mujeres en el mundo. Ha puesto de manifiesto las limitaciones que afectan el goce y ejercicio pleno de sus derechos humanos que les impiden mejorar las condiciones en las que viven. Es por ello que existen instrumentos internacionales de derechos humanos que toman como punto de partida esa desigualdad histórica, reconociendo y protegiendo específicamente los derechos de las mujeres; éstos se suman a los instrumentos jurídicos internacionales que conforman el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Destacan la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (conocida por sus siglas en inglés, CEDAW) y su Protocolo Facultativo, así como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (también conocida como Convención de Belém do Pará) (IIDH, CEJIL:2004).

La igualdad y la prohibición de la discriminación, son la base de los sistemas de derechos humanos y de la cultura de la legalidad. El término discriminación tiene su origen en la palabra latina *discriminatio*, cuyo significado es distinción, separación. La violación del derecho a la no discriminación, es la base de la vulneración de muchos otros derechos.

Las conductas discriminatorias se sustentan en valoraciones negativas sobre determinados grupos o personas.

Dicho de otro modo, la discriminación se basa en la existencia de una percepción social, que tiene como característica el desprestigio considerable de una persona o grupo de personas, ante los ojos de otras. Estas percepciones negativas tienen consecuencias en el tratamiento hacia esas personas, en el modo de ver el mundo y de vivir las relaciones sociales en su conjunto. Todo ello influye en las oportunidades de las personas y por consiguiente, en el ejercicio de sus derechos y en la realización de sus capacidades. Es decir, la discriminación tiene un impacto en el ordenamiento y en las modalidades de funcionamiento de cada sociedad en particular (Torres:2004c).

Es importante señalar que en toda discriminación está presente la idea de superioridad-inferioridad. Aunque las formas de discriminación hayan variado a lo largo del tiempo y en los diferentes contextos históricos, sus bases se mantienen y se reproducen en nuevas actitudes.

2. INSTRUMENTOS INTERAMERICANOS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES

En el Sistema Interamericano, nos basamos en la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana de Derechos Humanos, y además se han adoptado varios instrumentos sobre derechos humanos (de carácter general y específico), que han ido ampliando progresivamente la normativa y el alcance de la protección regional.

Este marco normativo se complementa con los Estatutos y Reglamentos de sus órganos de protección: la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Hay sociedades en que existe la dualidad entre las conductas machistas por parte de los hombres indígenas como parte de su acervo cultural y el sistema interamericano de protección de derechos humanos. Debemos partir desde el punto de vista de que derechos humanos no puede admitir que se vulneren derechos humanos individuales basándose en prácticas culturales o en derechos colectivos, por ejemplo las mujeres indígenas han tenido que recurrir a solicitar anticonceptivos inyectables porque si se dan cuenta en su comunidad, hasta se arriesga que las agredan físicamente.

Dentro de las formas de violencia que viven las mujeres indígenas encontramos la violencia comunal, la violencia de los hombres indígenas para con las mujeres indígenas, el control sobre las indígenas que ejercen el compañero, la familia del compañero y por parte de las estructuras comunales. (Acceso a la Justicia de las mujeres indígenas en Centroamérica. Pág. 28)

Bien dentro de las violencias contra las mujeres que hasta hora se señalan tanto en el Sistema de Naciones o en Sistema Interamericano encontramos:

Violencia Económica

De acuerdo al Estudio a Fondo del Secretario General de la ONU sobre todas las formas de violencia contra la mujer (2006), se entiende la violencia económica como la negación al acceso a los recursos básicos o control sobre ellos, como la limitación, control o impedimento del ingreso de las percepciones económicas de la mujer.

Violencia Patrimonial

En América Latina y el Caribe las leyes empiezan a diferenciar violencia económica de violencia patrimonial, entendiéndose la violencia patrimonial como la limitación de las mujeres a disponer de su patrimonio, incluyendo bienes comunes y propios adquiridos durante el matrimonio.

Violencia Moral

Entendida como cualquier conducta que implique calumnia, difamación o injuria contra la mujer. La más común de estas violencias es cuando nos dicen mal paridas y fuimos bien paridas, putas y no lo somos, mala madre y no somos.

Violencia Simbólica

Comprende mensajes, valores y símbolos que transmiten y reproducen relaciones de dominación, desigualdad y discriminación contra las mujeres. Por ejemplo, un anuncio de arroz tío Pelón, les invito a verlo.

Violencia Femicida

Definida como:

"la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres"².

1 II Informe hemisférico CIM pag. 19

El Femicidio

“...la muerte violenta de mujeres por razones de género, ya sea que tenga lugar dentro de la familia, unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal; en la comunidad, por parte de cualquier persona, o que sea perpetrada o tolerada por el Estado y sus agentes, por acción u omisión”.

Costa Rica criminaliza el femicidio cometido dentro del matrimonio o unión de hecho declarada o no, mas no se manifiesta por los femicidios cometidos perpetrados ya sea por un conocido de la mujer asesinada, en la comunidad o por el Estado o cuando el perpetrador es un funcionario público.

Trata de personas

El Protocolo de Palermo define la trata de personas en su artículo 3 inciso a) como: la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra; con fines de explotación, que incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos

Hostigamiento Sexual

El hostigamiento sexual incluye un comportamiento de contenido sexual tal como contactos físicos e insinuaciones, observaciones de tipo sexual, exhibición de pornografía y exigencias sexuales, verbales o de hecho. Este tipo de conducta puede ser humillante y puede constituir un problema de salud y de seguridad; es discriminatoria cuando la mujer tiene motivos suficientes para creer que su negativa podría causarle problemas en el trabajo, en la contratación o el ascenso inclusive, o cuando crea un medio de trabajo hostil”. Es de aplicación en el ámbito educativo y laboral, entre pares o de jefatura a persona subalterna, o de hombre a hombre, de mujer a mujer, de mujer a hombre o de hombre a mujer.

Violencia sexual dentro del matrimonio o unión de hecho

Los tipos penales, como los de violación sexual o lesiones es lo que supone esta forma de violencia, invisibilizando, e ignorando la situación histórica que legitima la violación de los derechos humanos de las mujeres en una relación consensuada.

Su cumplimiento puede verse obstaculizado por cuestiones procesales contempladas en las normas que regulan el procedimiento penal y la evidencia. Por ejemplo, en un Estado las normas procesales establecen que una mujer no puede ser testigo competente contra su esposo, salvo que se trate de un delito sexual en contra del padre de su hijo.

En otras regulaciones los códigos de procedimientos penales todavía ordenan audiencias de conciliación para estos delitos, o existen leyes que prohíben la figura de la conciliación y los jueces y juezas la aplican, contra ley.

Violencia sexual durante desastres naturales contra mujeres.

Recientemente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos otorgó medidas cautelares para la prevención y sanción de dicha violencia en Haití.

En contextos como el de un desastre natural se exacerban los patrones pre-existente de violencia contra mujeres y niñas.

Violencia obstétrica

El artículo 15 inciso 13 de la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Venezuela, fue la primera en definir esta modalidad de violencia. Esta ley define violencia obstétrica como:

“la apropiación del cuerpo y procesos reproductivos de las mujeres por personal de salud, que se expresa en un trato deshumanizador, en un abuso de medicalización y patologización de los procesos naturales, trayendo consigo pérdida de autonomía y capacidad de decidir libremente sobre sus cuerpos y sexualidad, impactando negativamente en la calidad de vida de las mujeres”

Por su parte en el Ecuador, su Ley Orgánica de Salud enfoca esta forma de violencia con una perspectiva multicultural, afirmando que respetará el conocimiento y prácticas tradicionales de los pueblos indígenas y afroecuatorianos, de las medicinas alternativas, con relación al embarazo, parto y puerperio, siempre y cuando no comprometan la vida e integridad física y mental de la persona.

Interrupción legal del embarazo

Estados como Chile, El Salvador, Nicaragua, Honduras y República Dominicana reportaron no contar con supuestos de interrupción legal del embarazo.

Aborto impune

Costa Rica permiten dicha práctica para salvar la vida de la mujer o la salud. Otros Estados establecen dicho procedimiento para salvaguardar la vida de la mujer y o para evitarle un daño grave o permanente a su salud física.

El incumplimiento por parte del Estado costarricense al no contar con la existencia de protocolos o guías de atención que permitan implementar su aplicación efectiva en los centros de salud y garantizar el acceso de las mujeres a dicho procedimiento, es una forma de violencia por parte de los Estados.

Anticoncepción de emergencia

Otra forma de violencia perpetrada por el Estado ocurre cuando se niega a las mujeres la anticoncepción de emergencia, y en especial al dejar en desprotección a las víctimas de violencia sexual que no pueden costear los honorarios de un médico particular para obtener la receta médica, así como el precio de la píldora en las farmacias, cuando está permitida.

Se presenta un patrón discriminatorio contra las mujeres rurales y más pobres, en tanto dichas acciones legales están orientadas en algunos casos a impedir el reparto gratuito de la anticoncepción de emergencia en los centros de salud públicos, mas no impide su comercialización en las farmacias del país.

“La discriminación y la intolerancia suelen constituir la base de otras violaciones de derechos humanos y ser generadoras de violencia contra grupos tradicionalmente discriminados. Desde el punto de vista normativo, un caso ilustrativo es la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (en adelante, “Convención de Belém do Pará”), la cual reconoce expresamente la relación que existe entre violencia de género y discriminación, indicando que tal violencia es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres, y que el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia incluye el derecho a ser libres de toda forma de discriminación y a ser valoradas y educadas sin patrones estereotipados. El Comité que vigila el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer ha manifestado que la violencia contra las mujeres es una forma de discriminación que limita el ejercicio de los derechos civiles, políticos, sociales y económicos. Otros ejemplos de esta conexión entre violencia y discriminación son los crímenes de odio (hate crimes) y, como caso extremo, el crimen internacional de genocidio, que precisamente tiene la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial, o religioso”.

(Ariel E. Dulitzky. Pga 24)

Otra cara de la moneda ocurre con la persecución penal hacia las mujeres indígenas por el uso de plantas medicinales de tipo psicotrópicas.

El acceso a la justicia como derecho humano comprende en el caso de las mujeres indígenas la del derecho propio indígena, en el caso de Guatemala el sistema jurídico Maya y la del derecho estatal.

El derecho propio indígena denota beneficios, conforma la cultura indígena, utiliza sus idiomas propios, parte de su cosmovisión y creencias, es sencillo, rápido, sin costos económicos para las partes (Acceso a la Justicia de las mujeres indígenas en Centroamérica. Pág. 19)

Acercándonos a las estructuras de poder, estás interrogantes se han hecho y no necesariamente se les da respuestas verdaderas:

- ¿Tienen las indígenas voz y voto en las asambleas comunales?
- ¿Existe una estructura machista y patriarcal en las asambleas comunales?
- ¿La resolución de conflictos las personas que resuelven son mujeres y hombres?
- ¿Reconocen la violencia sexual hacia las mujeres indígenas por parte de los hombres indígenas?
- ¿Comprenden sanciones en el derecho propio indígena por violencia intrafamiliar y violencia contra las mujeres indígenas?
- ¿Participan las mujeres en las estructuras comunales, si es así que puestos ocupan?

Dentro del derecho convencional, significativos para el quehacer político de las indígenas son la Convención Americana de Derechos Humanos, el Convenio 169, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las mujeres-CEDAW y su Protocolo Facultativo y la Convención para Prevenir, Sancionar y Eliminar la Violencia contra la Mujer-Belem do Pará. Todos estos instrumentos y el mecanismo del Protocolo Facultativo deben pasar por ser conocidos como derechos para las indígenas, si no los conocen no pueden defenderlos, se vuelve letra muerta para todas las mujeres.

Derechos de las mujeres indígenas

Justicia con pertinencia cultural Acceso a la justicia, según la Defensoría de la Mujer Indígena

Tiene su inicio y su llegada en la persona, en resolver sus necesidades jurídicas, a través de un servicio que la dignifique y la trate con igualdad y equidad. Por tanto, la justicia oficial en una nación pluricultural, multiétnica, multilingüe y debe ser impartida respetando dichas características. (Acceso a la Justicia de las mujeres indígenas en Centroamérica, Pág. 85)

Todos los derechos humanos son propios de las mujeres y hombres indígenas, por el hecho de ser personas, y de sus comunidades pero los Estados patriarcales se han concentrado mucho en negar los derechos humanos y por ello todas las socializaciones de conocimiento deben hacerse partiendo de visibilizar a las mujeres, sus derechos y sus especificidades para las mujeres indígenas

2. COMENTARIO:

1.- Inexistencia de norma expresa para mujeres indígenas y en general por identidad étnica. Esto obedece a que la normativa debe ser universal, sin embargo se puede derivar o inferir de esta normativa lo relativo a cada entidad social.

Adicionalmente no habría que olvidar que existen otras normas complementarias como la Ley Orgánica de Participación Ciudadana que podrían ser utilizadas para casos específicos

2.- La normativa electoral debe llegar a establecer con claridad la exigencia de cumplir con los principios de paridad, igualdad, alternabilidad y secuencialidad tanto al interior de los partidos políticos (directivas) como en los procesos de elección popular, y las mujeres indígenas como al resto de las mujeres.

3.- El Estado promueve la participación de la mujer, además de los principios ya señalados, a través de medidas de acción positiva.

Qué sistema legal es el adecuado para combatir la violencia contra las mujeres en las comunidades indígenas, falta por oír las voces de las mujeres empoderadas y no sumisas.

Bibliografía

Acceso a la Justicia de las mujeres indígenas en Centroamérica/IIDH. San José, CR ISBN 978-9968-611-69-5

Ariel E. Dulitzky. El Principio de Igualdad y No Discriminación. Claroscuros de la Jurisprudencia Interamericana, Ariel E. Dulitzky / citado 07 de mayo 2013. Disponible en la www.anuariocdh.uchile.cl

CIM-OEA Acceso a la Justicia para mujeres víctimas de violencia en las Americas.2007.

Internet: <http://www.cidh.org>

Corte Interamericana de Derechos Humanos Documentos básicos en materia de derechos humanos en el Sistema Interamericano actualizado a febrero de 2010. Convención de Americana de sobre Derechos Humanos, Pacto de San José. San José, Costa Rica

Instituto Interamericano de Derechos Humanos-IIDH. (1992). Convención Sobre la Eliminación de la Discriminación contra La Mujer. San José, Costa Rica

Instituto interamericano de Derechos Humanos, Igualdad para una democracia incluyente / Line Bareiro e Isabel Torres editoras y coordinadoras académicas; San José, C.R. : IIDH, 2009

Instituto Nacional de las Mujeres. (2005). Diversidad Cultural: convenios, declaraciones y acuerdos de la Organización de Naciones Unidas. Instituto Nacional de las Mujeres- 1 ed.—San José: Instituto Nacional de las Mujeres, - (Colección legislación, #14).

Capítulo 06

LA EQUIDAD DE GÉNERO Y LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LA MUJER INDÍGENA

*Dra. Paloma Bonfil S.**

Hablar de equidad de género significa remitirse a un marco de relaciones de poder y paralelamente, a los derechos que deben reconocerse a individuos y colectivos en toda sociedad. El género es un concepto que se define como la construcción cultural de la diferencia sexual que produce desigualdad en todos los planos de la interacción humana. Los distintos sistemas de género asignan a hombres y mujeres distintos derechos y valoraciones y en el plano de la toma de decisiones, reconocen en los hombres la figura de autoridad, poder y gobierno, que se expresa de muy distintas maneras pero que se refleja en los datos sobre participación política de mujeres indígenas, dentro y fuera de sus pueblos.

La participación política es un derecho humano reconocido y consagrado en distintos instrumentos internacionales. Las últimas dos décadas han visto surgir y crecer un movimiento de mujeres indígenas por el reconocimiento de sus derechos, como mujeres y como integrantes de pueblos diferenciados. En la medida en que la participación de las mujeres indígenas en la esfera y los asuntos públicos de sus comunidades, sus pueblos de pertenencia y los estados-nación de los que también son ciudadanas, señala y denuncia las distintas expresiones de exclusión y discriminación, la participación política femenina indígena es profundamente cuestionadora tanto de las estructuras de autoridad y gobierno indígenas, como de los sistemas democráticos vigentes en América Latina.

Este documento explora las razones por las que la participación política de las mujeres indígenas debe considerarse más allá de la ocupación de cargos públicos y de gobierno; o de la militancia en partidos políticos y organizaciones que, por el contrario, deben concebirse como ámbitos complementarios a la transformación de las relaciones de poder en la familia, en la comunidad, en el ámbito laboral y en las estructuras políticas.

La discusión sobre las condiciones necesarias que una sociedad debe alcanzar para asegurar el cumplimiento de los derechos individuales y colectivos de sus sectores componentes ha pasado a ser un tema de reflexión para el presente y futuro de las democracias actuales y un contenido necesario en el ejercicio de las ciudadanías contemporáneas. En América Latina, los últimos veinte años han sido una etapa de construcción de marcos normativos para el ejercicio de derechos diferenciados en la que se han destacado las luchas y demandas de distintos actores sociales, entre ellos, los pueblos indígenas.

El reclamo al derecho a la diferencia de los pueblos indígenas se ha incorporado a las leyes nacionales de los distintos países de la región bajo diversas condiciones a través de un proceso accidentado de articulación

* Historiadora, etnohistoriadora y socióloga rural, se ha dedicado al trabajo para y con las mujeres indígenas desde la sociedad civil, la administración pública y la investigación. Es colaboradora del Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza.

con los marcos de derechos humanos y con los distintos enfoques del “interés nacional”. En este proceso, la subordinación y exclusión de las sociedades indígenas en América Latina, ha llevado a las organizaciones y representaciones de los pueblos indios a impulsar estrategias de priorización de sus demandas y plataformas ante los Estados nacionales, bajo diversos esquemas de resistencia y negociación en un proceso que se ha traducido con frecuencia en el relegamiento de otros derechos y demandas. En estas intersecciones un sector especialmente invisibilizado, al menos hasta la última década, han sido las mujeres indígenas.

Por un lado, el ejercicio de los derechos diferenciados para las mujeres indígenas exige condiciones para el cumplimiento de los derechos humanos, los derechos colectivos y culturales de los pueblos indios, los derechos de las mujeres y los derechos constitucionalmente consagrados para los ciudadanos de cada país. Por otra parte, los proyectos culturales y mecanismos de reproducción social de los pueblos indígenas han enfrentado los códigos y valores de las democracias “occidentales” en los países de la región para tutelar los derechos de esos grupos particulares, de modo que en gran parte de América Latina se han impulsado reformas constitucionales, leyes y decretos dirigidos a las poblaciones indígenas de cada país. Esta construcción de normativas ha evidenciado tanto los nichos de oportunidad para el ejercicio de derechos de las mujeres indígenas, como los obstáculos vigentes para el disfrute de su ciudadanía. Desde la perspectiva de género los derechos de la mujer se vinculan al debate sobre derechos humanos, estado de derecho y participación política de los pueblos a los que pertenecen, lo cual significa que ciudadanía y género se orientan a un análisis de los derechos de la mujer y de la implementación social de los mismos.

Un aspecto relevante de las luchas femeninas indígenas por el reconocimiento y ejercicio de sus derechos, dentro y fuera de sus colectividades, es la interpretación cultural de los derechos reconocidos a las mujeres en general, la identificación de sus necesidades específicas y la construcción de sus propias plataformas en América Latina.

Las demandas de las mujeres indígenas se relacionan con la viabilidad del ejercicio de sus derechos en sus países, en los pueblos de los que forman parte y en las relaciones de poder en las que están inmersas. Por ello, los derechos de las mujeres indígenas son fundamentales para la construcción de sociedades incluyentes. Un análisis de las realidades femeninas indígenas en diversos contextos nacionales permite establecer una dimensión adicional de los procesos de ciudadanía que impulsan las organizaciones de mujeres indígenas para ubicarlos en sus coincidencias y particularidades, dentro de los procesos de construcción de ciudadanía indígena en América Latina y como parte del diálogo para la consolidación de las democracias en la región. Desde esta perspectiva, hablar de género y participación política implica el ejercicio ciudadano de las mujeres indígenas como base para el reconocimiento y cumplimiento de sus derechos, tanto al interior de sus propios colectivos, como en su calidad de ciudadanas nacionales y en los cuatro ámbitos principales donde hoy se reproducen las culturas indígenas latinoamericanas: el contexto rural “tradicional”; el contexto rural en transformación; el contexto urbano y el contexto transnacional.

El ejercicio de derechos de las mujeres indígenas en sus propios pueblos exige considerar las dimensiones compartidas en los países latinoamericanos, pese a sus diferencias y especificidades. La primera dimensión es la legitimación de los derechos indígenas, que ha seguido procesos diversos de reconocimiento en las leyes nacionales, las cuales en algunos casos estipulan un amplio espectro de derechos; mientras en otros son limitadas y enfocan ciertos aspectos: educación, reproducción cultural, identidad, territorio, acceso y control de recursos, tenencia de la tierra, justicia o salud, por ejemplo.



Wendy Torres Albornoz

Esta gama de espacios para los derechos indígenas en Latinoamérica responde a la transformación de las sociedades indígenas y los contextos nacionales que derivan de la globalización, la emergencia de las identidades, las condiciones de organización y participación indígena en las decisiones nacionales, el fortalecimiento de los regímenes democráticos y las modalidades de reestructuración de los estados nacionales traducidas en reformas multiculturales en los países de la región.

En segundo término, se encuentran la pobreza y exclusión compartidas por los pueblos indígenas en América Latina. Al respecto, los indicadores disponibles muestran que aunque los márgenes de desigualdad de cada país entre poblaciones indígenas y no indígenas pueden variar (hay naciones más desiguales internamente que otras), todos los casos apuntan una desventaja para los actores indígenas: pobreza extrema, alto grado de marginación, elevados índices de analfabetismo y rezago educativo, discriminación, rezago alimenticio y nutricional, problemas de cacicazgos locales y regionales, subordinación y exclusión políticas, exclusión cultural, bajo acceso a satisfactores y servicios básicos, pérdida y despojo de recursos ambientales, bajos índices de ocupación y poca valoración y remuneración de la fuerza de trabajo indígena, altos índices de morbilidad y mortalidad por enfermedades prevenibles y curables; y pérdida de condiciones para la reproducción económica campesina, entre los más importantes.

La globalización económica y las reformas estructurales emprendidas por los estados latinoamericanos en las últimas décadas, no han logrado cerrar la brecha de desigualdad entre las sociedades nacionales y los pueblos indígenas en la mayoría de los países, aunque se han abierto nichos de oportunidad para la legitimación de algunos derechos diferenciados para estos últimos. Entre las variables que afectan a los pueblos indígenas y su relación con las sociedades y los estados que los contienen puede mencionarse el adelgazamiento de la estructura institucional de las reformas neoliberales, lo que ha supuesto políticas asistencialistas y de combate a la pobreza, más que planteamientos de desarrollo incluyente en la mayoría de los países en la región. En este marco, la exclusión de las poblaciones indígenas ha hecho que los recortes en el gasto público, la falta de inversión para la ampliación de servicios y los procesos de la llamada contra-reforma agraria en distintos países (México y Colombia, entre otros), se traduzcan en mayor reducción de los niveles de bienestar indígenas.

Otro factor común a las relaciones entre los estados nacionales y las sociedades indígenas en América Latina ha sido el impulso a políticas sociales con enfoque multiculturalista, inscritas en las nuevas tendencias del abandono de la función mediadora del estado; y de reestructuración económica. Estos procesos diferenciados han dejado atrás los enfoques políticos que distinguieron la relación de los estados nacionales con las poblaciones indígenas de sus territorios, como el de segregación que se desarrolló en Guatemala hasta antes de la firma de los Acuerdos de Paz, o como el asimilacionista, impulsado en México a través del indigenismo nacionalista. La nueva relación con los pueblos indígenas pretende su reconocimiento legal y ha generado nuevas modalidades ciudadanas en la región, expresadas en las reformas constitucionales (Panamá, 1971; Brasil, 1988; Colombia, 1991; El Salvador, 1992; Guatemala, 1992; México, 1992 y 1996; Paraguay, 1992; Perú, 1993; Argentina, 1994; Bolivia, 1994 y 2009; y Ecuador, 1994); la legislación secundaria¹, y en la implementación de programas sectoriales (de salud, de educación, de reproducción lingüística), o en una institucionalidad indigenista (Fundación Nacional del Indio, FUNAI, en Brasil; Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, CDI, en México, por ejemplo). A lo anterior se suman los procesos constituyentes de Ecuador y Bolivia en los que representaciones indígenas asumieron el gobierno nacional e impulsaron reformas para incluir y reconocer los derechos de los pueblos originarios.

Por un lado, los marcos normativos sobre derechos indígenas en las políticas multiculturalistas de los estados latinoamericanos han permitido una cierta ampliación del reconocimiento a la autonomía de los pueblos indígenas en algunos programas de desarrollo y de gobierno, en respuesta parcial a ciertos planteamientos y demandas de las organizaciones indígenas. Por otro lado, estos derechos reconocidos han sido criticados en

¹ Como ejemplo pueden mencionarse las siguientes legislaciones: en Argentina, la Ley número 23.302 sobre Política Indígena y apoyo a las comunidades aborígenes; en Costa Rica, la Ley número 6, 172 del 29/01/1977 y sus reformas; en Chile, la Ley número 19.253; en Ecuador, el Decreto número 133 sobre el Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros, Conpiadein; en Nicaragua, la Ley número 28, Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua; y en Paraguay, la Ley número 904, Estatuto de las Comunidades Indígenas, (cfr. Graciela González, pp. 13-17)

algunos de los países de la región porque su aplicación es limitada y reproduce, a excepción de casos como el de Ecuador y Bolivia, una ciudadanía incompleta.

Entre los elementos comunes a los contextos latinoamericanos de derechos de las mujeres indígenas se cuentan por su parte, factores que refuerzan las condiciones de marginación y la exclusión ciudadana indígenas, de hombres y mujeres. Una de esas variables es la invisibilidad. La falta de información desagregada, suficiente, actualizada y confiable sobre las condiciones de los derechos de las mujeres indígenas en los países de la región, no ha impedido afirmar mediante estudios de caso, investigaciones aisladas o muestreos estadísticos, que la subordinación combinada de género, pertenencia étnica y clase en poblaciones indígenas, asociada a condiciones de marginación y pobreza generalizadas, así como al pendiente del pleno ejercicio de los derechos colectivos, se traduce en desventajas desproporcionadas para las niñas y mujeres.

Para concluir este primer dibujo de los contextos compartidos para el ejercicio de los derechos de los pueblos y las mujeres indígenas en las naciones latinoamericanas, cabe señalar que dentro de los acotados márgenes de reconocimiento y participación indígena surgidos con las modificaciones legales y las políticas multiculturales en la región, se visibilizaron procesos de reconstitución indígena impulsados por organizaciones, comunidades y líderes y que han resultado en la formulación articulada de derechos –humanos, culturales, colectivos e individuales– desde la experiencia contemporánea de la identidad indígena.

Así, si bien las cifras disponibles demuestran la condición de subordinación y exclusión de los pueblos indígenas con respecto a las sociedades que los contienen y de las mujeres indígenas dentro de ellos, las condiciones de injusticia no han frenado la organización y participación de estos actores por la demanda de sus derechos; y en el caso de las mujeres indígenas, lejos de ser “víctimas de su cultura”, se observa su participación en las luchas de sus pueblos y el desarrollo paralelo de una reflexión propia sobre sus derechos, negociando tanto su cultura como la justicia en sus colectivos; y reclamando inclusión y respeto a los Estados y sociedades nacionales. Así, las mujeres indígenas han impulsado la construcción de sus derechos, apropiándose y resignificando los marcos legales disponibles dentro de sus países, así como los acuerdos internacionales de derechos; y cuestionando y reelaborando sus derechos al interior de sus propias sociedades.

1) DERECHOS HUMANOS Y DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS: UN DIFÍCIL PROCESO DE LEGITIMACIÓN

La información disponible permite establecer que poco más del 10% de la población en América Latina es indígena, es decir, cerca de 30 millones de personas, pertenecientes a 522 pueblos diferentes y hablantes de 420 lenguas, 103 de las cuales son transfronterizas. En la mayoría de los países latinoamericanos, la población indígena representa entre el 3% y el 10% de la población total, si bien México, Bolivia, Guatemala y Perú concentran el 87% de la población indígena de América Latina y el Caribe. Dentro de las aceleradas transformaciones de los pueblos indígenas existe una pérdida de la lengua materna (99 pueblos indígenas son ya monolingües en español o portugués y cerca del 26% de las lenguas originarias se encuentra en peligro de extinción); un acelerado proceso de urbanización de la población indígena (en México, cerca de la mitad de los indígenas habitan ya en asentamientos urbanos; y más del 70% de los mapuche vive en centros urbanos de Chile y Argentina, por ejemplo); la intensificación de la migración en diversas modalidades; el aumento de la escolarización en las nuevas generaciones; la reproducción de las brechas de desigualdad; y la emergencia política indígena a nivel nacional y en foros internacionales.

- En Panamá existen siete pueblos indígenas con una población que suma casi 250 mil habitantes y representa el 8.4 % del total nacional. A nivel constitucional, se les reconocen los derechos a su territorio a través de las llamadas *comarcas* indígenas. Aunque los territorios indígenas poseen una inmensa riqueza natural, el empobrecimiento de la población indígena es alarmante en un país con altos niveles de ingreso *per capita* y que es segunda nación con peor distribución del ingreso en el continente. A nivel de participación política, se reconocen los congresos indígenas como entes de gobierno autónomo a

través de los cuales los indígenas deciden sus normas internas. En cuanto a la participación política en organismos centrales, ejecutivo, legislativo y judicial, la participación indígena es prácticamente nula.

- En Ecuador existen catorce nacionalidades originarias o indígenas, con una población aproximada al millón de habitantes. Tras intensos procesos de resistencia, las organizaciones indígenas lograron en 1998 que la Constitución del Ecuador reconociera el carácter “pluricultural y multiétnico” del Estado y en el mismo año, tras las movilizaciones indígenas, se consiguió que el Congreso Nacional ratificara el Convenio 169 de la OIT. A casi una década de la inserción de un marco de derechos garantizados por el Estado ecuatoriano para los pueblos indígenas, estos derechos y el reconocimiento de la diversidad continúan sin ser exigibles por falta de un marco legal secundario que haga viable su consecución plena².

A partir de la reinstauración de las democracias institucionales en América Latina en los ochenta, la mayoría de los estados suscribieron los acuerdos internacionales sobre derechos indígenas y construyeron mecanismos para aplicarlos. En términos generales, los avances legislativos de protección y reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas si bien insuficientes, han permitido la defensa de sus culturas y su autonomía, el ejercicio de una ciudadanía cultural y la reconstitución de pueblos y comunidades en la era de la globalización, mediante la participación política y la revitalización de sus instituciones, especialmente las de justicia y gobierno.

Respecto a los derechos de las mujeres indígenas, se cuenta con instrumentos internacionales clave: Plataforma de Beijing; Declaración del Cairo sobre Derechos Sexuales y Reproductivos; la Declaración de Belém do Pará contra la Violencia hacia las Mujeres; la Convención Internacional contra todas las Formas de Discriminación hacia las Mujeres (CEDAW); y el Foro Internacional de Mujeres Indígenas (FIMI) en la ONU. Estas plataformas representan un marco de derechos que reconoce la diversidad cultural e identifica formas de organización social y política, de ejercicio de autoridad y autonomía, de impartición de justicia y de formulación de derechos, a su vez recogidas por las legislaciones nacionales. La reinstauración de las democracias en la región, las luchas ciudadanas por derechos diferenciados (de pueblos indígenas, de mujeres, de jóvenes, de minorías) y la fuerza de las organizaciones indígenas en cada país han impulsado avances distintos en los derechos indígenas.

En términos de derechos humanos generales, se observa es que sigue existiendo una relación conflictiva entre los pueblos indígenas y los poderes nacionales y que con frecuencia, la movilización indígena por sus derechos (a los recursos, a la tierra y el territorio, a la autodeterminación y la autonomía) se criminaliza, lo cual acarrea graves, constantes y repetidas violaciones a los derechos humanos indígenas, colectivos e individuales.

La lucha indígena por sus derechos ha demostrado que no basta con la promulgación de leyes o la generación de institucionalidad pública, sino que se requieren un enfoque multidimensional en su formulación y aplicación, la voluntad política de gobiernos y representantes indígenas; y la participación de los propios pueblos para establecer condiciones de ejercicio de esos mismos derechos. En ese contexto se han diálogos y negociaciones entre los gobiernos, los organismos internacionales y las representaciones indígenas que han contribuido a visibilizar a los pueblos indígenas, mientras su participación y movilización han incidido en sus posibilidades de ejercicio de derechos³. El ámbito internacional ha sido fundamental para el despliegue de los liderazgos indígenas, así como la reformulación de su proyecto político y su articulación con las sociedades que los contienen. En esos procesos de lucha por derechos específicos indígenas, las mujeres han jugado un papel fundamental.

Las organizaciones, los movimientos y liderazgos de hombres y mujeres indígenas han significado la revitalización de sus culturas, el desarrollo de propuestas de sociedades multiculturales, interculturales y pluriétnicas incluyentes, a partir de la redefinición de sus derechos como pueblos e individuos y de sus sistemas propios de autoridad y justicia, conocidos como sistemas de “usos y costumbres” que definen culturalmente, los derechos otorgados a las mujeres.

En este proceso de revitalización cultural se han formado líderes —hombres y mujeres— indígenas en derechos humanos que han repensado el derecho propio desde una perspectiva más amplia, apoyados

² Datos tomados de IWGIA, *El mundo indígena 2008*.

³ Ver, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los Indígenas, Rodolfo Stavenhagen*, 27 febrero de 2007.

en instrumentos para renegociar su autonomía y ejercicio de derechos dentro de los contextos locales y nacionales. "Paulatinamente, las conferencias internacionales y foros indígenas que se han ido desarrollando más frecuentemente desde los años 90, determinaron que los pueblos indígenas, las organizaciones y mujeres indígenas también pudiéramos ampliar nuestra visión y empezar a buscar formas de comunicación y solidaridad con las indígenas de otras partes de América y del mundo. La existencia de organizaciones mixtas y de mujeres indígenas favoreció las posibilidades de articulación entre sus similares"⁴.

Por una parte, los instrumentos y foros de reconocimiento y legitimación de los derechos indígenas, facilitaron la construcción de un discurso de reivindicaciones e identidad que abrió camino a las especificidades de los diversos pueblos indios, de modo que la demanda indígena actual en América Latina combina reivindicaciones económicas y materiales, con la exigencia de respeto a la diversidad cultural y los derechos específicos indígenas⁵. De esta experiencia de formulación y legitimación indígena de derechos hacia afuera, se desprende el proceso de construcción de derechos hacia adentro de las mujeres indígenas en América Latina.

2) DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y POSICIONAMIENTO DE LAS MUJERES

"Mi nombre es Esther, pero eso no importa ahora. Soy zapatista, pero eso tampoco importa en este momento. Soy indígena y soy mujer, y eso es lo único que importa ahora....Quiero explicarles la situación de la mujer indígena que vivimos en nuestras comunidades,... La situación es muy dura. Desde hace muchos años hemos venido sufriendo el dolor, el olvido, el desprecio, la marginación y la opresión. Sufrimos el olvido porque nadie se acuerda de nosotras... Mientras no contamos con los servicios de agua potable, luz eléctrica, escuela, vivienda digna, carreteras, clínicas, menos hospitales; mientras muchas de nuestras hermanas, mujeres, niños y ancianos mueren de enfermedades curables, desnutrición y de parto, porque no hay clínicas ni hospitales... Principalmente las mujeres, son ellas las que sienten el dolor del parto, ellas ven morir sus hijos en sus brazos por desnutrición, por falta de atención, también ven sus hijos descalzos, sin ropa porque no alcanza el dinero para comprarle porque son ellas que cuidan sus hogares, ven qué le hace falta para su alimentación... Desde muy pequeña empezamos a trabajar cosas sencillas. Ya grande sale a trabajar en el campo, a sembrar, limpiar y cargar su niño...También sufrimos el desprecio y la marginación desde que nacimos porque no nos cuidan bien. Como somos niñas piensan que nosotros no valemos, no sabemos pensar, ni trabajar, cómo vivir nuestra vida. Por eso muchas de las mujeres somos analfabetas porque no tuvimos la oportunidad de ir a la escuela. Ya cuando estamos un poco grandes nuestros padres nos obligan a casar a la fuerza, no importa si no queremos, no nos toman consentimiento. Abusan de nuestra decisión, nosotras como mujer nos golpea, nos maltrata por nuestros propios esposos o familiares, no podemos decir nada porque nos dicen que no tenemos derecho de defendernos. A nosotras las mujeres indígenas, nos burlan los ladinos y los ricos por nuestra forma de vestir, de hablar, nuestra lengua, nuestra forma de rezar y de curar y por nuestro color....Nosotras las mujeres indígenas no tenemos las mismas oportunidades que los hombres, los que tienen todo el derecho de decidir de todo. Sólo ellos tienen el derecho a la tierra y la mujer no tiene derecho como que no podemos trabajar también la tierra y como que no somos seres humanos, sufrimos la desigualdad"

Discurso de la Comandante Esther del EZLN ante el Congreso de la Unión, México, 27 de febrero de 2001

4 Rivera Zea, Tarolia, p.27

5 Véase el trabajo de Xochilt Leyva Solano "Indigenismo, Indianismo y 'ciudadanía étnica' de cara a las redes neo-zapatistas, pdf, s.f.

La lucha indígena por sus derechos ha planteado a los estados nacionales de América Latina la urgencia de ofrecer respuestas legales, políticas e institucionales tanto a las condiciones de exclusión de las mayorías indígenas como a la diferencia y la diversidad. En este contexto, las movilizaciones de las mujeres indígenas por sus derechos: como mujeres y como integrantes de sociedades culturalmente diferenciadas, han buscado legitimar un piso adicional de derechos, dentro y fuera de sus comunidades y pueblos de pertenencia, en un proceso difícil que cuestiona las subordinaciones combinadas en que están insertas, tanto ante la sociedad nacional como en sus propios colectivos.

La experiencia de mujeres indígenas en América Latina para formular un nuevo discurso de derechos y definir mecanismos que les garanticen su ejercicio, ha contribuido a enriquecer el discurso y los instrumentos de derechos humanos, tanto a nivel local como global; y ha generado alternativas para democratizar las estructuras comunitarias y nacionales de representación y ejercicio de poder. En esta conjunción, las estructuras políticas y de derechos que inciden en la vida de las mujeres indígenas y en el ejercicio de sus derechos, se expresan en las instituciones de justicia y en los espacios y mecanismos de participación en la toma de decisiones a las que ellas tienen acceso. Al igual que en las movilizaciones indígenas, la lucha de las mujeres por su ciudadanía en América Latina ha tenido varias manifestaciones y ha demostrado la subordinación desproporcionada en la que se encuentran: como mujeres, como indígenas y como población excluida y marginada.

El primer obstáculo para que las mujeres indígenas ejerzan sus derechos son las condiciones de marginación de sus pueblos que conforman un entorno de vulnerabilidad por la desigualdad generalizada. De este primer marco, se desprende otra tensión: la diversidad, la desigualdad y la diferencia aparecen no sólo entre los pueblos indígenas y las sociedades nacionales latinoamericanas, sino al interior de los pueblos indígenas donde se establecen condiciones distintas y jerarquizadas para los derechos de sus integrantes.

En ese sentido, si los marcos conceptuales y la legitimación de derechos de los pueblos indígenas aún no se han consolidado pese a los avances obtenidos, la respuesta a los derechos específicos de actores internos de los pueblos indígenas (como las mujeres, los jóvenes y los niños y las niñas), es aún más inmadura. Lo anterior remite a la falta de información y de visibilidad de las agendas y demandas específicas de las mujeres indígenas, pues como ya se ha señalado, el desarrollo de enfoques e indicadores de género adaptados a las diversas realidades indígenas constituye aún un vacío identificado y un dilema político de los movimientos indígenas que no se ha resuelto. En este sentido, la segunda gran amenaza a los derechos de las mujeres indígenas son la invisibilidad y la invisibilización.

La falta de reconocimiento a la vulnerabilidad específica de las mujeres indígenas por razones de género y la inexistencia de mecanismos efectivos para proteger y promover sus derechos, dentro y fuera de sus pueblos, constituyen importantes barreras al cumplimiento incluso de derechos reconocidos. Obviar y desconocer las relaciones de cooperación y conflicto entre los varones y las mujeres de distintas generaciones, incluyéndolos indistintamente en la figura de "la comunidad" como entidad política, como se hace en muchos instrumentos sobre derechos indígenas, es una forma de invisibilizar las contradicciones que pesan sobre este sector.

Si bien no se trata aquí de negar la condición subordinada de las mujeres indígenas en sus familias, sus organizaciones y sus pueblos, esta situación debe ponerse en contexto, pues requiere un registro preciso –que aún no existe para muchos de los pueblos indígenas– de las formas en que la demanda de derechos de las mujeres se esgrime a veces por la sociedad, a veces por el Estado, para descalificar las instituciones y el derecho indígena, y colocando a las mujeres en la falsa disyuntiva de defender sus derechos o los de sus pueblos. Así, "si bien es cierto que las mujeres indígenas se enfrentan a poderosas ideologías de género arraigadas en el discurso de la tradición, que obstaculizan su participación política en cargos públicos y favorecen su exclusión en la toma de decisiones, también es cierto que, en los últimos tiempos, las mujeres organizadas han desarrollado estrategias para discutir las tradiciones y abrir espacios en las instituciones comunitarias, y las han llevado a cabo con ritmos y maneras diferenciadas"⁶. Como señala una dirigente quechua del Perú:

6 Teresa Sierra, "Las mujeres Indígenas ante la justicia comunitaria", p.75

“En los últimos veinte años la lucha de las mujeres indígenas ha estado centrada en la lucha por la vida y la sobrevivencia ante la agudización de la pobreza en el campo y las pocas oportunidades de empleo. Efectivamente, la pauperización de la economía familiar, la pobreza de las zonas rurales y el deterioro generalizado de la sociedad indígena por factores internos y externos, han obligado a que la mujer tenga que asumir responsabilidades que recargan sus tareas cotidianas e incluso en situaciones de conflicto, y ante la ausencia del varón, se han creado organizaciones de diversa índole cuya característica es la de contribuir a la solución de problemas inmediatos. ...En cada país las mujeres se han destacado por su compromiso en la defensa de sus pueblos. No podemos olvidar que frente a la violación de los derechos humanos indígenas en regímenes dictatoriales, fueron las mujeres mayas de Guatemala quienes se organizaron inmediatamente para denunciar al mundo los abusos con el pueblo. Así también las mujeres quechuas del Perú empezaron a denunciar la desaparición de sus familiares en épocas de violencia, y las indígenas migrantes que se encuentran en barrios populares son las que inician las organizaciones de barrios y luego dan vida a organizaciones de sobrevivencia como son los comedores populares, haciendo frente a la pobreza extrema ocasionada por la falta de atención del Estado y el desempleo reinante”.

En ese marco, los informes del Relator Especial señalan repetidamente: “particularmente grave es la situación de los derechos de las mujeres indígenas”, las condiciones de pobreza, de exclusión y de racismo, “afectan principalmente a las mujeres, los niños y las niñas...”; “las mujeres resienten particularmente estas condiciones...”; “los indicadores de desarrollo humano demuestran la condición especialmente desventajosa de las mujeres”; “los niños, las niñas y las mujeres son víctimas desproporcionadamente representadas de los conflictos violentos...”; etc. Así, el diagnóstico realizado por el Relator Especial Stavenhagen da cuenta del “entrecruzamiento de las subordinaciones” que hace que las mujeres indígenas constituyan uno de los sectores sociales con menos derechos reconocidos entre los pueblos indígenas, a resultas de la desigualdad indígena y de la dominación patriarcal sobre las mujeres indígenas, dentro y fuera de sus comunidades.

La desigualdad y subordinación de las mujeres indígenas tiene muchas manifestaciones: desde la escasa participación en decisiones públicas (participación política) hasta el homicidio, pasando por situaciones de violencia en los hogares como parte de la vulneración de sus derechos; de agresiones sexuales y maltrato en zonas de militarización y conflicto armado, o de indefensión en situaciones de desplazamiento forzoso, viudez o jefatura de hogar. Las mujeres indígenas enfrentan condiciones especialmente agudas de exclusión y de obstaculización para ejercer sus derechos, en tanto integrantes de pueblos subordinados y culturalmente diferenciados; en razón a su condición de pobreza y marginación; y por motivos de género.

En ese marco, la demanda de reconocimiento a los derechos de las mujeres indígenas surge en un contexto en el que se reproduce la discriminación en diversas modalidades y dentro del cual la desigualdad de las mujeres como ciudadanas minorizadas en las sociedades latinoamericanas, es un hecho plenamente reconocido por los instrumentos internacionales. En 1979, la Asamblea General de las Naciones Unidas sometió a firma y adhesión la *Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (CEDAW por sus siglas en inglés), que en treinta artículos establece deberes y derechos para prevenir y erradicar la discriminación en contra de las mujeres, afirmando que la “discriminación contra la mujer viola los principios de la igualdad de derechos y el respeto de la dignidad humana” y está conformada por “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad entre el hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o cualquier otra esfera” (Art. 1o).

La CEDAW, junto con la Plataforma de Beijing, la Declaración del Cairo y la Convención de Belém do Pará han sido los instrumentos internacionales de derechos de las mujeres que más se han incorporado a la formulación de derechos de las mujeres indígenas, a través de foros, reuniones y talleres en los que representantes indígenas

7 Tarclia Rivera Zea, p. 27

han elaborado un marco general de reconocimiento de derechos de las mujeres indígenas, inserto en la defensa de sus pueblos y en un diálogo intercultural, tanto entre los mismos pueblos indígenas, como entre éstos y las sociedades nacionales.

El concepto de interculturalidad ha servido para la formulación de derechos de las mujeres indígenas, como referencia de los movimientos indígenas (en los países andinos, en México y en Guatemala) que cuestiona las visiones excluyentes y reivindica la diversidad como valor y base de las democracias en América Latina; y como reconocimiento de la relación diferentes y desigual de los pueblos indígenas con las sociedades nacionales.

Así, el primer marco de exigencia de derechos y de participación política de las mujeres indígenas remite a las luchas de sus pueblos. La *Declaración del Sol*, resultado del I Encuentro Continental de Mujeres Indígenas (Quito, Ecuador, 1995) sentó las bases de las aspiraciones de las mujeres frente al “movimiento indígena”, frente al movimiento feminista, frente a los estados nacionales y frente a la cooperación internacional. Este proceso avanzó en el foro de mujeres indígenas de la IV Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995) que produjo la *Declaración de Mujeres Indígenas en Beijing*, un documento sin precedentes, suscrito por representantes indígenas de todos los continentes y que sentó la base de las reivindicaciones de las mujeres indígenas a partir de aspiraciones como las de “cualquier movimiento por el reconocimiento de derechos”.

“La característica principal es que partimos de nuestro sentir colectivo con reclamos que corresponden al derecho de los pueblos llegando a lo específico desde las mujeres indígenas; el derecho colectivo al territorio, a la cultura, al desarrollo económico y social, al uso de nuestros recursos naturales, al reconocimiento y respeto del conocimiento tradicional, la erradicación de todo tipo de marginación, discriminación, explotación, etc.

En estos últimos años nos ha tocado esclarecernos entre nosotras mismas, tener la seguridad de que luchar por nuestros pueblos también pasa por contribuir a disminuir las diferencias y privilegios entre los miembros de la comunidad indígena. Hacer que nuestros líderes varones entiendan que hay que retomar el equilibrio en las relaciones entre todos nosotros, y que hablar y trabajar para mejorar las propias capacidades de las mujeres indígenas no significa dividir la organización, como muchas veces nos lo han dicho, sino más bien fortalecernos mutuamente y hacer unidad en la lucha colectiva con equidad”⁸.

Con estos encuentros dio inicio un proceso que se ha prolongado hasta la fecha, de organización internacional de mujeres indígenas dirigida a la participación política, la formulación y el ejercicio de derechos, la participación en la lucha de sus pueblos a partir de su posicionamiento como mujeres, el establecimiento de diálogos y alianzas con otros movimientos de mujeres; y la negociación con el Estado. La década de los noventa marca un proceso de articulación de las movilizaciones y el discurso de derechos de las mujeres indígenas en América Latina, con una agenda política que combina sus demandas de género con las demandas por la autonomía de sus pueblos. Desde 1995, un colectivo creciente de mujeres indígenas ha avanzado construyendo espacios independientes a través de los Encuentros Continentales de Mujeres Indígenas (Quito, 1995, México, 1997; Panamá, 2000; Lima, 2002; hasta llegar al octavo encuentro que se realizará en México, en 2011); de la presencia activa en foros, encuentros y reuniones internacionales y de la conformación de redes regionales de mujeres indígenas (Coordinadora Continental de Mujeres Indígenas, Enlace Continental de Mujeres Indígenas, Foro Internacional de Mujeres Indígenas (FIMI), sucesivamente), que han alimentado las plataformas indígenas nacionales y locales en cada país, así como la articulación de organizaciones indígenas transfronterizas, como en el caso de las mujeres mapuche, de Chile y Argentina. En estas experiencias las demandas de género de las mujeres indígenas son demandas por la legitimación y el ejercicio de derechos y marcan una crítica al racismo y la discriminación contra los pueblos indígenas, por un lado; y al esencialismo “indianista” y “comunalista”, por otro.

⁸ Tarilla Rivera Zea, p.28

“En algunos contextos esta lucha por la justicia social para los pueblos indígenas y por la equidad para las mujeres se ha dado a partir de una apropiación de los discursos transnacionales sobre derechos humanos, en otros contextos sin embargo, estos discursos se han combinado con una retórica que reivindica la cosmovisión indígena como una forma más holística de relacionarse con la naturaleza y la sociedad. En muchas ocasiones estos discursos han sido calificados de esencialistas y deslegitimados por académicos y activistas no indígenas, sin explorar las posibilidades que un esencialismo estratégico puede tener para pueblos cuyas culturas e identidades han sido negadas por los procesos de colonización. Algunas académicas feministas han sido especialmente críticas ante este discurso por la manera en que algunos sectores de movimientos indígenas latinoamericanos se han valido del concepto de complementareidad para hacer una representación idealizada de sus culturas y sociedades negando las relaciones de poder entre los géneros. Sin embargo, desde otra perspectiva, las mujeres indígenas están reivindicando el concepto de complementareidad para criticar y cuestionar la manera en que los hombres indígenas están reproduciendo las relaciones de poder del colonizador rompiendo con los principios de dualidad de las culturas mesoamericanas”⁹.

En la construcción de su *ciudadanía diferenciada* para el reclamo de sus derechos, las representantes del movimiento indígena han enfrentado críticas a los sistemas normativos indígenas como violatorios de sus derechos humanos. En México, por ejemplo, algunas lideresas indígenas cuestionaron las representaciones prejuiciadas y ahistóricas de la tradición utilizadas para descalificar los “usos y costumbres” indígenas, señalando que esos sistemas normativos propios están siendo analizados por las mismas mujeres indígenas, ante el reconocimiento de la existencia de costumbres lesivas a las mujeres, junto con otras que las protegen dentro de las comunidades (*La Jornada* Abril 3, 2001 p.9, citado por Aida Hernández)

Algunas lideresas e ideólogas indígenas han formulado un discurso de derechos en el que la vida privada se presenta como asunto público, como tema relevante para el fortalecimiento de las identidades y la consolidación del tejido comunitario, puesto que los derechos de las mujeres son derechos que no amenazan la unidad indígena. La lucha de las mujeres indígenas por el reconocimiento de sus derechos en sus pueblos y organizaciones no ha concluido, como tampoco se han resuelto las demandas de reconocimiento de sus pueblos. Éste ha sido el proceso de construcción de los *derechos hacia adentro* impulsado por las mujeres de los pueblos indios de Latinoamérica.

3) LOS DERECHOS DE LAS MUJERES INDÍGENAS DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO

“Aunque en las últimas décadas el movimiento indígena ha alcanzado notoriedad y los medios de comunicación nos facilitan un acercamiento mayor al resto de la sociedad al igual que en los foros internacionales, no se ha incorporado en los discursos del mismo movimiento indígena las reivindicaciones de género ni se toman en cuenta los conflictos al interior de las familias y comunidades. Por lo tanto y a pesar de los aportes de las mujeres, el respeto al concepto de equidad, complementariedad y equilibrio no es práctica común en nuestro territorio”¹⁰.

Esta cita muestra una situación generalizada entre mujeres indígenas en América Latina, tanto en organizaciones nacionales como la CONAIE, en Ecuador; como en contextos micro locales y comunitarios, pues hasta ahora, no se han incorporado los derechos de las mujeres indígenas a las plataformas de derechos colectivos indígenas. Sin embargo, los reclamos sobre el territorio, la autonomía, el reconocimiento de los marcos

⁹ Rosalva Aida Hernández y María Teresa Sierra, “Repensar los derechos colectivos desde el género: aportes de las mujeres indígenas al debate de la autonomía” p. 115

¹⁰ Tarcila Rivera Zea, “Indígenas luchando por sus derechos”.

normativos tradicionales, el acceso, control y uso de los recursos naturales, el derecho a la identidad o el acceso a los servicios y satisfactores básicos cambian de forma y grado cuando se piensa, no en los pueblos, sino en los hombres y mujeres de muy distintas edades y condición que los integran.

El impulso a los derechos de las mujeres sigue ocupando un lugar secundario ante otros atropellos a los derechos indígenas desde la perspectiva de las organizaciones y el discurso indígenas, con lo que se impide el cuestionamiento a fondo de las relaciones internas de desigualdad de género que se expresan como los sistemas normativos tradicionales, la costumbre de la herencia, la violencia de género y el ciclo de reclusión y exclusión de las mujeres en la vida de las comunidades.

La legitimación social de los derechos de las mujeres indígenas es un paso obligado para cerrar la brecha de implementación, tan insistentemente señalada en los informes del Relator Especial; y esa legitimación pasa por la ampliación de la demanda de los derechos "hacia afuera", a una construcción de los derechos hacia adentro. Esta es la tarea principal de participación política que realizan hoy las mujeres indígenas organizadas en América Latina y a partir de la cual han desarrollado un discurso étnico de derechos de género¹¹ a partir de préstamos políticos y conceptuales sobre derechos humanos, derechos indígenas y derechos de las mujeres, especialmente para cuestionar propositivamente, sus propios sistemas de derecho, autoridad y justicia.

"Detrás de todo esto hay un dilema, puesto que se presenta cada vez más, entre los actores políticos mayas –hombres y mujeres, pero principalmente hombres– un rechazo a la idea de trabajar con poblaciones indígenas desde la perspectiva de género. Se entiende que el 'género' es un mecanismo 'que quiere igualar a las mujeres y a los hombres' y por lo mismo, tiende a 'separarlos', por lo que resulta nocivo para la cultura maya. ... (sin embargo,) Si bien la perspectiva de género no nace, en principio, como una categoría propuesta por las mismas mujeres indígenas –de ahí su rechazo por su origen 'occidental'– su uso es importante en tanto nos ayuda a comprender de qué manera las relaciones sociales entre mujeres y hombres mayas han sido influidas por el contexto colonial y capitalista y hasta dónde los hombres mayas y no mayas han reconstruido sus propias formas de poder que les otorgan privilegios. Los activistas mayas, si bien rechazan la categoría de género, aún no proponen otra categoría que pueda aportar una perspectiva crítica de las relaciones de poder entre mujeres y hombres mayas. Las categorías de complementariedad, dualidad y equilibrio, más que un contenido analítico, tienen hasta ahora, una utilización de reivindicación política, discurso que ubica a las mujeres mayas más como 'guardianas de la cultura' y menos como seres sociales dentro de un sistema más complejo"¹².

La participación organizada y pública, política, de las mujeres indígenas para formular, exigir y ejercer sus derechos específicos (a la salud, a la educación, a la decisión sobre su propio cuerpo y su maternidad, a la participación política, a la propiedad, a la no discriminación, a una vida sin violencia, a la cultura propia, a los recursos, al trabajo remunerado, a la tierra, a la toma de decisiones) implica cuestionar jerarquías y desigualdades: entre pueblos indígenas y estado y sociedad nacionales; así como entre hombres y mujeres, que se dan en la familia, en la comunidad, en sus relaciones con el mercado y en su interlocución con las instituciones.

El cuestionamiento planteado por las mujeres politiza todos estos aspectos de las relaciones humanas y por eso, puede afirmarse que la construcción y el ejercicio de derechos de las mujeres indígenas conforman una modalidad de participación política que lleva al ámbito público, dentro de las comunidades y estructuras indígenas, así como ante las instituciones nacionales y la sociedad general, una manera distinta de percibir los problemas y de imaginar sus soluciones, basada en la condición y posición de las mujeres indígenas.

11 En las demandas de derechos de las mujeres impulsadas por las propias indígenas, puede observarse un amplio rango de posicionamientos y corrientes: desde los discursos que recuperan la cosmovisión y los valores indígenas para darles un sentido de inclusión para las mujeres (esta visión ha sido especialmente desarrollada en Guatemala); los discursos "indianistas" de derechos de las mujeres que rechazan las semejanzas con la condición de otras mujeres debido a la experiencia colonial indígena; hasta la integración de un discurso de "femismo indígena" adoptado en varios países (Perú, México), por lideresas con larga formación en espacios y redes internacionales; y el discurso global de los derechos de las mujeres indígenas con perspectiva de género e identidad cultural.

12 Aura Cumes, "Sufrimos vergüenza": mujeres k'iche' frente a la Justicia comunitaria en Guatemala", pp. 110 y 113.

En términos generales, puede afirmarse también que la participación política de las mujeres indígenas en los países de la región se presenta en al menos, dos sistemas paralelos de autoridad y gobierno bajo modalidades diversas. En las últimas décadas la demanda de derechos de las mujeres indígenas se ha planteado a través de diversas formas de participación y de reivindicación de los derechos de las mujeres indígenas, que retorna siempre a la comunidad o al pueblo de pertenencia.

La construcción, legitimación y ejercicio de derechos de las mujeres indígenas se produce en dos planos principales: en los espacios culturalmente asignados por género en las sociedades indígenas y en las organizaciones de mujeres indígenas que buscan el reconocimiento de sus derechos económicos, de acceso a los servicios y a los recursos y que han impulsado la conciencia étnica y de género por la que posicionan sus demandas. El ejercicio de derechos de las mujeres indígenas pretende revertir la triple discriminación y el racismo de género, etnia y clase.

Entre las principales barreras a los derechos de las mujeres indígenas de América Latina, se encuentran: la distribución sexual del trabajo que asigna a las mujeres las tareas domésticas y de atención del grupo familiar: la crianza de los hijos, la elaboración de alimentos, el cuidado de la casa y los enfermos, las actividades “complementarias” de generación de ingresos, producción de traspato o ayuda en las actividades productivas; actividades que se consideran funciones “naturales” femeninas y que no se valoran como trabajo, con lo cual se excluye a las mujeres de otros derechos asociados a las tareas de los varones: propiedad de la tierra y la vivienda, derechos políticos, autonomía personal y autoridad.

Estos aspectos conforman el sistema de género que se fundamenta culturalmente en los sistemas ideológicos indígenas de dualidad, complementareidad, comunalidad y equilibrio que no siempre reflejan las condiciones y situaciones concretas de los derechos de las mujeres indígenas. Como responsables de la familia y el hogar (sin servicios como agua potable, luz eléctrica, centros de salud y educativos) y como agentes económicos en la reproducción de sus pueblos y de sus países (como trabajadoras campesinas sin ingresos, sin seguridad social, sin vacaciones ni derecho al retiro), las mujeres indígenas no cuentan con reconocimiento, apoyos ni protección por parte de la mayoría de los estados nacionales lo que forma parte de la desigualdad de género y pertenencia étnica en la región.

Las mujeres indígenas han identificado la desigualdad y la discriminación en el ámbito familiar y el matrimonio o la pareja; al igual que en las normas sociales que determinan los roles y conductas que deben seguir y que responden a las ideologías de género de los pueblos indígenas y de las sociedades nacionales cuya transgresión es castigada. Las mujeres indígenas denuncian como bases de su exclusión y discriminación al interior de sus pueblos las siguientes: el desconocimiento de sus derechos; el desconocimiento de sus derechos como mujeres y como mujeres indígenas; los casamientos forzados y la venta de mujeres; el reducido acceso a la educación; las violaciones y la violencia sexual; el acceso restringido a la propiedad de la tierra y otros recursos económicos; el limitado acceso a cargos públicos y de autoridad; las prolongadas jornadas de trabajo cotidiano (más de 12 horas); la poca libertad personal de circulación y decisión. Así, la discriminación de las mujeres indígenas se produce por el entrecruzamiento de sus condiciones de exclusión del ejercicio de sus derechos individuales y colectivos; y de reclusión en el ámbito privado, doméstico y familiar en el que se invisibiliza su desventaja y se naturaliza su subordinación.

De esta forma, un contexto cultural de control, subordinación y discriminación contra las mujeres indígenas, se agrava ante la falta de respuesta institucional a la protección efectiva de sus derechos, según los compromisos internacionales asumidos por los estados latinoamericanos y en seguimiento de muchas de sus propias legislaciones nacionales.



4) LAS PROPUESTAS Y ESTRATEGIAS DE LAS MUJERES INDÍGENAS: UNA APUESTA POR LA DIVERSIDAD

A lo largo del proceso de formulación, legitimación, reconocimiento y ejercicio de derechos de las mujeres indígenas en América Latina, el desarrollo de un discurso de derechos de género en contextos indígenas ha permitido el surgimiento de li -derazgos femeninos indígenas con visión de derechos, y un proceso de ciudadanía que se manifiesta en las mujeres que ocupan cargos de gobierno local bajo los sistemas normativos

tradicionales o “de usos y costumbres”, integrados con frecuencia a las plataformas políticas de los distintos países. En los distintos países se dan condiciones diferentes de participación política indígena; por ello, el ámbito local es fundamental para la participación pública de las mujeres, vinculada o no con partidos políticos, pues conforma la base de respuesta a sus prioridades y a la validación de sus demandas y su reconocimiento como sujetos de derecho en las estructuras -propias e institucionales-, de autoridad y gobierno.

La participación política de las mujeres indígenas ha enmarcado la construcción de sus derechos en distintos espacios: desde los comités comunitarios de educación y salud, los cargos de auxiliares en los gobiernos locales, las comisiones de fiestas cívicas y religiosas, y las vocalías y la asignación de responsabilidades coyunturales, en la comunidad; hasta la conformación de organizaciones de alcance nacional como la Comisión de la Mujer, de la CONAIE (Confederación de Naciones Indígenas del Ecuador); el Taller Permanente de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas de Perú, que integra a 20 organizaciones locales y regionales; la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas de Panamá (CONAMUIP); la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas (CONAMI) de México; o el Grupo de Mujeres Kaqlá, de Guatemala. Estas organizaciones han tejido una red internacional para la formulación, la legitimación y el reconocimiento de los derechos de las mujeres con base en un discurso propio que ha ganado espacios en los organismos internacionales; en las fundaciones y en algunas agendas indígenas, también globalizadas.

En este proceso de participación política y ejercicio de derechos de género y pertenencia étnica, las mujeres indígenas han denunciado el atropello de sus derechos, la discriminación en su contra y la falta de respuesta a sus exigencias, sin colocarse en la posición de víctimas, sino como participantes activas en la transformación de sus condiciones. La demanda por los derechos de las mujeres indígenas es una lucha por la equidad, el equilibrio y la armonía, que rechaza las relaciones de dominación y poder, al igual que la destrucción de la naturaleza. Como “hijas de la Madre Tierra”, las mujeres indígenas resignifican los valores ancestrales de sus pueblos para fundamentar la legitimación de sus derechos, a través de análisis que las hermanan en su condición de género, de indígenas y de colectivos subordinados. Al reclamar sus derechos como mujeres y como indígenas, identifican los obstáculos y las contradicciones para ejercerlos y establecen la importancia de los valores y sistemas indígenas para impulsarlos, como parte de la autonomía y autodeterminación de sus pueblos.

La participación política de las mujeres se ha registrado básicamente en dos procesos paralelos: la movilización de las mujeres por el reconocimiento de sus derechos que se ha establecido sobre todo, en los marcos internacionales que los Estados han suscrito; y en las formas y los contenidos de movilización social de las mujeres por la participación y el ejercicio del poder.

La participación política de las mujeres indígenas ha adquirido una importancia para el discurso y el ejercicio del poder, así como dentro de la sensibilidad pública hacia el “tema indígena” en América Latina. Las movilizaciones indígenas reivindican la reproducción material y cultural de los pueblos indígenas, por medio de la defensa de los derechos humanos; la conservación política, ecológica y cultural de sus territorios; la participación equitativa en la toma de decisiones de todo tipo; el derecho al trabajo y los recursos económicos, y el derecho a una vida digna, basados en el derecho a la autonomía.

Las demandas indígenas de participación y representación políticas buscan revertir los estrechos márgenes de intervención política accesibles para los pueblos indígenas en la mayoría de los países en la región. En este sentido, la participación política indígena tiene un sentido doble: por un lado, interpela a la sociedad no india; y por otra, se expresa en la estructura de organización social, económica, política y ritual que sostiene el tejido colectivo y la reproducción de las colectividades indígenas. En este marco, la demanda de participación política de las mujeres indígenas organizadas en ámbitos no tradicionales o representantes de sectores particulares, con plataformas de equidad e inclusión, significa un cuestionamiento al andamiaje social de las comunidades y sus estructuras de autoridad y plantea la necesidad de revisar la idea del “pueblo indígena” como sujeto político.

La experiencia de participación política de las mujeres indígenas ya es un proyecto diferenciado: “... podemos hablar de por lo menos dos diferentes formas de participación política y de poder que ejercen las mujeres indígenas. En primer lugar, están aquellas mujeres que han roto con las limitaciones que sus propias culturas indígenas les imponen, más las que les agrega su baja escolaridad, las condiciones de pobreza y una cultura machista que históricamente les ha negado el derecho a participar en la arena pública. Podemos entender que, con todos esos impedimentos, es sumamente difícil para las mujeres en general y para las indígenas en particular abrirse camino en las estructuras y organizaciones políticas; sin embargo, algunas han logrado llegar a posiciones de poder por diversos medios.

En relación con las mujeres que se han desempeñado en algún cargo de representación popular, existen testimonios sobre el sinuoso camino que han debido recorrer; en ocasiones proceden de una larga militancia en organizaciones mixtas locales o nacionales, independientes o corporadas; por otro lado, está su militancia en las filas de algún partido político. Se trata de mujeres que han decidido dar la batalla por acceder a cargos de representación política dentro de las estructuras institucionales. Éste es el caso de presidentas municipales, diputadas y senadoras.

Existe también un grupo de mujeres indígenas que forman parte de lo que podríamos denominar movimiento indígena; se trata de aquellas que han construido un poder desde fuera de las instituciones del Estado y que, retando al poder establecido, generan un poder en movimiento que se expresa en cada asamblea, marcha, plantón o cargo que ejercen en sus comunidades; ellas tienen un poder que les permite negociar, exigir y proponer cambios en sus comunidades, organizaciones o en el país en su conjunto. Éste es el caso de quienes participan activamente en organizaciones campesinas o indígenas o en organizaciones propiamente de mujeres, desde donde desafían o cuestionan distintas esferas de la organización social. Muchas de ellas han luchado por que en sus organizaciones se incorporen demandas de género, lo que les ha ocasionado graves críticas, pues se les ha acusado de dividir al movimiento indígena, cuando no de traidoras por dar a conocer o expresar los problemas de género que existen dentro de sus comunidades. Desafían, además, la estructura comunitaria al oponerse a las prácticas y a los usos y costumbres que las subordinan y encaran el poder del Estado al exigir un nuevo trato para sus comunidades y pueblos de origen, así como una política pública con perspectiva de género”²².

En este sentido, cabe señalar que existen distintas posiciones políticas indígenas y de las organizaciones y los liderazgos de las mujeres de los pueblos indios, sobre la conveniencia de demandar el acceso a cargos de representación popular mediante los partidos políticos existentes, así como de alianzas coyunturales y de mediano plazo que permitan, especialmente a las mujeres, incidir en las legislaciones e impulsar las agendas indígenas, incluidas las de las mujeres, en diferentes espacios de poder, autoridad y decisión.

De este modo, existen organizaciones y representaciones de mujeres indígenas que van desde el ámbito nacional hasta el comunitario, y desde las plataformas políticas hasta las reivindicaciones inmediatas. Los diferentes posicionamientos políticos indígenas inciden en las estrategias y perspectivas de lucha de las mujeres por sus propios espacios, así como en las posibilidades para que sus agendas sean reconocidas en las propuestas legislativas locales, estatales y federales; y atendidas en las políticas y acciones públicas.

La información disponible sobre participación indígena en general y de las mujeres, especialmente en los espacios institucionalizados del sistema democrático muestran que en la mayoría de los países de la región ni la sociedad, las estructuras, ni las organizaciones políticas que toman las decisiones públicas, consideran e

13 Valdadares de la Cruz, 2004: 130-31

incorporan a los pueblos indígenas y, menos aún, a sus mujeres. Si a lo anterior se añaden las condiciones de exclusión y exclusión en que se encuentran la mayoría de las mujeres indígenas, se tiene entonces el marco para entender los obstáculos que éstas enfrentan al procurar su participación política, tanto al interior de sus pueblos, como ante la sociedad y el Estado nacionales. En ese sentido, la participación política de las mujeres indígenas debe entenderse desde el principio feminista de que "lo privado es público" y desde la reivindicación indígena de "igualdad en la diferencia y equidad en la diversidad", para abarcar las dimensiones sociales de la participación política de las mujeres indígenas.

Por otro lado, la participación de las mujeres en decisiones colectivas y el ejercicio de las opiniones individuales, principios básicos de la democracia occidental, implican poder decidir en el ámbito más íntimo e inmediato de las relaciones sociales: la pareja y la familia. En ese sentido, la participación de las mujeres indígenas se construye en un proceso de transgresiones y rompimientos sucesivos que abren camino a la construcción de las agendas femeninas. Esta dimensión del ejercicio ciudadano de las mujeres indígenas se proyecta a los nichos de definiciones y al ejercicio de poder donde interactúan los pueblos indígenas, y ante los que es necesario contrastar la presencia e incidencia de las mujeres.

Así, pueden reconocerse cinco tipos de estructuras de gobierno en que se da la participación política de las mujeres indígenas: comunitario, local, regional, nacional e internacional. Los dos primeros con frecuencia se entrecruzan pues las mujeres participan en la organización cívico-religiosa tradicional y en el gobierno local, así como en los diversos comités que resuelven distintas problemáticas de la población como el agua o la educación, por ejemplo.

A partir de su organización para mejorar sus condiciones de vida, las mujeres indígenas han integrado grupos productivos, asociaciones civiles y profesionales o sectoriales, grupos de trabajo en salud y de atención a la violencia de género, de cuidado del medio ambiente y de promoción general de los derechos de las mujeres, los cuales han obtenido un reconocimiento variable en los ámbitos local, regional, nacional e internacional. Estos espacios les han permitido adquirir experiencia de aprendizaje y habilidades, que han convertido la participación de las mujeres en espacios representativos de sus intereses; y en estrategias y mecanismos de gestión para solucionar los problemas identificados y priorizados por ellas mismas, así como impulsar formas de defensa de sus derechos y de gestión de recursos que, al obtener resultados han logrado que las mujeres indígenas empiecen a ser reconocidas y escuchadas por la comunidad y sus autoridades. A partir de esta participación política local, las mujeres indígenas empiezan a negociar sus tiempos, opiniones y propuestas, así como los márgenes de autonomía personal, con lo que inicia un proceso colectivo de ciudadanía.

Finalmente, las mujeres indígenas participan en organizaciones políticas de sus pueblos y en agrupaciones campesinas mixtas donde han desarrollado capacidades de agencia y liderazgo a nivel comunitario, municipal, regional, nacional e internacional.

El nivel local es un ámbito de gobierno y decisiones políticas central para la participación de las mujeres, debido al acceso geográfico y a las agendas locales para la atención de problemáticas que las mujeres reconocen y en las que, inicialmente, despliegan su participación política y sus liderazgos. El ámbito local permite la participación política de las mujeres indígenas a través de su acceso a cargos de gobierno y representación popular.

La incidencia regional, estatal, federal e incluso, internacional, de las mujeres indígenas deriva de su participación en las organizaciones indígenas, en los espacios de mujeres abiertos en ellas, así como en los partidos políticos y, ocasionalmente, en los cargos de elección popular de los congresos locales y nacionales.

Es importante señalar dos contradicciones que se presentan en la participación política y el ejercicio de ciudadanía de las mujeres indígenas. La primera se refiere a la participación política de las mujeres indígenas en dos planos y dos dimensiones combinados: los sistemas políticos de autoridad, decisión, poder y gobierno indígenas y nacionales que incluyen distintas experiencias de autonomía. Las dimensiones que los cruzan y determinan las posibilidades de participación política de las mujeres indígenas son el ámbito privado y la vida pública.

En este sentido, se presenta un dilema al considerar la participación política de las mujeres indígenas sobre la base de los derechos individuales en el marco de los derechos colectivos de sus pueblos. Por otro lado, la incorporación de los ciudadanos y ciudadanas indígenas en los sistemas de partidos y otras formas de representación es un pendiente en la mayoría de los países de América Latina y aún no existen acciones dirigidas a la población indígena, que recuperen sus propuestas y demandas. Así, comprender y medir la participación política de las mujeres indígenas en términos de los sistemas de la democracia formal es obviar que en la actualidad, los pueblos indígenas de muchos países están excluidos de las estructuras de representación y poder de las democracias institucionales y en esta situación, las mujeres tienen una condición aún más marginal por razones de género.

La participación política de las mujeres indígenas, su demanda y ejercicio de derechos, así como sus contribuciones al desarrollo de sus colectivos y a la consolidación de las democracias en los países en la región, representa un nuevo campo de los derechos humanos y la inclusión en las sociedades multiculturales de América Latina cuya importancia y complejidad apenas empieza a vislumbrarse.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Archent, Néilda y María Inés Tula (eds.), 2008, *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*, Buenos Aires, Editorial Heliasta, 254 pp.

Arnold Y., Denise, (comp.), 1997, *Más allá del silencio. Fronteras de género en Los Andes*, La Paz, Bolivia, CIISE-ILCA, 583 pp.

Arnold Y., Denise y Alison Speeding, 2005, *Mujeres en los movimientos sociales en Bolivia 2000-2003*, La Paz, Bolivia, CIDEM e ILCA, 242 pp.

Asociación Política de Mujeres Mayas (Moloch), 2008, *Propuesta de reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos desde las mujeres con énfasis en las mujeres indígenas*, Guatemala, Moloch-Convergencia Cívico Política de Mujeres-Convergencia Ciudadana de Mujeres, 26 pp.

Barié, Cletus, Gregor, *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama*, Instituto Indigenista Interamericano, México, 2000, 591 pp.

Barrera Bassols, Dalia, (Comp.), 2002, *Participación política de las mujeres y gobiernos locales en México*, México, GIMTRAP, 220 pp.

Bonfil Sánchez, Paloma, 2002, "Las mujeres indígenas y su participación política: un movimiento contra la desmemoria y la injusticia", en Barrera Bassols, Dalia, (Comp.), *Participación política de las mujeres y gobiernos locales en México*, México, GIMTRAP, pp.67-100.

Bonfil Sánchez, Paloma, Dalia Barrera & Irma Aguirre, 2009, *Los espacios conquistados. Participación política y liderazgo de las mujeres indígenas en México*, México, PNUD, 256 pp.

Calfio Montalva, Margarita y Luisa Fernanda Velasco, 2005, *Mujeres indígenas en América Latina ¿Brechas de género o de etnia?*, CEPAL-UNFPA- Fondo Indígena, 24 pp.

Cumes, Aura, 2009, "Sufrimos vergüenza: mujeres k'iche' frente a la justicia comunitaria en Guatemala" en *Desacatos*, num.31, septiembre-diciembre México, CIESAS, pp.99-114

Dominguez, Isabel, 2005, "La movilización de las mujeres quechuas por el reconocimiento de nuestras tierras y el territorio" en Sánchez Néstor, Martha (comp.), *La doble mirada. Voces e historias de mujeres indígenas latinoamericanas*, México, UNIFEM- Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir, pp.61-76.

Hernández, Rosalva Aída, (ed.), 2008, *Etnografías e historias de resistencia. Mujeres indígenas, procesos organizativos y nuevas identidades políticas*, México, CIESAS-UNAM-PUEG, 514 pp.

Hernández, Rosalva Aída y María Teresa Sierra, 2005, "Repensar los derechos colectivos desde el género: aportes de las mujeres indígenas al debate de la autonomía" en Sánchez Néstor, Martha (comp.), *La doble mirada. Voces e historias de mujeres indígenas latinoamericanas*, México, UNIFEM- Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir, pp.107-120.

IGWIA, *El mundo indígena 2008*, Copenagen, Dinamarca, 2009, 250 pp.

Jocón, González, María Estela, 2005, *Fortalecimiento de la participación política de las mujeres mayas*, Chimaltenango, Guatemala, Asociación Maya Uk'ux B'e, 165 pp.

Leyva Solano, Xóchitl, "Indigenismo, indianismo y 'ciudadanía étnica' de cara a las redes neo-zapatistas, pdf, s.f.
www.bibliotecavirtual.clacso/et/.../13LeyvaSolarno.pdf

Lima, María Eugenia y Julieta Logroño, 2005, "Democratización del poder y construcción de la identidad local desde las mujeres" en Silva Charbet, Erika (ed.), *Identidad y ciudadanía de las mujeres*, Quito, Ecuador, Fondo para la Igualdad de género, Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, Abya Yala Ediciones, pp. 319-420.

López Mejía, Alma Gilda, 2005, "Aciertos y desaciertos de la participación política de las mujeres mayas Kichés: un reto histórico de nosotras" en Sánchez Néstor, Martha (comp.), *La doble mirada. Voces e historias de mujeres indígenas latinoamericanas*, México, UNIFEM- Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir, pp. 23-32

Macleod, Morna, 2008, "Voces diversas, opresiones y resistencias múltiples: las luchas de mujeres mayas en Guatemala" en Hernández, Rosalva Aída, (ed.), *Etnografías e historias de resistencia. Mujeres indígenas, procesos organizativos y nuevas identidades políticas*, México, CIESAS-UNAM-PUEG, pp. 127-180.

Prieto, Mercedes, (ed.), 2008, *Mujeres y escenarios ciudadanos*, Quito, Flacso-Ecuador, 330 pp.

Rivera Zea, Tarcila, 2008, "Mujeres indígenas americanas luchando por sus derechos" en Suárez Navaz, Liliana y Rosalva Aída Hernández, *Descolonizando el feminismo. Teorías y prácticas desde los márgenes*, Madrid, Universidad de Valencia, pp.331-350.

Sánchez Néstor, Martha (comp.), 2005, *La doble mirada. Voces e historias de mujeres indígenas latinoamericanas*, México, UNIFEM- Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir, 127 pp.

Stavenhagen, Rodolfo, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Rodolfo Stavenhagen, 27 febrero de 2007.

Sierra, Teresa, "Las mujeres indígenas ante la justicia comunitaria"

www.ciesas.edu.mx/desacatos/31%20indexado/saberes_4.pdf

Suárez Navaz, Liliana y Rosalva Aída Hernández, 2008, *Descolonizando el feminismo. Teorías y prácticas desde los márgenes*, Madrid, Universidad de Valencia, 469 pp.

Valladares de la Cruz, Laura, "Mujeres ejemplares: indígenas en los espacios públicos", *Alteridades*, año 14, núm. 28, julio-diciembre de 2004.

Capítulo 07

EQUIDAD DE GÉNERO Y MUJERES DE PUEBLOS ORIGINARIOS: REFLEXIONES Y PROPUESTAS¹

"... Las mujeres hemos irrumpido con fuerza en esferas locales e internacionales. Paulatinamente nos están reconociendo y valorando... Estamos venciendo la falsa imagen de una mujer invisible, sumisa y sin conciencia política..."²

Margarita Calfío Montalva^{*}
Luisa Fernanda Velasco^{}**

La equidad apunta a que todas las personas tienen derecho a acceder a las oportunidades que les permita en forma individual y colectiva alcanzar un desarrollo humano integral. La equidad de género se refiere al principio conforme a las personas acceden con justicia e igualdad al uso, control y beneficio de los bienes y servicios de la sociedad, incluyendo aquellos socialmente valorados, oportunidades y recompensas. Esta cualidad explica por qué, en un momento de reconocimiento de las diferencias, la equidad se ha convertido en un objetivo a alcanzar.

La equidad de género, es un objetivo de desarrollo humano. Implica la búsqueda de resultados justos. Muchas veces requiere adoptar medidas que compensen las desventajas históricas, sociales y culturales que impiden a las mujeres acceder a la igualdad de oportunidades (ONU, 2005)

En primer término nos aproximaremos a la situación de las mujeres de pueblos originarios, en términos de sus organizaciones, demandas y derechos; estableciendo cuáles son las principales dificultades para una plena participación. Posteriormente damos a conocer las buenas prácticas para el fortalecimiento y la interrelación de las instituciones públicas y las mujeres de pueblos antiguos.

Se asume que el empobrecimiento, la mala salud, sufrimientos de vida, y la discriminación atraviesan la vida de las muchas personas de pueblos originarios. Las múltiples identidades están atravesadas por las discriminaciones y opresiones que padecen y que violentan la vida.

Las mujeres constituyen los ejes de las familias y son las principales portadoras y preservadoras de la herencia cultural de los pueblos. Puede ser una pesada carga o un rol estratégico para la transformación de las mentalidades y sensibilidades, el mejoramiento de las condiciones de las mujeres y sus familias. Como preservadoras de la cultura tienen y han tenido una gran responsabilidad, esa responsabilidad es hora que sea compartida para que ellas sean más felices, para tener tiempos personales, relajo, buena alimentación.

¹ Este escrito se basa en la Línea Base "Los Mecanismos Institucionales de las Mujeres en Bolivia, Perú y Ecuador y las Mujeres Indígenas. Margarita Calfío Montalva y Luisa Fernanda Velasco. Consultoría para UNIFEM Cono Sur, Marzo de 2009.

^{*} Tiene estudios de género y cultura. Se ha dedicado a investigar la situación de las mujeres de pueblos originarios. Pertenece a la comunidad de historia mapuche y colectivo de mujeres Yafuñiñ.

^{**} Antropóloga con Maestría en temas de desarrollo (Universidad de Chile), se ha especializado en temas de desarrollo vinculados a derecho y mujer indígena, desarrollo rural con enfoque en gestión territorial, seguridad y soberanía alimentaria, gestión del desarrollo, entre otros. Trabajó en Bolivia y Chile, para Instituciones públicas, ONGs y cooperación Internacional (actualmente cooperación canadiense) incluyendo agencias de Naciones Unidas.

² Enlace Continental de Mujeres Indígenas, año 2005.

1. OPRESIONES, DEMANDAS Y DERECHOS DE LAS MUJERES

Las mujeres tienen dos vías de presión hacia su condición, el ser mujer y el de pertenecer a pueblos oprimidos. Ellas se sienten discriminadas no solamente por sus propios hombres (padre, hermanos o pareja), sino por otro grupo de actores como profesoras y profesores, transportistas, comerciantes, personal médico y agentes (hombres y mujeres), promotores/as de desarrollo. En las ciudades, estos grupos de "discriminadores" pueden ampliarse radicalmente.

Según Cumes³, las mujeres indígenas son protagonistas de una complejidad de opresiones, y que las luchas particulares y unidimensionales no resuelven la problemática de las mujeres, cuya subordinación está marcada por múltiples factores que operan simultáneamente y se articulan de formas complejas.

Tradicionalmente, han sido los hombres los que encabezando las organizaciones de campesinos han sabido o no hacer conocer sus demandas a los estados e instituciones pertinentes. Para Rocío Rosero: *"el que las mujeres estén organizadas es lo único que permite a los hombres sentarse a dialogar con las mujeres... Los varones por lo general permiten participar a las mujeres siempre y cuando ellos tengan el poder, controlen la situación..."*⁴.

Las mujeres tienen barreras que impiden una plena participación política en instancias locales, municipales e internacionales. La barrera más influyente es la tradición impuesta, que las relega al silencio constante. En ciertos casos las mujeres que quieren postular o tienen algún cargo de responsabilidad, son cuestionadas con mayor dureza. En círculos internos son acusadas de feministas, de estar dividiendo al pueblo; en términos externos de "complicadas", de "aculturadas". En otros casos los dirigentes optan por seguir invisibilizando a las mujeres, no van a reuniones donde se trate el tema, o no las consideran en sus actividades.

Pareciera ser que todo el poder que tienen las mujeres en los ámbitos más bien rituales y religiosos dentro de la cosmovisión se transformara o redujera al momento de relacionarse con los hombres de sus culturas o de otras; *"...los sistemas de conocimiento de las mujeres, como esencia de su expresión e identidad cultural, se enfrentan, por una parte al etnocentrismo occidental, y por otra, al etnocentrismo basado en el dominio del hombre"*⁵.

Las mujeres en general son consideradas objetos de posesión, *"la maté porque era mía"* dicen muchos asesinos. El femicidio y la violencia que sufren mujeres atraviesa la clase; el género entrecruzado que se cuestiona a sí mismo. Esto no es ahora ajeno al mundo de los pueblos y poco a poco surgen con fuerza las voces de lideresas de diferentes organizaciones. Sin embargo, los derechos colectivos son de especial preocupación para las mujeres de pueblos originarios.

Las organizaciones de mujeres han sabido vincularse a nivel internacional, y en conjunto han planteado sus demandas y reivindicaciones políticas. Una importante instancia de intercambio horizontal de experiencia, información y apoyo es, sin duda, el Foro Internacional de Mujeres Indígenas (FIMI), constituido en 1995 durante la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing). Como resultado de la gestión de las mujeres se incorporó en la Plataforma para la Acción un párrafo referido a su situación.

Con el tiempo, el FIMI se ha destacado por su activa y eficaz participación que ha permitido crear y reforzar redes de mujeres a nivel mundial (por ejemplo el Enlace Continental de Mujeres Indígenas), desarrollar habilidades de liderazgo y dar a conocer las preocupaciones de los pueblos en el ámbito internacional. Además, ha permitido que a nivel nacional y local las mujeres se organicen en pos de sus derechos y reivindicaciones; reuniéndose periódicamente para evaluar su accionar, como sucedió en el Foro Internacional de Mujeres Indígenas llevado a cabo en Perú en abril de 2008.

Para llegar hasta este punto, han tenido que pasar años de organizaciones nacionales y luchas desde los diferentes movimientos de mujeres, no solamente para hacerse escuchar como perteneciente a pueblos

3 Ver Bibliografía

4 Rocío Rosero, Ex Directora del CONAMU, Ecuador, entrevista personal 29/01/09.

5 Foro Permanente para Cuestiones Indígenas. Informe del tercer período de sesiones, 10 al 21 de mayo del 2004.



originarios hacia fuera de sus sociedades, sino también como mujeres dentro de sus mismas organizaciones e instancias. El relacionamiento de los movimientos con instancias gubernamentales comprometidas con los derechos de las mujeres, así como organizaciones de la sociedad civil o activistas con la misma causa, han sabido hacer un círculo virtuoso, donde las primeras han encontrado tanto apoyo logístico como motivación y complemento jurídico, mientras que las segundas han aprendido de diferentes visiones de democracias participativas no occidentales.

Si bien la Declaración de Naciones Unidas por los Derechos de los Pueblos Indígenas tardó en llegar luego de largos años de discusiones, ésta fue aprobada finalmente el año 2007. Parte de la Declaración indica, al igual que algunas Constituciones Políticas nacionales, la prioridad en el trato con mujeres, jóvenes, niños y personas con discapacidad. No se especifican derechos de las mujeres de manera independiente y explícita.

Se sabe que la participación de las mujeres, en general, y de las mujeres de pueblos originarios en particular, se ha venido incrementando en las dos últimas décadas, y sin embargo, se conoce también, que si no existe un trabajo más profundo de parte de instancias gubernamentales e instancias de la sociedad civil en fortalecimiento al proceso, los datos positivos pueden revertirse.

1.1 DEMANDAS DE LAS MUJERES ORGANIZADAS

Las demandas de mujeres a nivel regional⁶ pueden dividirse en grandes áreas temáticas.

En general, las demandas de las organizaciones indígenas son similares. Se puede decir que dos grandes organizaciones son representativas de las demandas de las mujeres indígenas en la Región: por un lado el Enlace Continental de Mujeres Indígenas y el FIMI, anteriormente mencionado y con alta representatividad regional.

Acceso a derechos

- El Enlace Continental de Mujeres Indígenas reconoce públicamente la importancia de los objetivos de desarrollo del Milenio, como herramientas para avanzar en estrategias para el desarrollo sostenible y los derechos humanos de las mujeres. Esto, pese a que las metas utilizadas para medir sus avances no incorporan indicadores de pertinencia cultural, y que muchos países adolecen de indicadores desagregados étnicamente y por género que permitan dar cuenta de la situación de los pueblos y visibilizar las brechas de equidad que reflejan la exclusión que sufren.
- Afirman la importancia de los derechos colectivos de los pueblos, incluyendo la soberanía, libre determinación, seguridad jurídica de los territorios ancestrales.
- Solicitan a los gobiernos reafirmar e implementar de forma total la Plataforma de Acción de Beijing, el Consenso de México y Santiago + 5, y que se comprometan a incrementar las medidas para el avance de los derechos humanos de las mujeres.
- Llamam a los gobiernos para la adopción inmediata de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por el Consejo de Derechos Humanos en junio del 2006, como la plataforma básica para el desarrollo y la participación equitativa.

6 Extráido de diferentes fuentes: Declaración de Mujeres Indígenas de Las Américas, Quito, Ecuador, 6 al 10 de agosto del 2007. "Mujeres indígenas por la Construcción de un Estado Plurinacional" (2006), otras declaraciones de organizaciones de mujeres a nivel regional, con participación de mujeres indígenas de Perú, Bolivia y Ecuador. Un documento importante como fuente de información de demandas es Meentzen 2001.

DERECHOS POLITICOS

Acceso a espacios de poder

- Promover la participación política de mujeres en los espacios autónomos propios y en los espacios de decisión de los Estados, en el marco de la reconstitución de nuestros pueblos y la conformación de los Estados Plurinacionales.
- Si bien algunas Constituciones a nivel regional, han incorporado el marco legal que protege e impulsa la participación de las mujeres en niveles políticos nacionales y locales⁷, no hay una figura similar que fomente la participación según pertenencia étnica, por cuoteos en relación porcentual a la totalidad de población.
- Fortalecimiento de las organizaciones femeninas y promoción del liderazgo de las mujeres para participar en cargos de organizaciones mixtas de sus pueblos y en cargos políticos en el ámbito local y nacional.
- Apoyo para la creación de instancias de encuentro que sean permanentes en el tiempo y con enfoques integrales.

DERECHOS SOCIO CULTURALES

Respeto al capital cultural

- Las mujeres han sido pilar fundamental en la preservación del patrimonio cultural de los pueblos, en la producción de alimentos y en mantener y reproducir los valores socio culturales.
- Reconocimiento al rol de las mujeres como constructoras del capital socio cultural de los pueblos.

Acceso a servicios básicos adecuados y pertinentes

- Apoyan la enseñanza primaria y secundaria, sin embargo, hacen notar que el modelo educativo institucionalizado ha sido parte del paradigma de destrucción cultural.
- Solicitan que los Estados incrementen los recursos dirigidos a mejorar los niveles de educación con pertenencia cultural de los pueblos, en particular para mujeres, en todos los niveles.
- Solicitan el ejercicio de una salud reproductiva plena e informada, dirigida a la pareja, además de atención integral de salud intercultural, servicio de salud y seguridad social, y atención a la nutrición infantil y materna.
- Las políticas y programas de protección social deben diseñarse y aplicarse de forma que respeten la dignidad de los pueblos, potencien sus procesos y aseguren sus derechos, y deben tener como eje central la promoción de la producción sostenible de alimentos saludables para toda la humanidad.
- Que en la próxima ronda de censos de población y en los sistemas de registros estadísticos nacionales, los gobiernos aseguren la desagregación étnica y de género, con indicadores definidos en conjunto con los pueblos, en particular las mujeres.

7 La participación política de las mujeres ha sido fomentada a nivel legal de diferentes maneras, en Bolivia, desde 1997, se ha establecido que las mujeres deben componer el 30% de los candidatos a la Cámara de Diputados y el 25% de los candidatos al Senado. En Ecuador, el Artículo 102 de la Constitución de 1998 establece que "el Estado promoverá y garantizará la participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos en los procesos de elección popular, en las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia, en los organismos de control y en los partidos políticos".

DERECHOS ECONÓMICOS

Acceso a recursos

- Denuncian el alto índice de personas expulsadas de territorios y eliminados de su hábitat tradicional y la construcción de cinturones de miseria y de extrema pobreza en los grandes centros urbanos, lo que agudiza la violencia, la discriminación y el racismo.
- Solicitan que las agencias, fondos, y programas del Sistema de las Naciones Unidas, los gobiernos, y los organismos intergubernamentales adopten medidas y aseguren recursos para implementar las recomendaciones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, asegurando que los temas de mujeres sean visibilizados y transversalizados en las políticas y programas generales y específicos.
- Solicitan que los Estados den pasos concretos para garantizar la seguridad jurídica de los territorios colectivos de los pueblos, paso fundamental para asegurar una verdadera y sostenible protección social de ellos y en particular de las mujeres.
- Piden a los gobiernos que diseñen, implementen y asignen recursos para políticas y programas con participación de las mujeres, que eliminen las barreras para su participación en igualdad de condiciones en la vida política, económica y social de los países.
- Los recursos financieros dirigidos hacia políticas y programas de protección social deben ser orientados hacia el fortalecimiento de las autonomías comunitarias y contribuir a desarrollar capacidades de autogestión.
- Las mujeres precisan fuentes de trabajo que les permitan obtener ingresos monetarios justos y equitativos.
- Apoyo a iniciativas económicas y productivas de las mujeres, incluyendo el acceso a créditos.
- Reconocimiento de los aportes de las mujeres a la economía local y nacional.

1.2 OBSTÁCULOS Y LIMITACIONES PARA LA PARTICIPACIÓN

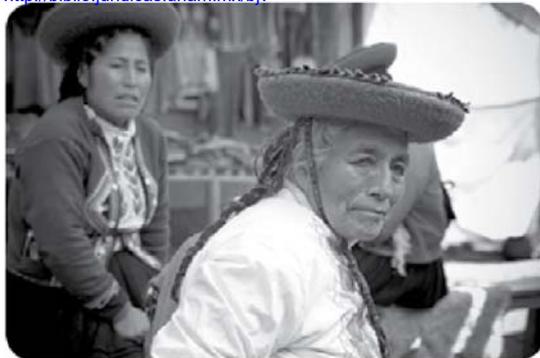
Las limitaciones se encuentran en el ámbito personal, familiar, económico y político. En el ámbito personal se identifican limitaciones relacionadas con la baja autoestima de las mujeres y el desconocimiento del rol protagónico que tienen las mujeres en el desarrollo de la sociedad, lo que implica la falta de decisión para participar y crear nuevos espacios.

En el ámbito familiar, las tareas domésticas, la discriminación, el machismo al interior de la pareja, la falta de comunicación al interior de la familia para fijar responsabilidades, fueron indicadas como las principales limitaciones para participar en la toma de decisiones.

"Se tiene que crear un ambiente de confianza, de respeto mutuo y que no tenga vergüenza el hombre de reconocer algunas cosas, algunas actitudes equivocadas, pues porque no todos los hombres son malos. Y creo que no todos pegan por malos, sino que también ese pobre hombre es otra víctima para mí. En el mundo indígena, para mí, es que ese hombre también es víctima de otras cosas, entonces hay que entrar a la pareja" (Tarcila Rivera)

En el ámbito económico se identificaron como limitaciones la falta de títulos de dominios que le impide acceder a crédito agrario y de otro tipo, la falta de apoyo económico, el bajo nivel educacional y de capacitación integral.

"Que las mujeres se quedaban sin sus tierras cuando se empezó a aplicar la división, nadie lo tomó. Y cuando empezamos a discutir la ley, fue muy suave la discusión de la mujer" (Lucy Traipe).



En el ámbito político, se considera como limitación el cambio de ideología entre los pueblos originarios debido a la invisibilización de sus respectivas culturas y los procesos de asimilación de la cultura occidental.

Las mujeres están organizadas, a niveles internacional, regional y nacional, a pesar de lo que esto ha significado, no solamente por impedimentos fuera de su contexto (discriminaciones por su pertenencia étnica), sino por que es sabido

que, dentro de sus mismas organizaciones, las han menospreciado y no han tomado en cuenta sus opiniones ni demandas. Es conocido que los líderes varones han querido, y lo hacen aún, perpetuarse en los cargos de poder y de toma de decisiones.

“Cuando ya nos avisaban, ahí participábamos nosotras, pero era para llevar la comida y para ganarse adelante con los niños, todas esas cosas. No había tanta participación tampoco porque el hombre era muy machista y a lo mejor también porque la mujer siempre es más débil”.

Por otra parte, la participación suma otra actividad a sus tareas cotidianas. No han accedido significativamente a espacios de decisión, están ausentes del poder municipal y como autoridades políticas. En un estudio sobre la percepción de respecto a la participación política, realizado por el Tribunal Supremo Electoral, varias mujeres expresaron que *“no se pueden ocupar cargos, ya que los hombres no dejan”*. A juicio de Cumes, esta afirmación evidencia que sí existe interés por participar, pero no están las condiciones para hacerlo.

En cinco años no logramos, porque hay una serie de factores limitantes: uno, que las líderes tienen una escolaridad muy baja; después, hay mucho cambio, mucha rotación en la dirigencia, no hay una participación sostenida. El tema de la responsabilidad de la familia, tanto con el hogar, con los hijos, no le daban la disponibilidad de tiempo, entonces a eso se sumaba que, por ejemplo, que si tú tenías que hablarle de derechos humanos, tenías que pensar cómo le vas a hacer entender “derechos humanos”; cuando históricamente hemos crecido pensando que no tenemos derechos. Entonces, eso tomó mucho tiempo.

En el ámbito de la participación social y política un obstáculo recurrente que las mujeres denuncian es la desinformación. Se encuentran desinformadas respecto a los convenios y compromisos firmados.

Se sienten excluidas de la generación de las políticas públicas. Además, *“las autoridades no acogen las demandas y propuestas de las organizaciones, lo cual produce una suerte de cansancio, porque se les pide opinión, se hacen reuniones, se elaboran propuestas, sin embargo, nunca se sabe cuál ha sido el resultado”*. Ellas sienten que pierden su tiempo. En este sentido, pidieron mayor información para fortalecer sus organizaciones y ejercer mayor control ciudadano sobre las políticas y compromisos hechos por el Estado.

Otro obstáculo es la poca cohesión de las organizaciones de las mujeres, que no permiten una clara interlocución con los las instituciones públicas. La ausencia de comunicación entre organizaciones de mujeres y la institución es responsable de esta desinformación, tanto sobre sus derechos como mujeres y como integrantes de los pueblos originarios.

Además, hay una desinformación dentro de la misma sociedad civil, entre las organizaciones y los medios de comunicación.

Otra barrera muy fuerte siguen siendo los sistemas legales, que dificultan nuevos análisis y nuevas inclusiones porque las sociedades indígenas han cambiando sustancialmente en todos estos años.

2. BUENAS PRÁCTICAS PARA EL FORTALECIMIENTO Y LA INTERRELACIÓN DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS Y LAS MUJERES DE PUEBLOS ORIGINARIOS

2.1 ESPACIOS DE DIÁLOGO Y RELACIONAMIENTO CON ORGANIZACIONES DE MUJERES Y ORGANIZACIONES MIXTAS

Una vez agendado el tema de las mujeres en la institucionalidad de género, deberán crearse las instancias de diálogo que sean permanentes en el tiempo, con agendas claras y evaluaciones de proceso y cumplimiento de metas.

Estas instancias deben, paulatinamente, incorporar a otros estamentos e instituciones de estado para realmente llegar a transversalizar las dimensiones de género y de etnicidad, en las políticas públicas.

Sugerencias:

- Promover en organizaciones mixtas y de mujeres, el conocimiento relativo a derechos colectivos y derechos específicos de las mujeres.
- Se ve la necesidad que las Institucionales públicas de las Mujeres, acepten y apoyen institucionalmente la necesidad de las organizaciones indígenas de articular sus demandas por derechos colectivos, en la perspectiva que éstos no interfieren con las demandas de derechos individuales referidos a las mujeres, y conociendo que ambos ámbitos son más bien complementarios.

2.2 ORGANIZACIÓN DE MUJERES: SITUACIÓN, VIGENCIA Y CONVOCATORIA

Se identifica el hecho de que si las organizaciones (sean exclusivamente de mujeres o mixtas, las que mayoritariamente no priorizan las demandas y reivindicaciones específicas de las mujeres) no están bien consolidadas, y si no tienen una agenda clara con demandas específicas, la interlocución con las instituciones gubernamentales, no solamente las vinculadas con la temática de la mujer, no será exitosa.

Para Ángela Meentzen (2001) y basada en información de fuentes primarias en talleres con mujeres de diferentes regiones geográficas de los países de estudio (entre otros), las intervenciones en las organizaciones de mujeres pueden ser de diferentes tipos y en diferentes niveles. "...Las mujeres requieren de capacitación en liderazgo y gestión, en cómo se elabora un perfil de proyecto, cómo mejorar su relación con las instituciones de desarrollo. Muy pocas mujeres reciben apoyo organizativo, pero las que lo reciben, lo valoran mucho.... Muchas piden acciones de concientización dirigidas a los hombres, para que entiendan la necesidad de las mujeres de contar con espacios propios de organización y capacitación, para que dejen de desconfiar y apoyen a las mujeres. También, para que permitan que las mujeres ocupen cargos en las organizaciones mixtas y que los proyectos solicitados por ellas sean también administrados por las propias mujeres"⁸.

El "estar bien organizadas" no pasa solamente por decirse organización o reunirse periódicamente. Se menciona en varias oportunidades la cantidad de organizaciones de segundo grado existentes, en algunas ocasiones forzadas a hacerlo sin que eso quiera decir que sus miembros posean la capacidad de interlocución y demanda.

Por otro lado, las divergencias de posición en relación a las demandas de mujeres entre las organizaciones mixtas versus la organización matriz de mujeres, hacen perder su fuerza de interlocución y claridad en las demandas.

⁸ Meentzen, Ángela, Estrategias de desarrollo culturalmente adecuadas para mujeres Indígenas (versión preliminar) BID 2001(pp. 50)

La representatividad de las organizaciones de mujeres influye de todas maneras al momento de sentarse a dialogar e identificar acciones concretas. En el caso de Bolivia la organización Bartolina Sisa, altamente representante de las mujeres aymaras y quechuas del país (y a lo largo de los años expandiéndose a nivel nacional), es una interlocutora válida para las instituciones estatales, tanto por su afinidad política, como por su “cercanía geográfica” con las oficinas centrales del Viceministerio y por su representatividad.

Sugerencias:

- Ya que existe la demanda (claramente identificada) por una participación política, y que la organización es una base para formalizar demandas colectivas, las instituciones públicas de la mujer pueden crear condiciones para la consolidación de organizaciones de mujeres de pueblos originarios, de manera que éstas tengan una agenda clara con sus demandas, pero que también sean capaces de mantener diálogos y llegar a incidir en decisiones políticas en niveles nacionales o locales (en las instancias gubernamentales vinculadas a sus temas de demanda). Acciones como el fortalecimiento de las capacidades de gestión, difusión de información para la temática de decisiones políticas, etc. son bienvenidas en las organizaciones de mujeres.
- Es importante trabajar con las organizaciones de mujeres como núcleo para la promoción de derechos y para acciones de capacitación. Pueden incluirse entre las actividades conjuntas información y talleres referidos a temáticas de salud, bienestar integral, dialogar acerca de la sexualidad, relacionamientos cotidianos, autoestima, etc. Las temáticas cotidianas pueden ser la base para abordar el tema de derechos y soluciones a demandas. En palabras de Rivera, de CHIRAPAQ: *“Sí hemos abordado el tema de derechos, de conocimiento de derechos y deberes y como participar, y todos los elementos, y como funcionan los espacios donde se van a articular. Toda esa información hemos tratado que las hermanas la tengan de primera mano y la manejen bien. Pero este elemento personal, ya saben que se requiere trabajar por un periodo específico de ellas. Por ejemplo ahí, nosotras tendremos que ver como armamos un paquete con psicólogos, con gente especializada en temas de la salud de la mujer (...) un centro de salud (...) Y trabajar con los hombres.”*
- Para el caso de las institucionalidades de las mujeres en general, sus funcionarios/as deben mejorar su conocimiento y estudio de la realidad de las mujeres de pueblos originarios, de sus organizaciones y liderazgos, instancias propias, como talleres de autoformación, seminarios.

2.3 PRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN (ESTUDIOS, BASES DE DATOS, OTROS) TRANSVERSALIZADA POR TEMÁTICA ÉTNICA Y DE GÉNERO

Datos cuantitativos

Así como conocer las demandas de las mujeres, resulta también imprescindible la necesidad de contar con información cuantitativa y cualitativa acerca de la situación de ellas en ámbitos críticos como pobreza, empleo, salud, educación, etc. a la hora de la formulación de políticas públicas.

Se hace necesario, para la validación de estos datos, el trabajo conjunto con instancias pertinentes, como pueden ser los Institutos Nacionales de Estadística o las reparticiones del Estado vinculadas a la temática étnica.

Una de las principales carencias identificadas a nivel de la institucionalidad pública es la poca claridad en el manejo institucional de los datos de mujeres urbanas y rurales, ya que no toda política pública puede abarcar estos dos ámbitos geográficos.

Datos Cualitativos

También interesa reconocer los conocimientos, los valores en la preservación de la cultura, por ejemplo el manejo del idioma propio, que en general es mayor en las mujeres, el conocimiento de la medicina, la alimentación, la protección del conocimiento, la organización, su rol comunitario, de formación, conocer el uso de tiempo. En fin, reconocer a las mujeres como las principales recreadoras de la cultura, esa cultura que desde las políticas públicas se pretende abordar desde una interculturalidad.

Sugerencias:

- Se sugiere agendar anualmente la elaboración de por lo menos dos estudios sobre situación de mujeres (a niveles locales y nacionales) identificando, de manera conjunta con organizaciones de mujeres, las temáticas de investigación, pero también priorizando temáticas críticas útiles para la formulación de acciones que permitan acortar las brechas entre mujeres indígenas y no indígenas y varones y mujeres indígenas.
- La difusión de este material es importante, no sólo para los tomadores de decisiones, sino también para las organizaciones de mujeres involucradas en los estudios, así como para instancias como ONGs, y otras organizaciones de la sociedad civil, que a veces poseen más presencia institucional en niveles locales, que las propias organizaciones del Estado.
- Elaborar estudios de diagnóstico que demuestren las características y necesidades de las mujeres urbanas y rurales, para desmitificar.

2.4 RELACIONAMIENTO DE LAS IPM (INSTITUCIONES PÚBLICAS DE LA MUJER) CON INSTANCIAS GUBERNAMENTALES VINCULADAS A TEMÁTICAS DE LOS PUEBLOS ORIGINARIOS

La carencia de vinculación intersectorial no es una novedad en los países de América Latina y el Caribe y peor para la temática de mujeres de pueblos originarios, que claramente no es prioritaria dentro de las agendas estatales.

Se ve como una necesidad que las IPM se relacionen de manera frecuente y formal con la institucionalidad étnica de los países, de manera de coordinar acciones específicas para las mujeres de pueblos originarios.

Sugerencias:

- Formalizar acciones concretas entre la institucionalidad de género y étnica, de manera de intercambiar información e incidir como bloque en decisiones de políticas públicas enfocadas a mejorar la calidad de vida de las mujeres específicamente.
- Sensibilizar, desde las instancias de la mujer a los funcionarios de las instituciones de temática étnica, a modo de modificar prejuicios y superar el desconocimiento respecto a los pueblos originarios, en especial las mujeres.

2.5 RELACIONAMIENTO DE LAS IPM CON INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES Y NO GUBERNAMENTALES QUE INCIDEN PARA CUMPLIR LAS DEMANDAS DE LAS MUJERES DE PUEBLOS ORIGINARIOS

Para la temática de la mujer, en los tres países de la región, son muchas veces las agencias de cooperación y algunas ONGs (incluyendo Redes y ONGs de mujeres, pero no exclusivamente) las que se mantienen firmes en la elaboración de propuestas a favor de los derechos de las mujeres de pueblos originarios.

Entre otras organizaciones no gubernamentales, el vínculo también puede ser con centros de investigación, documentación y formación que promuevan derechos de las mujeres como ciudadanía, alfabetización, acceso a salud integral y como pertinencia cultural, participación política, entre otros.

Sugerencias:

- Generar instancias interinstitucionales (que incluyan gobierno, ONGs, organizaciones) de carácter más permanente en el tiempo, que permitan construir planes participativos, llevarlos a cabo y evaluarlos.
- Realizar acciones conjuntas tanto con agencias de cooperación, entidades de gobierno, como con ONGs, ya que además de experticia en el tema, especialmente las últimas poseen facilidades de vinculación con las organizaciones de base.
- Llevar a cabo mesas de diálogo intersectoriales, especialmente con instituciones gubernamentales relacionadas a temáticas de salud, educación, ámbito económico y otras líneas de demandas de las organizaciones.

2.6 PRESENCIA LOCAL Y ACCIONES DESCENTRALIZADAS

A veces la carencia de presupuesto o las estructuras gubernamentales, no permiten tener presencia a niveles locales.

Se ha visto, en las experiencias recopiladas, la importancia de la presencia institucional en niveles locales, tanto como espacios de interlocución, como para llevar a la práctica acciones concretas en favor de las mujeres.

Las funcionarias públicas reconocen como deficiencia la carencia de presupuesto para poder vincularse directamente con organizaciones indígenas ubicadas fuera de La Paz, sede de las instituciones públicas.

Por otro lado, se rescata la importancia del trabajo conjunto con gobiernos locales, principalmente municipales y la triangulación de acciones de los MIM con éstos y las organizaciones de base. Los municipios poseen recursos, lo que es un avance para acciones de los IPM y por otro lado, conocen los contextos locales, lo que ayuda a llevar a cabo acciones focalizadas.

Sugerencias:

- Destinar cierto presupuesto para la presencia en localidades principalmente rurales priorizadas.
- Establecer mecanismos de trabajo conjunto (y de formalización de éste, sea vía convenios, planes conjuntos, etc.) con gobiernos locales, municipales y aunar presupuestos, experiencias, para realizar acciones concretas.

2.7 PRESUPUESTO ASIGNADO A ACTIVIDADES CON ORGANIZACIONES DE MUJERES Y PARA MUJERES

Se conoce que los presupuestos de género son mínimos en relación a otras instancias gubernamentales. Además, se reconoce abiertamente que gran parte del financiamiento de las actividades en los IPM provienen de fuentes de la Cooperación Internacional.

La creación de alianzas estratégicas con donantes, en base a demandas de organizaciones de mujeres (como aval para acciones), es una buena manera de prever fondos para acciones específicas, sin restar financiamiento del ya malogrado presupuesto de los IPM.

Sugerencias:

- Prever una estabilidad de los fondos a lo largo de la gestión, con actividades puntuales focalizadas en las mujeres. Los financiamientos podrán ser obtenidos mediante convenios con organismos internacionales que fomenten los derechos de los pueblos originarios, tanto aquellos organismos dependientes de la Organización de las Naciones Unidas, como de organismos de cooperación bilateral.

2.8 ACCIONES LEGALES (O PROMOCIÓN DE MARCOS JURÍDICOS NACIONALES) A FAVOR DE MUJERES DE PUEBLOS ORIGINARIOS

La redacción de leyes y decretos a favor de las mujeres, (se espera que sean en coordinación con otras instancias gubernamentales, de manera de darle peso político) es importante en la labor de los mecanismos de la mujer.

Sugerencias

- Conocer logros a nivel regional de legislación a favor de las mujeres de pueblos originarios.
- Impulsar legislaciones básicas referidas a demandas prioritarias de las mujeres (salud, educación, fuentes de empleo, otros).

Conclusiones y recomendaciones

- Las mujeres se están dando cuenta de su centralidad en el devenir de los pueblos, pero deben lidiar con la violencia y el desprecio desde muchos frentes. Han podido y lo siguen haciendo, enfrentar difíciles momentos en sus historias de vida, marcas en los cuerpos que han atravesado generaciones, así y todo han podido poner sus temas en el tapete, tribuna internacional, aportes de visión, la seguridad alimentaria, conocimientos ancestrales, trabajadoras anónimas, el servir, el limpiar, el callar, la discriminación. La autoestima se hierde, enfermedades de alma aparecen (obesidad, depresión, diabetes, drogadicción), porque muchas no quieren ser lo que son, no están felices con su cuerpo, cara, piel y cabellos. Procesos complejos, enmascaramientos, así y todo han sabido pararse ante nuevos escenarios y seguir con la fuerza que las caracteriza. Hace rato ya comenzaron a ser protagonistas de sus cambios, participan y generan agendas, donde el tema de los derechos colectivos y específicos siempre están presentes.
- Se están acercando las mujeres de pueblos originarios al ámbito feminista y estas a su realidad, hay interés por dialogar y encontrar puntos de acuerdo. Y en este proceso el Estado no ha estado a la altura, se está quedando atrás, sin embargo se reconoce que, porque ya el tema de las mujeres se resiste y ha perdido algo de presencia, especialmente esto se ve en las organizaciones de mujeres de pueblos originarios, que tienen diferencias, falta coordinación y nuevos liderazgos. El tema ya después de más de una década y media de los 500 años (1992), ha perdido fuerza y tribuna.
- Ahora es muy importante trabajar e incorporar la realidad de las mujeres en la institucionalidad de la mujer; pero es fundamental que no solo sea en dichas instituciones, sino que necesariamente involucre el accionar de las instancias de gobierno que trabajan el tema étnico y así en todo el aparato del Estado debe estar el tema de los pueblos originarios.
- No obstante ello, es necesario fortalecer estas instancias en paralelo, la institucionalidad de las mujeres, y promover las temáticas de las mujeres de pueblos originarios en su gestión. En esta esfera entregamos la siguiente propuesta:

Acerca de la institucionalidad: acciones, fortalezas y debilidades

- La *ubicación institucional* dentro del organigrama estatal es importante a la hora de tomar decisiones y obtener recursos. Es importante analizar la ubicación de las instancias o mecanismos de las mujeres en el organigrama estatal, y su capacidad de influencia en la agenda pública, y en la capacidad de gestión (obtener recursos, gestionar proyectos, etc.). Así mismo es importante identificar el vínculo con lo étnico, con las personas de pueblos originarios.
- Las institucionales públicas para las mujeres, no poseen ni líneas de acción específicas para las mujeres indígenas ni claro relacionamiento ni canales de interlocución formal con las mujeres organizadas, y menos presupuestos asignados específicamente para acciones concretas con mujeres de manera desagregada.
- *Descentralización y relacionamiento con las bases*: La existencia de institucionalidad a niveles locales permite un acercamiento a contextos más específicos y un contacto más cercano con diferentes realidades. Sin embargo, para poder llegar a niveles locales deben suceder dos cosas: o tener mucho presupuesto independiente de manera de poder mantener oficinas y políticas estables a niveles locales, o (que sería lo recomendable) hacer convenios con gobiernos locales para la implementación de ciertas acciones. Antes de esto, debe haber el loby suficiente para que los gobiernos locales, asuman el tema de las mujeres en general y el de mujeres originarias en particular.
- *Presupuestos y recursos*: La cooperación internacional aporta con gran parte de los presupuestos de los mecanismos de las mujeres en América latina y el Caribe. Por un lado, hemos visto que así como aportan, las responsabilidades de las acciones son compartidas. A la larga si la temática indígena no es prioritaria a los donantes, muy probablemente las líneas de acción no se vincularán a la temática. De manera inversa, se sabe que algunas acciones específicas con mujeres indígenas se han llevado a cabo gracias a impulsos de organismos financiadores- Los Estados se "refugian" en esta "ayuda" y sería importante prevenir posibles vacíos de recursos, incidiendo desde la institucionalidad de las mujeres en que sean los mismos Estados, quienes asuman presupuestos pertinentes para abordar temáticas de equidad de género, y no solamente sean recursos foráneos los que las impulsen.
- La necesidad de *información cuantitativa y cualitativa oficial* y relevante con transversalización de las variables étnica y sexo se hace urgente, con la perspectiva de identificar la situación y carencias de las mujeres de pueblos originarios, de manera de promover políticas públicas con conocimientos de causa. En este sentido, la generación de estudios y de datos estadísticos específicos es uno de los grandes aportes- Mediante la identificación de indicadores, la realización de estudios y la difusión de datos impulsan la generación de políticas públicas diferenciadas, teniendo en cuenta datos que demuestran brechas donde las mujeres originarias son claramente las más afectadas. El trabajo debe ser conjunto entre los mecanismos institucionales de las mujeres y los institutos de estadística o instancias productoras de datos estadísticos (ministerios de Salud y Educación, por ejemplo) y, claro, es una necesidad la difusión de esta información a las organizaciones de mujeres originarias y mixtas, además de otros espacios que puedan difundirla. A la larga se prevé que sean las organizaciones de mujeres las que tomen como bandera de lucha los estudios que argumentan su condición de discriminación y puedan recurrir a las instancias pertinentes (relativas a temáticas laborales, salud, educación participación política, etc.) para buscar soluciones.
- Es indispensable que los organismos internacionales especializados y los gobiernos desarrollen metodologías de recopilación de la información desagregada por pertenencia étnica y diferencias por género en los censos. Asimismo, las encuestas nacionales y estudios sobre la pobreza deben posibilitar la adopción de políticas diferenciadas. Estos estudios y la formulación de los respectivos indicadores deben contar con la participación de las mujeres indígenas. Y a pesar que existe un proceso de apropiación de

los beneficios de estar representados en datos estadísticos (con información por pueblo y sexo), acción fomentada institucionalmente por CEPAL CELADE.

- La mal llamada y tan frecuentemente promovida “participación”, a veces hace creer que las organizaciones o dirigentes indígenas son parte de las decisiones, cuando son mas bien público de las tomas de decisión en base a estructuras y objetivos formulados desde niveles centrales. Las principales dirigentas se quejan de que su “participación en reuniones con instancias gubernamentales” no significa que su aporte sea tomado en cuenta. Indican que más bien los talleres lo que pretenden es obtener información y experiencia de ellas, o de otra manera que la presencia de mujeres indígenas en reuniones respaldan acciones institucionales, aunque no hayan sido consensuadas. La asistencia a reuniones como referente de participación, se resume a “estar sin voz ni voto”. Se sigue entonces la misma dinámica social de siempre, desde el propio mundo indígena, social y ahora desde el Estado. Hay incoherencias, errores que deben desafiar a las estructuras.
- Algunas actividades de tipo institucional con mujeres se hacen de forma esporádica, y no forman parte de lineamientos de acción permanente, ni buscando resultados a mediano o largo plazo. Así mismo, se da poca prioridad a la contratación de personal de pueblos originarios, que de una manera comprometida, puedan hacer incidencia y aportes en las acciones desde las IPM. No se trata solamente de la constatación de personal indígena, sino de tener dentro de la institucionalidad, gente capacitada, que facilite la interlocución entre las IPM y las organizaciones, a favor de las mujeres y sus pueblos.
- El vínculo institucional entre los mecanismos de las mujeres y los mecanismos de los pueblos o nacionalidades o como se llamen en cada país) es importante para la coordinación de políticas de y para las mujeres.
- Los Mecanismos de las mujeres en los países de estudio han tendido a crear un estereotipo de la mujer originaria e identificarla como rural, analfabeta, pobre, sin tener una idea clara de la composición heterogénea del sector en cuestión. Se hace necesaria una identificación clara según pertenencia étnica, rango etéreo, nivel educativo, ubicación geográfica, y otros, de manera de poder planificar estrategias de desarrollo según situaciones específicas.
- Las mujeres todavía siguen relegadas y especialmente las de los sectores urbanos, porque el tema no se considera. Impera de nuevo una forma de mirada de la realidad, que se vincula con que las mujeres son igual a rurales, en el campo, en labores “tradicionales”, escasa participación (sin análisis de las razones), pero que aumenta poco a poco. Entonces se debe ampliar la mirada y reconocer la realidad de este sector.
- Se hace necesario generar políticas diferenciadas para las mujeres de las diversas nacionalidades, poniendo especial atención a las dinámicas urbano rural, que son diferentes pero que se encuentran muy comunicadas, por ir y venir de familias, por temas de sobrevivencia. En el caso de las mujeres de estos sectores, tanto migrantes como nacidas en la ciudad, existen varias posibilidades de identidad, muchas veces fragmentada, negada y en ese sentido hay desvinculamiento del propio cuerpo, y esto nos parece que es general. La conexión natural de cuerpo, mente y espíritu se pierde fuertemente en las personas que sufren discriminación y violencia, solo por ser diferentes.
- En ciertos casos se explicita el hecho que las mujeres de pueblos originarios que forman parte del Mecanismo de las mujeres, son las que “se encargan” de la temática en la institución. Se sugiere, por un lado, incidir en la contratación de personal indígena que esté predispuesto a la incidencia para los derechos de las mujeres indígenas, pero también que sea la institución entera, la que entienda de la temática y situación de las mujeres indígenas.

3. LAS MUJERES ORGANIZADAS COMO DEMANDANTES

Es importante no perder de vista la tipología de las organizaciones de base de las mujeres, que son interlocutoras con el Estado, su representatividad, así como el objetivo de su existencia. Muchas organizaciones no son estables a lo largo del tiempo y no poseen coherencia para actuar como interlocutoras con instituciones estatales. Por otro lado, se sabe que hay mayor facilidad de intercambiar acciones (de parte de las IPM) con organizaciones representativas y conocidas, dejando de lado a otras menores y con menos experiencia.

- Las organizaciones de mujeres ven a los mecanismos de las mujeres, muchas veces como institucionalidad de corte feminista, que no coincide con el enfoque de derechos que promueven y demandan. No se sienten representadas en estas instituciones como mujeres con una filiación cultural específica. También asumen una suerte de competencia con el tema de los recursos internacionales. Sin embargo, se están produciendo importantes acercamientos, que tienen que ver con profesionales mujeres, que se han ido insertando en las diversas instancias sociales, también en los gobiernos locales y nacionales.
- Existe una relación directa, explicitada del favoritismo basado en una afinidad política para lograr acceder a recursos, sean monetarios o de capacitación. Estas relaciones igualmente cambiarán a medida que los gobiernos de turno cambien personal.
- Tomar en cuenta la importancia de construir alianzas para que los gobiernos garanticen el respeto y la protección de los derechos de los pueblos y mujeres para acabar con todo tipo de discriminación legal, política, cultural, social y económica. Es crucial enfrentar con buenas herramientas la dinámica de la discriminación que se inicia desde la temprana edad, y que va carcomiendo la autoestima de las personas. Si no se organizan esfuerzos, acciones y presupuesto para luchar contra formas violentas de opresión, que generan a la larga una respuesta desde ese mismo calibre y al final es una explosión en cadena de más rabia y violencia.
- Las mujeres son cruciales para el cambio cultural, son el eje de las familias (eso en todas las culturas) y desde esa perspectiva el trabajo con ella es fundamental para lograr mejores condiciones para las personas, familias, comunidades y pueblos. Es un camino al revés que involucra desmontar lo que existe, extirpar la discriminación, el machismo, la violencia. Camino complejo que se debe dar internamente y obviamente con la sociedad en general. Y nuevamente el Estado, los gobiernos deben liderar estos procesos, porque apuntan a los Derechos Humanos.
- Las mujeres son las principales portadoras y preservadoras de la herencia cultural de los pueblos. Es un rol estratégico para el cambio de mentalidades y sensibilidades para el mejoramiento de las condiciones integrales de las mujeres y sus familias. Como principales preservadoras de la cultura tienen una gran responsabilidad, esa responsabilidad es hora que sea compartida para ser más felices, para tener tiempos personales, relax, buena alimentación, etc.
- Para lograr articularse en otras redes sociales, es importante impulsar procesos colectivos de construcción de agenda entre organizaciones de mujeres indígenas de diferentes pueblos y de diferentes contextos y de éstas con las bases. También las instituciones, ONGs indígenas, porque son estas las articuladoras del trabajo con la base y con gobierno y entidades internacionales. Además, la valiosa labor de investigar lo propio, de difundir el conocimiento, de discutir la política, de relacionarse con otros pueblos es fundamental y estratégico para lograr un desarrollo armónico que respete los tiempos, los territorios, la cultura propia, con visión de futuro y siempre enfrentando los desafíos con creatividad, reflexión y agilidad.

- Es relevante que las diferentes organizaciones, con representatividad nacional y de diversos contextos (urbano-rural) ocupen un rol rector y de difusión de sus realidades, tan diversas pero ligadas por un origen diferente. Un origen que desde hace mucho viene cargado de prejuicios y violencias. Las mujeres, ancianos y los infantes han tenido que sufrir más, porque constituyen los sectores más abandonados. Ante esto es necesario, y se hace urgente, por un lado generar políticas coherentes, valorizadas y participativas, que consideren a las mujeres de pueblos originarios y por otro el reforzamiento de la cohesión de las organizaciones (de mujeres o mixtas) como demandantes y propositivas
- En los niveles nacionales es importante la generación de instancias de relacionamiento interétnico, dadas las diferencias culturales, y para reforzar las demandas, venciendo estereotipos vigentes en la sociedades nacionales y que permitan unificar aprendizajes. Al existir espacios de convivencia entre mujeres organizadas de diferentes pueblos y contextos, las propuestas de políticas podrán abarcar la totalidad de necesidades. Por otro lado, al existir esta convivencia, las mujeres podrán conocer de otras situaciones, comparar y proponer mejoras en base a otras experiencias.
- Según las demandas y necesidades identificadas, se hace necesario generar Agendas de Desarrollo para las Mujeres que consideren las siguientes materias: Derechos colectivos de los pueblos, salud integral, educación y cultura, desarrollo económico, y participación política. Esta agenda debe vincular no solo a la institucionalidad estatal específica para cada temáticas aquí descritas, sino buscar relacionamiento con otras instancias no públicas, como académicas, privadas, etc. Al ser una agenda prioritaria, de ello depende que las mujeres indígenas sigan aportando con su creación, transmisión y conocimientos a la sociedad.

Recomendaciones

*"Uno de los ejes fundamentales para el empoderamiento de las mujeres indígenas es la valoración y el reconocimiento de sus capacidades, sabidurías y conocimientos... Es a partir de este reconocimiento que las mujeres indígenas podemos trascender el espacio privado y acceder a mayores espacios de decisión sin perder de vista la identidad de género y la identidad étnica que crean condiciones para el desarrollo de capacidades propias con dignidad"*⁹.

- A modo de hacer una participación de las mujeres organizadas más visible, sugerimos la conformación de "Mesas de la mujer", donde participen todas las organizaciones matrices mixtas y solo de mujeres, además de funcionarios públicos, indígenas o no de las institucionalidades de la mujer y del tema étnico, además de temas priorizados por las mujeres dentro de sus demandas como educación salud y producción. Es importante que esta instancia sugerida se reúna frecuentemente, (institucionalizando su labor) y puedan hacerse: seguimiento a políticas y programas de gobierno y de cooperación, además de formalizar las relaciones interinstitucionales.
- Las mujeres deben ser capaces de incidir poderosamente en la política, especialmente la que se vincula con ella, pero no descuidar lo general porque es necesaria una nueva práctica crítica, una nueva intervención sobre los textos, una nueva construcción de la historia.
- Muchas veces se toman aseveraciones prestadas y cargadas de victimización, que poco aportan a la transformación de las zonas complejas de las sociedades indígenas y que no cuentan con mayor reflexión. La triple discriminación no puede ser analizada como una simple suma de lastres para las mujeres, por cuanto no operan de esa forma, nadie lo soportaría. Las mujeres cuentan con recursos fundamentales

9 "Conclusiones IV Encuentro Continental de Mujeres Indígenas de las Américas", Perú, Abril de 2004.

para la reproducción de sus familias, pueblos y culturas y han cumplido un papel excepcional en el sustento económico, han sido capaces de sortear múltiples escollos, se han adaptado a un nuevo rol vinculado con la gestión social y la creatividad.

- La consolidación de las organizaciones de mujeres, lastimosamente no se hará realidad, si es que no existe apoyo concreto de las organizaciones matrices mixtas. Se sugiere apoyar institucionalmente a éstas, de manera de que reconozcan la importancia de la organización cohesionada. Al entender que las organizaciones de mujeres indígenas son un excelente aliado político de las organizaciones mixtas, no solo las apoyarán, sino que pueden crearse bloques sólidos de interlocución con el Estado.
- La descentralización institucional es importante de manera de llevar a cabo acciones específicas más allá de talleres y reuniones. El contacto de la institucionalidad con la problemática de las comunidades, y familias, permite abordar con acciones concretas, demandas locales específicas. Para este tipo de acciones de intervención en niveles locales se requiere presupuesto, pero también compromiso y continuidad en el tiempo.

BIBLIOGRAFÍA

ASTELARRA, Judith "Veinte Años de Políticas de Igualdad". Ediciones Cátedra. Valencia. 2005.

CALFIO, Margarita y Velasco Luisa Fernanda Mujeres indígenas en América Latina, Brechas de género o étnica?
<http://www.eclac.ci/celade/noticias/paginas/7/21237/FCalfio-LVelasco.pdf>,

CUMES de Aura Género, multiculturalismo y mayanización", Guatemala 2008

CEDAW/C/PER/CO/6 AVANCE DE VERSIÓN NO EDITADA Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer Sesión 37ª, 15 de enero – 2 de febrero del 2007

DECLARACIÓN PRIMER FORO INTERNACIONAL DE MUJERES INDIGENAS Compartiendo Avances para Nuevos Retos. Lima, Perú Warmikunapa Rimanakuyinchik Llamkanapaq (Acuerdos y dialogo de las mujeres para el trabajo en el futuro), abril 2008

Foro permanente para cuestiones Indígenas. Informe del tercer periodo de sesiones 10 al 21 de mayo del 2004
<http://www.un.org/spanish/indigenas/2004/>

GUZMAN, Virginia "La Institucionalización de Género en el Estado: Nuevas Perspectivas de Análisis". Serie Mujer y Desarrollo Nr. 32 CEPAL, 2001

MEENTZEN, Ángela Estrategias de desarrollo culturalmente adecuadas para mujeres indígenas (versión preliminar) BID, Documento de trabajo 2001 www.iadb.org/sds/doc/IND-AMeentzenE.pdf

RIVERA Zea, Tarcila

"Las mujeres indígenas y la erradicación de la pobreza"

En: Reunión de especialistas Género, Pobreza, Raza, Etnia: estado de la situación en América Latina, CEPAL .Santiago, 07-08 de noviembre de 2006 www.eclac.org/mujer/noticias/noticias/0/26960/Tarcila%20Rivera.pdf –

PÁGINAS WEB CONSULTADAS

Página de CHIRAPAQ. Enhttp: www.chirapaq.org.pe/htm/quienaset.htm



Anexos

-
- ANEXO 1** **Cómo seguir fortaleciendo a la democracia a través de la inclusión de todas las voces en el sistema político de Guatemala**

 - ANEXO 2** **Elementos Esenciales Y Fundamentales de la democracia Representativa y su vinculación con la acción colectiva en el marco de la Carta Democrática Interamericana**

 - ANEXO 3** **Liderazgo, Participación e Incidencia Política de la Mujer Indígena en Guatemala.**

ANEXO 1

Cómo seguir fortaleciendo a la democracia a través de la inclusión de todas las voces en el sistema político de Guatemala

Roberto Izurieta*

Alfredo Medellín Reyes Retana**

La democracia no se entiende sin el pueblo soberano. Es requisito inherente la participación en todas sus dimensiones. Por ende estos ciudadanos que habitan en un Estado determinado deben de tener acceso a sus instituciones a través de diversos canales de participación ciudadana política.

Por ello el *Taller de Participación Política de los Pueblos Indígenas* que organizan conjuntamente la Organización de Estados Americanos, el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de la República de Alemania y por la Agencia Estatal Española de Cooperación Internacional y Desarrollo brinda una oportunidad excelente para profundizar en uno de los aspectos más importantes del componente democrático en Latinoamérica: la integración bidireccional de las comunidades y pueblos indígenas en el resto del entorno político institucional.

Esta actividad, que se inscribe en el "Programa de Acción del Departamento de Derecho Internacional de la OEA sobre los Pueblos Indígenas en las Américas" tiene, entre otros objetivos fortalecer el liderazgo de representantes indígenas y funcionarios públicos para promover una más amplia participación política hacia la construcción ciudadana. Dicha construcción no se entiende sin repasar los elementos que comprenden todo Estado.

Los Estados no sólo tienen la obligación de proteger los derechos, sino también de promoverlos activamente; y me estoy refiriendo a los derechos de primera generación; los civiles y políticos. Este es el ámbito subjetivo de toda ley que emana de todo parlamento nacional. Asimismo no debemos olvidarnos de los derechos económicos, sociales y culturales que complementan a los anteriormente mencionados. Y desde la perspectiva del derecho internacional, los derechos humanos juegan un papel destacado en la consideración y protección de derechos pertenecientes a los ciudadanos, independientemente de sus atributos.

Sólo un marco constitucional basado en la ley y la garantía que ofrecen un poder judicial independiente nos garantiza un marco de participación política integradora. Entrando específicamente al caso guatemalteco, las Acuerdos de Paz firmados en 1996 bajo el auspicio de la Organización de

* Director del Programa de Proyectos de América Latina para la Escuela de Graduados de Management Político en la Universidad George Washington en Washington, D.C. Tiene una maestría en Ciencia Política en la Universidad de Southern Illinois y otra maestría en Management Político en la Universidad George Washington.

** Candidato a Master en Relaciones Públicas Estratégicas de la Escuela de Graduados de Management Político en la Universidad George Washington, en Washington DC.

Naciones Unidas, son un ejemplo de clara vigencia de cómo un texto tiene noción y comprensión de la interdependencia de estos derechos.

Los derechos humanos civiles, políticos, sociales y económicos y culturales son los pilares elementales de dichos acuerdos que cerraron más de tres décadas de conflicto bélico en el territorio guatemalteco. Los Acuerdos de Paz toman por fin el protagonismo merecido de los derechos de las mujeres, y de los pueblos indígenas, en algunos casos descuidados y marginados; pero por fin el conjunto de las instituciones ha decidido redirigir dicho rumbo.

Aunque queda aún mucho por hacer, el Congreso de la República aprobó en Octubre de 1998 un paquete de 50 reformas a la Constitución de la República, en donde se reconoce el carácter multiétnico, plurilingüe y multicultural del estado en Guatemala, que entre otros tantos significó el nuevo papel del ejército, la reforma del sistema de justicia y la incorporación de los derechos de los indígenas.

Guatemala es, sin lugar a dudas, uno de los países con mayor población indígena de América. De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística del gobierno federal de Guatemala, en el censo del 2012, 11,183,388 son indígenas de un total de 14,713,763 habitantes, y desde la perspectiva jurídica, la reforma de la Constitución es esencial para incorporar los derechos indígenas establecidos en los Acuerdos de Paz.

Estos Acuerdos de Paz sí son un buen comienzo, pero sólo son el inicio de un proceso complejo. Hay quienes afirman que los Acuerdos de Paz se pueden interpretar como el proceso de construcción de la paz ya que contemplan a: la reconciliación nacional y la lucha contra la impunidad; b) la transformación de las instituciones del Estado que brindan el mínimo necesario para poder gobernar y c) la transición de los procesos políticos que a través de los años han convertídose hacia esquemas más plurales.

Aún así la participación de los indígenas en política sigue siendo incompleta; incluso teniendo en cuenta el dato del incremento de la representación parlamentaria en los últimos años, las cuotas de representatividad indígena en materia política y a todos los niveles político-administrativos sigue estando muy por debajo de lo democráticamente deseado.

El ejercicio político elitista oligárquico y etnocentrista suponen un agravio en el ejercicio de los derechos inherentes inalienables de los indígenas para su ejercicio dentro de su condición plena como ciudadanos, comprendiéndose el derecho a elegir y a ser elegidos y de ejercer actividades mismas de gobierno.

Uno de los grandes retos a los que hacer frente para que con éxito se consiga la plena integración e inclusión política social económica y cultural de los indígenas lo constituye el índice de desarrollo humano de dichas comunidades.

Los niveles de analfabetismo, desnutrición, desempleo, pobreza y mortalidad son del todo intolerables a la luz del concepto democracia y participación como hoy son comprendidos. La representación colectiva de los pueblos indígenas en su diversidad así como su participación en los distintos procesos de toma de decisión, partiendo de su definición, pasando por su implementación y valorando su impacto y evaluación, continuará siendo un desafío para toda regla para el sistema político guatemalteco.

Es importante palear este déficit democrático, desde una perspectiva también de género. La situación política de las mujeres indígenas en general es muy precaria, y esto se ve reflejado ya que casi no hay representatividad en el Legislativo, Judicial y Ejecutivo.

Para conseguir más participación de indígenas y en específico de mujeres indígenas es necesario lograr que éstas se involucren más en la vida del estado, y a su vez, el estado debe de incorporarlas a través de políticas sociales y económicas diseñadas específicamente para ellas.

A través de ello se tendría mayor equidad, se lograría reducir relevantemente la pobreza y continuaría la igualdad en participación, mejores oportunidades y más desarrollo para la población y por ende para el gobierno.

En 2013 no podemos darnos el lujo de omitir la globalización, cuyos desafíos enfrenta a la democracia en cualquier país –que sea democrático- a la cada vez mayor y cada vez más compleja esfera social y política, obstaculizando así sus propios brazos operadores como son los diversos programas sociales y económicos, y por ende haciendo más difícil el acceso a éstos por parte de los gobernados, entre ellos los indígenas.

Hay ya estudios como el de Otilia Lux de Cotí que ejemplifican algunas de las limitaciones de la participación de las mujeres indígenas en puestos en los que se toman decisiones y por ende se puede incidir en las políticas públicas en las que se encuentran:

- El mismo sistema político actual en el que los partidos políticos, y como reflejo de lo que se vive en la sociedad a diario, toman en cuenta y apoyan mucho más las carreras de perfiles prominentemente masculinos, que en muchos casos no se democratizan o se vuelven más transparentes sus procesos para ceder más espacios estratégicos a mujeres, cuyos perfiles lo ameritaran.
- El segundo factor es la cantidad de financiamiento que existe actualmente para promover la elección de mujeres indígenas. Ya la realidad nos ha enseñado sobre el binomio política-dinero y su interdependencia, por lo que los obstáculos financieros a la participación política de mujeres indígenas pareciera ser un signo directo de la incongruencia antidemocrática del financiamiento para este sector poblacional.
- El tercer factor, y que de hecho se interrelaciona con el segundo es la jornada laboral de estas mujeres, que en muchos casos trabajan jornada doble o triple y el que inviertan tanto tiempo a producir lo suficiente para subsistir les aleja cada vez más de asumir responsabilidades en la vida política de sus países, en específico Guatemala.

Todos estos alimentan el desinterés en la política, y la desconfianza ante el sistema político y ante las instituciones gubernamentales, ya que no generan las condiciones necesarias para que la población se acerque a conocer más sobre el funcionamiento del Estado y cómo a través de ejercer su ciudadanía plena se puede llegar a incidir en las decisiones y finalmente en el rumbo del país.

Ahora, ya que se conoce el escenario actual, lo más responsable es buscar y proponer políticas que o no existen y habrá que diseñarlas, o que ya existiendo se pueden ejecutar en otras realidades sociales.

En México está documentado cómo cuando las mujeres obtienen más voz en los procesos de decisión política de sus pueblos y sus comunidades, éstas cambian la agenda de desarrollo y comienzan a dar prioridades a cubrir las necesidades básicas.

Autores como King, Klasen y Porter también han afirmado que hay cuatro diferentes opciones para empoderar a las mujeres:

- 1.- Incrementando y mejorando la educación que reciben las niñas
- 2.- Proveer soporte y más formación en temas de reproducción
- 3.- Reducir la vulnerabilidad financiera entre las mujeres indígenas a través de microcréditos y
- 4.- Fortalecer el peso de la voz de las mujeres en procesos políticos a través de reflejar sus decisiones en los programas de gobierno.

Es innegable que la movilización sociopolítica del conjunto de colectivos indígenas ha pasado a formar parte de la clave de bóveda de la actuación política en los países de América Latina. Sobre todo, los aspectos económicos, sociodemográficos y culturales de la región son inexplicables sin tener en cuenta lo que la participación política de un conjunto poblacional a menudo olvidado.

Uno de los aspectos más relevantes de dicha participación en la esfera pública democrática por parte de los grupos indígenas es el relativo al "derecho a la consulta", que garantiza que, en caso de propuesta de inversión en infraestructuras o explotación de recursos en áreas con asentamientos indígenas, dichas poblaciones puedan manifestar su expresión al respecto. Por lo tanto, "el derecho a la consulta" tiene un importante significado como elemento de la movilización indígena. Según Amanda Fulmer, el fenómeno de las consultas en Guatemala ha sido de tal calibre que ya constituyen por sí mismas una táctica de la organización indígena. En dicho país ha habido más consultas que en cualquier otro¹.

Gracias a documentos como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, las políticas llevadas a cabo por organismos multilaterales de inversión como el Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco Mundial, e incluso por otro tipo de organizaciones como la Organización Internacional del Trabajo, dicha modalidad participativa se ha convertido en una realidad.

En concreto, el "derecho a consulta" se erige como reconocimiento, por un lado, del respeto otorgado y debido a las estructuras sociales de convivencia indígena y, por otro lado, de un inquebrantable compromiso con la protección del derecho de dichos colectivos tanto a la participación democrática

¹ Fulmer, Amanda M., *La consulta a los pueblos indígenas y su evolución como herramienta de negociación*. Vol. XXXVIII, N° 68, primer semestre 2011: páginas 37-62.

integradora, como a la salvaguarda de su autodeterminación prevista por el marco constitucional multinacional respaldado por las estructuras del Estado. Asimismo, se revierte el componente asimilador de los procesos de integración política, por la creación de un espacio de participación multicultural en el que tienen cabida diferentes formas de expresión político-culturales de las diversas cosmovisiones indígenas.

Lo anterior adquiere una dimensión muy especial si tenemos en cuenta que alrededor del 43% de la población guatemalteca es de origen indígena². Aún así el derecho a consulta, como modalidad participativa, no sólo ha sido un paso hacia el fortalecimiento democrático basado en la inclusión de todos los ciudadanos de un Estado-nación, sino que también ha permitido dar voz y visibilidad a los efectos terribles de la violencia que ha afectado a los pueblos indígenas durante los conflictos civiles que hasta hace poco vigentes.

En la década de los setenta, fue la reacción indígena a la violencia ejercida desde las instancias e instrumentos coercitivos del Estado la que propició el surgimiento del denominado "movimiento indígena", y que además contó con el apoyo del levantamiento de las clases populares y campesinas. No obstante, el castigo ejercido fue de proporciones brutales, pudiéndose hablar de un genocidio practicado sobre el pueblo Maya.

Fijense en el alcance que tales enfrentamientos tuvieron, que el viernes 10 de mayo de 2013, el ex-dictador guatemalteco José Efraín Ríos Montt, quien detentara las riendas del Estado entre marzo de 1982 y agosto de 1983, fue encontrado culpable de delitos de lesa humanidad y genocidio contra la etnia de los ixiles y deberá cumplir una condena de 80 años de prisión. En este sentido, las consultas han demostrado una tremenda capacidad de movilización y lograr captar la atención hacia los problemas que afectan a los colectivos indígenas.

Nuevamente, los Acuerdos de Paz logrados supusieron un punto y a parte en lo que a movilización y participación política indígena se refiere. En concreto, y en el marco de su elaboración y negociación, el proceso de paz constituyó el caldo de cultivo para la firma de un documento de importancia sin igual: el Acuerdo de Identidad y Derechos de los pueblos indígenas de 1995. En él se recoge la naturaleza "multicultural, pluriétnica y multilingüe" de la realidad nacional guatemalteca y que se expresaba manifiestamente en la coexistencia pacífica de los pueblos indígenas³.

El caso de Guatemala es paradigmático en cuanto a participación política indígena se refiere. La relación de fuerzas entre los colectivos indígenas y las instituciones de representación política han adquirido un nuevo significado desde que se reconociera un trato más igualitario hacia dichos grupos y pueblos.

El Estado debe seguir tomando un papel activo en esta cuestión, garantizando un marco de convivencia basado en el reconocimiento, garantía y protección de los derechos tanto de primera, segunda y tercera generación de los pueblos y comunidades indígenas. Los Acuerdos de Paz de 1996 sirvieron para materializar una realidad oculta y descuidada desde varias décadas atrás y alumbrar el nuevo camino hacia la integración política del colectivo indígena.

² Información estadística del PNUD.

³ Bastos, Santiago y Camus, Mariana, *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, Vol. 1, Nº. 1, 2004, págs. 87-112.

Dicho marco político-legal debe no sólo enfocarse en cuestiones generales, sino también descender a ámbitos más específicos, como el respecto a la multiculturalidad, el derecho a la autodeterminación y regimiento de sus comunidades, el papel participativo de la mujer así como el "derecho a consulta" como instrumento de organización de los intereses colectivos indígenas.

Sólo así, desde el gobierno y paralelamente desde organismos internacionales con iniciativas como las que encabeza la Organización de los Estados Americanos es que la participación venga desde las bases para incidir en los procesos locales, y nacionales, siempre velando por la igualdad de condiciones sociales y políticas en las que estos procesos se lleven a cabo.

Como se mencionó previamente, la población femenina indígena en Guatemala se encuentra más vulnerable y es imperativo el que se deban de promover los derechos culturales, económicos, políticos, jurídicos y de género para que a su vez se pueda incidir, diseñar, implementar y posteriormente evaluar políticas públicas acorde a la realidad política de Guatemala.

El estudio de asuntos indígenas es complejo, y por ende es relevante que cuando se apliquen políticas públicas para disminuir la pobreza, se tomen también en cuenta las tradiciones, usos y costumbres de la organización política que ya exista porque será con esos mismos comportamientos como los integrantes puedan participar e incidir en los procesos político-sociales de su país, en específico, el caso de Guatemala.

Pero no sólo desde el gobierno es que se puede directamente incidir en la participación política de los pueblos indígenas, sino que se debe de sensibilizar a los partidos políticos de la relevancia de tener representadas las voces de manera plural en la vida política de toda nación y que estos grupos a su vez comprendan sobre actores y sistemas políticos, gestión pública y en general sobre sistemas económicos, -y también en áreas más técnicas como oratoria- áreas clave para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia.

ANEXO 2

Elementos Esenciales Y Fundamentales de la Democracia Representativa y su vinculación con la acción colectiva en el marco de la Carta Democrática Interamericana

CJI/RES. 159 (LXXV-O/09)

75° PERÍODO ORDINARIO DE SESIONES
3 al 14 de Agosto de 2009
Rio de Janeiro, Brazil

OEA/Ser. Q
CJI/RES. 159 (LXXV-O/09)
12 agosto 2009
Original: español

EL COMITÉ JURIDICO INTERAMERICANO,

CONSIDERANDO que la Asamblea General en su resolución AG/RES. 2515 (XXXIX-O/09) tomó nota "de la importancia de la continua consideración del CJI a los temas relacionados con la Carta Democrática Interamericana, en particular a la 'promoción y fortalecimiento de la democracia' a través de su seguimiento, de asistencia a los Estados Miembros en su implementación y en sus esfuerzos por fortalecer y modernizar sus instituciones democráticas...";

RECORDANDO que la Carta Democrática Interamericana declara en su Artículo 1 que "Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla" y que "La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas";

TOMANDO EN CUENTA que el artículo 2 de la Carta Democrática Interamericana establece que "El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales..." y que "la democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional";

TENIENDO PRESENTE igualmente que los artículos 3 y 4 de la Carta Democrática Interamericana establecen, aunque sin carácter exhaustivo, los elementos esenciales de la democracia representativa y los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia;

REAFIRMANDO que de conformidad con la Resolución CJI/RES.1-3/95: "las normas jurídicas internacionales correspondientes al ejercicio efectivo de la Democracia Representativa en los Estados del Sistema Interamericano conforman un orden específico y especial;" y que "el ejercicio efectivo de la Democracia Representativa constituye en el Sistema Interamericano un bien o valor jurídico protegido";

TOMANDO EN CUENTA el Informe del Secretario General sobre la Carta Democrática Interamericana en cumplimiento de las resoluciones AG/RES. 2154 (XXXV-O/05) y AG/RES. 2251 (XXXVI-O/06) [CP/doc.4184/07]; los informes "Aspectos Jurídicos de la Interdependencia entre Democracia y Desarrollo Económico y Social" (CJI/doc.190/05 rev.3) y "Seguimiento de la Aplicación de la Carta Democrática Interamericana" (CJI/doc.317/09 corr.1), así como el Informe "Perfeccionamiento de la Administración de Justicia en las Américas. Protección y Garantías a los Jueces y Abogados en el Ejercicio de sus Funciones" (CJI/doc.7/99);

REAFIRMANDO la Resolución CJ/RES.I-3/95 en la cual se declara que: "El principio de no intervención y el derecho de cada Estado del Sistema Interamericano a elegir, sin injerencia externa, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga, no pueden amparar la violación de la obligación de ejercer efectivamente la Democracia Representativa en dicho sistema y organización",

RESUELVE:

1. Recordar que la Carta Democrática Interamericana fue concebida como una herramienta para actualizar, interpretar y aplicar la Carta fundamental de la OEA en materia de democracia representativa, y representa un desarrollo progresivo del Derecho Internacional.

2. Afirmar el derecho que todo Estado tiene a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga. Este derecho está limitado por el compromiso de respetar los elementos esenciales de la democracia representativa y los componentes fundamentales del ejercicio de la misma enumerados en la Carta Democrática Interamericana de la siguiente forma:

1.1 "Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres y justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo, el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos." y

1.2 "Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa.

La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia."

3. Reafirmar que la Declaración de Santiago de Chile adoptada en la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, en agosto de 1959 enunció algunos de los atributos de la Democracia que están plenamente vigentes, los cuales deben relacionarse con los elementos esenciales y componentes fundamentales enumerados en la Carta Democrática Interamericana. Tales atributos son:

"(1)El principio del imperio de la ley debe ser asegurado mediante la independencia de los Poderes y la fiscalización de la legalidad de los actos del gobierno por órganos jurisdiccionales del Estado; (2) Los gobiernos de las Repúblicas Americanas deben surgir de elecciones libres; (3) La perpetuación en el poder, o el ejercicio de éste sin plazo determinado y con manifiesto propósito de perpetuación, son incompatibles con el ejercicio de la democracia; (4) Los gobiernos de los Estados Americanos deben mantener un régimen de libertad individual y de justicia social fundado en el respeto de los derechos fundamentales de la persona humana; (5) Los derechos humanos incorporados en la legislación de los Estados Americanos deben ser protegidos por medios judiciales eficaces; (6) El uso sistemático de la proscripción política es contrario al orden democrático americano; (7) La libertad de prensa, de la radio y la televisión, y en general la libertad de información y expresión son condiciones esenciales para la existencia de un régimen democrático; {...}."

4. Enfatizar que existe un vínculo vital entre el ejercicio efectivo de la democracia representativa y el Estado de Derecho, el cual se expresa concretamente en la observancia de todos los elementos esenciales de la democracia representativa y los componentes fundamentales del ejercicio de la misma.

Por consiguiente, el régimen democrático no se agota en los procesos electorales, sino que se expresa también en el ejercicio legítimo del poder dentro del marco del estado de derecho que incluye el respeto a los elementos, componentes y atributos de la democracia arriba referidos.

5. Indicar que los riesgos al proceso político institucional democrático o al legítimo ejercicio del poder (art. 17 de la CDI); las situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder (art. 18 de la CDI); la ruptura del orden democrático (art. 19 y 21 de la CDI), y la alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático (art. 19 y 20 de la CDI) son situaciones que deben apreciarse a la luz de la vigencia de los elementos esenciales de la democracia representativa y de los componentes fundamentales del ejercicio de la misma.

6. Señalar que, dada la importancia del ejercicio eficaz y transparente de la función judicial en el orden democrático, es necesario fortalecer Poderes Judiciales independientes, provistos de autonomía e integridad, carácter profesional y no partidario y sujetos a un régimen de selección no discriminatorio.

7. Insistir en que los elementos esenciales de la democracia representativa y los componentes fundamentales del ejercicio de la misma, tienen un gran valor para prevenir y anticipar las causas mismas de los problemas que afectan el sistema democrático de gobierno, a la luz de la Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo (AG/DEC.4 (XXIII-O/93).

8. El Comité seguirá trabajando este tema.

La presente resolución fue aprobada por unanimidad en sesión ordinaria celebrada el 12 de agosto de 2009, estando presentes los siguientes miembros: doctores Jaime Aparicio, Mauricio Herdocia Sacasa, Jorge Palacios Treviño, Hyacinth Evadne Lindsay, Fabián Novak Talavera, João Clemente Baena Soares, Freddy Castillo Castellanos, David P. Stewart, Ana Elizabeth Villalta Vizcarra y Jean-Paul Hubert.

ANEXO 3

Liderazgo, Participación e Incidencia Política de la Mujer Indígena en Guatemala.

*Norma Quixtán***

Inicio esta columna, presentando mi agradecimiento por invitarme a escribir sobre un tema en donde hemos recorrido por visión, misión o destino 40 años de nuestra existencia.

En un país donde la historia, la estructura familiar, y una sociedad machista, excluyente y discriminatoria limitan el desarrollo de las potencialidades de liderazgo que tiene la mujer en su expresión Multicultural, Multilingüe, Multiétnico. En diversas actividades de la vida nacional, en lo económico y en lo político, cultural y social.

Guatemala es un país con pluralidad cultural. Esta pluralidad, evidenciada por la presencia de 24 pueblos, 21 pueblos de raíces mayas, una garífuna, una xinca y el pueblo mestizo. Diversidad presente en idioma, costumbre, arte, y cosmovisión, signo de la riqueza cultural de nuestro país. Al analizar la situación real de la pluralidad cultural, encontramos una estructura dominante que mantiene el poder por medios institucionalizados atentando contra la identidad de las mismas culturas, a las que manipula según su conveniencia e imposibilita a propósito su crecimiento y desarrollo; le impide el acceso a los bienes y servicios sociales y a las decisiones políticas.

La participación e incidencia política de la mujer indígena representa una lucha constante para que se le respete sus derechos como mujer y ciudadana en la vida cotidiana, en la vida democrática y en el ejercicio del poder

Ser niña en Guatemala representa desde la concepción un desafío permanente para hacer que se le reconozca como ciudadana y que sea sujeta y no objeto de los padres, la familia, la comunidad, y el Estado, como tal le reconozca sus derechos y ella asuma responsabilidades en igualdad de oportunidades.

En Guatemala actualmente se tiene una población que se aproxima a los 15 millones de habitantes, de los cuales el 51% somos mujeres.

Como país tenemos que reconocer que geográficamente, y por su capital humano y su naturaleza, es un país privilegiado por la Creación de Dios, pero somos pobres en educación, salud, trabajo, y respeto al medio ambiente. En ese marco referencial encontramos a la mujer indígena dando testimonio de su lucha por el respeto a los Derechos Humanos, por un medio ambiente más sano, y un desarrollo integral como el verdadero nombre de la paz.

Como ciudadana de un mundo en una aldea global pienso que en la palabra escrita o hablada es necesario y urgente mencionar y reconocer nuestra realidad fría. Somos un país pobre donde la desigualdad es provocada por la situación estructural de la economía.

Existe pobreza y extrema pobreza constituida por la población que no tiene los medios elementales de subsistencia ni tiene acceso a alternativas de producción que le generen ingresos económicos.

* Norma Quixtán es una líderesa indígena originaria del Departamento de Quetzaltenango, Guatemala. Fue gobernadora de su Departamento y Secretaria de la Paz en el gobierno de Oscar Berger.

PARTICIPACIÓN E INCIDENCIA

Hablar de participación de la mujer indígena en Guatemala para aquellos dueños de un sistema excluyente y discriminatorio dirán: "...Claro hay participación si no, vean cuando hay elecciones, las grandes filas de mujeres que asisten a ejercer su voto", y es verdad pero son votos jalados por los candidatos locales utilizando diversas formas de mercantilizar el voto de las mujeres que viven en la pobreza y extrema pobreza que por una bolsa de alimentos o una promesa de mejorar su situación social y económica en el futuro dan su confianza al candidato a la alcaldía, diputación y presidencia, siempre varón.

O dirán: "...vean señores los listados de participación, allí están las mujeres indígenas". Sí, están en las últimas casillas, impulsando con liderazgos de confianza, casi siempre trabajados por años que ven en su participación aceptada con inocencia y desconocimiento del sistema político, una oportunidad para dar su aporte a romper las barreras históricas de la **No** participación de la mujer indígena impulsando candidatos hombres y los mismos de siempre. Al hablar de incidencia, a nivel de partidos políticos, si **no hay participación**, menos incidencia. El sistema es perverso, los partidos políticos pequeños, sí ofrecen una participación en espacios de la 2da a la 3era casilla, porque en la primera van los fundadores o dirigentes del partido, pero al igual utilizan el liderazgo de la mujer indígena conocida, a nivel local, regional, o nacional para llegar a los espacios públicos.

La incidencia la podríamos reconocer en organizaciones políticas no partidarias, que están haciendo una labor silenciosa en la sensibilización, formación, y participación de la mujer en una incidencia responsable. Como El Centro de la Mujer Belejeb Batz, que a sus 22 años de existencia tiene una historia que contar en relación a participación e incidencia política, y la experiencia de algunas hermanas de haber experimentado hacer función pública local y nacional.

Durante el mes de octubre los partidos políticos representados en el Congreso, tuvieron que darle paso en su labor legislativa a la iniciativa de Ley N° 47-83 que lleva como objetivo las Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos para poder democratizar esas agrupaciones y fortalecer el Tribunal Supremo Electoral TSE. "Uno de los temas que más discusión ha levantado en los últimos días se refiere a la cuota de mujeres para cargos de elección, debido a que se dejó en 30% y no en 50% como demandan agrupaciones femeninas" (Prensa Libre Pag.3 31/11/13).

Me pregunto ¿Hubo avances?, así como estamos viviendo un sistema excluyente, discriminatorio para las mujeres, mujeres indígenas, pueblos indígenas, y jóvenes, veo que es un tema de preocupación y de agenda que se debe continuar por mucho tiempo más, en donde pasarán 2 o 3 generaciones que se tienen que formar para continuar lo que falta por recorrer, pero para eso se necesita de esas generaciones de líderes, mujeres y hombres, indígenas y no indígenas comprometidos en la democratización del pensamiento, voluntades, y acciones, para la democracia real y participativa.

REFLEXIÓN FINAL:

Dentro de dos años, tendremos ya la lista de Alcaldes, Diputados Distritales, Nacionales, Diputados al Parlamento Centroamericano, alcaldes y concejales que tomarán posesión por primera vez, o continuar en un cargo público y tendremos los números de electores que acudieron a las elecciones en el mes de septiembre del 2015.

Con números fríos, sabremos qué tanto impacto tuvieron esos cambios a la Ley Electoral y de Partidos Políticos en mi país.

Conocer cuántas mujeres indígenas llegaron a los diferentes puestos públicos, es el termómetro en lo personal como mujer indígena, ciudadana y actual presidenta del Centro de la Mujer Belejeb Batz, me dará como parámetro cuánto camino se ha recorrido y lo que falta por recorrer para hacer posible la utopía de la participación e incidencia de la Mujer Indígena en todo nivel en Guatemala.

Punto de referencia también para unir esfuerzos y poder seguir fortaleciendo por su iniciativa personal, colectiva o golpe de suerte, llegaron a un espacio público, y que necesitan de apoyo para hacer una función pública en el marco de valores y principios, que permitan seguir avanzando en aumentar los porcentajes de participación e incidencia de la mujer indígena a todo nivel.

Un consejo para las mujeres indígenas y no indígenas que estamos en este camino, **“No olvidemos de cuidar la gallina de los huevos de Oro”**, que somos nosotras, nuestra salud integral. (cuerpo, mente, espíritu) quienes tienen familia, cuidarla también, porque mientras se tiene PODER, abundan las flores, los abrazos, y los buenos deseos, pero cuando se está nuevamente en las calles de la comunidad: **si** la función se hizo bien, no hay flores, pero **si** respeto y agradecimiento, pero **si** no existe una alegría **no** de gracia, si no de la desgracia personal, es la factura que se debe evitar pagar. Gracias OEA por invitarme a recordar y aportar atreves de la palabra escrita.

Copyright © 2013. Organización de los Estados Americanos (OEA).
Reservados todos los derechos.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

**SECRETARÍA GENERAL
SECRETARÍA DE ASUNTOS JURÍDICOS
DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL**

**19th Street and Constitution Avenue NW
Washington, D.C. 20006**

LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

La Organización de los Estados Americanos (OEA) es la organización regional más antigua del mundo, ya que se remonta a la Primera Conferencia Internacional de Estados Americanos, celebrada en Washington, D.C., de octubre de 1889 a abril de 1890. En esta reunión se aprobó la creación de la Unión Internacional de Repúblicas Americanas. La Carta de la OEA se suscribió en Bogotá en 1948 y entró en vigencia en diciembre de 1951. Posteriormente la Carta fue enmendada por el Protocolo de Buenos Aires, suscrito en 1967, el cual entró en vigencia en febrero de 1970; por el Protocolo de Cartagena de Indias, suscrito en 1985, el cual entró en vigencia en noviembre de 1988; por el Protocolo de Managua, suscrito en 1993, el cual entró en vigencia el 29 de enero de 1996; y por el Protocolo de Washington, suscrito en 1992, el cual entró en vigor el 25 de septiembre de 1997. En la actualidad la OEA tiene 35 Estados miembros. Además, la Organización ha otorgado categoría de Observador Permanente a varios Estados, así como a la Unión Europea.

Los propósitos esenciales de la OEA son los siguientes: afianzar la paz y la seguridad del Continente; promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención; prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de las controversias que surjan entre los Estados miembros; organizar la acción solidaria de éstos en caso de agresión; procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se susciten entre ellos; promover, por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural, y alcanzar una efectiva limitación de armamentos convencionales que permita dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los Estados miembros.

La OEA realiza sus fines por medio de los siguientes órganos: la Asamblea General; la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores; los Consejos (el Consejo Permanente y el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral); el Comité Jurídico Interamericano; la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; la Secretaría General; las Conferencias Especializadas; los Organismos Especializados, y otras entidades establecidas por la Asamblea General.

La Asamblea General celebra períodos ordinarios de sesiones una vez por año. En circunstancias especiales se reúne en períodos extraordinarios de sesiones. La Reunión de Consulta se convoca con el fin de considerar asuntos de carácter urgente y de interés común, y para servir de Órgano de Consulta en la aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), que es el principal instrumento para la acción solidaria en caso de agresión. El Consejo Permanente conoce de los asuntos que le encomienda la Asamblea General o la Reunión de Consulta y ejecuta las decisiones de ambas cuando su cumplimiento no haya sido encomendado a otra entidad; vela por el mantenimiento de las relaciones de amistad entre los Estados miembros así como por la observancia de las normas que regulan el funcionamiento de la Secretaría General, y además, actúa provisionalmente como Órgano de Consulta para la aplicación del TIAR. La Secretaría General es el órgano central y permanente de la OEA. La Sede tanto del Consejo Permanente como de la Secretaría General está ubicada en Washington, D.C.

ESTADOS MIEMBROS: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas (Commonwealth de las), Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica (Commonwealth de), Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.