



Jornadas Derechos indígenas: retos y compromisos comunes

Resumen de contenido

Los días 16 y 17 de noviembre de 2009, a instancias de las organizaciones Acsud Las Segovias (País Valencià), alterNativa Intercambio con Pueblos Indígenas (Cataluña), Grupo de Trabajo Intercultural Almáciga (Madrid) y Mugarik Gabe (País Vasco), se celebraron en Madrid dos jornadas de trabajo sobre la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, los principales instrumentos internacionales existentes para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas. En las mencionadas jornadas participaron activamente diferentes actores implicados, directa e indirectamente, con los mencionados pueblos: instituciones de cooperación centrales y autonómicas, partidos políticos, sindicatos, así como ONGD y movimientos sociales.

Las jornadas contaron, así mismo, con la participación cuatro expertos, quienes expusieron los contenidos e implicaciones esenciales de la Declaración y el Convenio:

- James Anaya, Relator Especial de Naciones Unidas para los pueblos indígenas,
- Birgitte Feiring, Directora del Programa de Promoción del Convenio 169 de la OIT,
- Adelfo Regino, abogado mixe coordinador de la organización Servicios del Pueblo Mixe (Oaxaca-México), y
- Magdalena Sarat, representante de CONAVIGUA (Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala) y de la Coordinadora de organizaciones mayas de Guatemala Waqib' Kej

El objetivo central de estas jornadas radicaba en la revisión, análisis y discusión de la aplicabilidad de ambos instrumentos, más allá del ya superado reconocimiento de los mismos en cuanto al establecimiento de los derechos individuales y colectivos que corresponden a los pueblos indígenas. Y todo ello, teniendo presente que el Convenio 169 fue ratificado por el gobierno español en febrero de 2007 y que, este mismo, tuvo una importante implicación en la aprobación en Naciones Unidas de la Declaración, el 13 de septiembre del mismo año, a cargo de la Asamblea General.

En este documento pretendemos reflejar los principales puntos expuestos por las personas arriba reseñadas, así como los conversatorios que posteriormente se realizaron con los diferentes actores participantes.



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

La Declaración de Naciones Unidas ha supuesto el reconocimiento de los pueblos indígenas, por parte de los estados, como sujetos políticos e interlocutores en todos aquellos asuntos que, directa o indirectamente, les afecten. Posiblemente, este sea el resultado más importante de un dilatado proceso de negociación entre ambas partes a lo largo de más de veinte años.

A partir de lo anterior, las distintas intervenciones destacaron diversos puntos que se pueden agrupar en varios bloques centrales:

1. Legitimidad. Probablemente, el propio proceso de negociación de la Declaración entre los pueblos indígenas del mundo y los distintos niveles del sistema de las Naciones Unidas, en primer lugar, y posteriormente con los propios estados, sea el punto de partida de su legitimidad. Tratándose del único proceso en la historia de la ONU en el que fueron admitidas terceras partes, la negociación de la Declaración supuso un reconocimiento explícito del protagonismo y liderazgo de estos pueblos en el sistema de Naciones Unidas.

Así mismo, en la aplicación efectiva de una de las más importantes demandas de estos pueblos, como es la participación directa en aquellos asuntos que les competen y afectan, la Declaración adquiere legitimidad al suponer un pacto o entendimiento entre los gobiernos y los pueblos indígenas respecto a sus derechos humanos individuales y colectivos.

2. Instrumento de derechos humanos. Se ha producido, tras la aprobación de la Declaración y a cargo de diferentes gobiernos, una interesada discusión sobre su carácter vinculante, así como sobre la posible tensión entre la consideración de derechos universales y derechos aplicables a un único colectivo humano. Sin embargo, es oportuno manifestar el hecho de que esta Declaración se enfoca en una serie de derechos humanos fundamentales y los contextualiza para un sector específico de la población mundial. No establece por lo tanto nuevos derechos, sino que se refiere a aquellos reconocidos universalmente y su aplicabilidad para quienes históricamente han sido despojados de la posibilidad de su ejercicio, con la inclusión, además, de la propia visión indígena, igualmente ignorada y/o negada a lo largo de los años. En este punto es fundamental destacar la contribución de los pueblos indígenas al derecho internacional, materializada en la incorporación de la visión colectiva en la Declaración. Dicha inclusión supone un importante aporte al carácter evolutivo en la interpretación de los derechos humanos, que permite por fin despegarse del pensamiento dominante en las últimas décadas, caracterizado por una percepción individualista de los derechos humanos. Así, plantea un nuevo modelo de derechos humanos que nos lleva de una óptica individualista a otra que incluye los derechos colectivos.

3. Instrumento reparador. Tal y como de alguna forma ya se ha citado anteriormente, la Declaración de Naciones Unidas implica un reconocimiento de las violaciones históricas, de la desventaja permanente en cuanto al ejercicio de los derechos humanos por parte de los pueblos indígenas. Desde ahí, se entiende el carácter de instrumento reparador, al reafirmar los derechos y las medidas correctoras que resulta imprescindible adoptar y aplicar por parte de los estados y los organismos internacionales para el cumplimiento de los derechos reconocidos.

4. Desafíos. Sin duda, éste es el elemento medular, ya que los desafíos que ahora se abren son muchos y definirán la voluntad política verdadera y comprometida para la aplicación de los derechos. Es necesario avanzar en el reconocimiento del estatus jurídico de este instrumento, pues sobrepasa el nivel de simples recomendaciones para establecer toda una serie de obligaciones de los estados en relación con su aplicación. Es importante tener en cuenta, en relación con el carácter vinculante de la Declaración, que ésta se inscribe en el marco de la Carta de las Naciones Unidas y está directamente vinculada con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos de obligado cumplimiento.

A partir de lo que antecede, el gran desafío se encuentra ahora en hacer realidad la Declaración y garantizar su aplicación. Para ello se requiere auténtica voluntad política, así como la introducción de reformas estructurales en los estados para



la correcta adecuación y aplicación de los derechos de los pueblos indígenas. Con el objeto de solventar las diferencias y dificultades que vayan surgiendo, será también necesario mantener un diálogo permanente entre los gobiernos y los pueblos indígenas, en el que deberán involucrarse así mismo la comunidad internacional y el propio sistema de Naciones Unidas. No se puede olvidar que hoy en día el principal problema para estos pueblos sigue siendo la constante violación de sus derechos, tanto en su carácter individual como colectivo.

5. Derechos reconocidos. En estas jornadas no se pretendió entrar en un análisis pormenorizado de los derechos reconocidos en la Declaración; se destacaron, sin embargo, los principales, aquellos que han conformado el centro de la discusión en el largo proceso de negociación.

Una simple enunciación conlleva citar el derecho a la libre determinación respecto a la propia definición de la condición política y el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos indígenas. Para ello, una de las condiciones esenciales es su reconocimiento como sujetos políticos.

El reconocimiento de los derechos colectivos, al mismo nivel y armonizados con los individuales, ha supuesto igualmente un importante avance. Queda bien reflejado en el reconocimiento del derecho sobre la tierra, el territorio y los recursos naturales, que quiebra el tabú de que solo el estado es propietario del subsuelo y aire.

Por último, es importante destacar el avance respecto al Convenio 169 de la OIT, en referencia a la obligada aplicación del consentimiento libre e informado previo para cualquier actuación que se quiera realizar, por parte de terceros, en los territorios indígenas.

6. Algunas implicaciones para el estado español. Quedó de manifiesto que, teniendo en cuenta su papel en la escena internacional y, especialmente, en el continente americano, el estado español desempeña un papel destacado en relación con la aplicabilidad de los derechos reconocidos. Su actuación influirá en el definitivo reconocimiento y en la viabilidad de la aplicación de los derechos de los pueblos indígenas.

En este sentido, la política que se adelante, no solo en el campo de la cooperación para el desarrollo, sino también en la exterior, económica, comercial, etc. influirá, apoyará, instigará e incidirá, entre otras y de forma determinante, en las políticas públicas de terceros, en la construcción de estructuras verdaderamente democráticas, en la responsabilidad de las empresas transnacionales en sus actuaciones en los territorios indígenas mediante necesarias reglamentaciones internas que requieran a éstas el cumplimiento de la aplicación de los derechos humanos individuales y colectivos.

El Convenio nº 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes

El segundo instrumento internacional sobre el que se trabajó durante las jornadas fue el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. La OIT fue la primera agencia de las Naciones Unidas que se preocupó por la realidad de discriminación y violación de derechos de los pueblos indígenas. Esa inquietud se inició en la década de los años veinte del siglo pasado, respecto a las condiciones de trabajo forzoso de estos pueblos en diferentes países, y continuó hasta la aprobación en 1989 del Convenio que nos ocupa y, posteriormente, con el seguimiento a la ratificación por parte de los estados y su necesaria aplicación.

El carácter jurídico del Convenio, al igual que en el caso de los Pactos Internacionales, hace innecesaria cualquier discusión sobre su aplicabilidad, ya que desde el momento en que es ratificado, adquiere estatus vinculante para los gobiernos estatales.

Basado en el respeto a la identidad indígena y en su preocupación por generar las condiciones para el mantenimiento y



desarrollo de ésta como elemento diferenciador, el 169 establece una base amplia en cuanto al reconocimiento de derechos fundamentales. Éste es el caso para las tierras y territorios, los recursos naturales, la educación y salud propia, el derecho a definir las vías de desarrollo, el derecho de consulta, etc.

Es importante apuntar el carácter de instrumento complementario que hoy ha adquirido con respecto a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. No se puede entender, no obstante, como un instrumento de segundo nivel, o superado por aquélla, sino que ambos instrumentos suponen el marco idóneo respecto a los derechos humanos individuales y colectivos de los pueblos indígenas.

De esta forma, pese a que solamente veinte países del mundo (la mayoría en el continente americano) han ratificado este Convenio, y desarrollan su aplicación de forma diversa, el mismo se ha convertido en pocos años en un punto de referencia para muy diferentes procesos de discusión y definición de derechos. Es destacable que incluso para negociaciones de procesos de paz en diversos conflictos ha sido un instrumento referencial. Igualmente, este Convenio internacional se ha convertido en alusivo para muchos y variados actores y ha supuesto eje central en muchas quejas y comentarios respecto a violaciones o irrespeto de derechos humanos en las diferentes estructuras de Naciones Unidas y otros organismos internacionales.

Los pueblos indígenas, a través de la aplicación del Convenio, aspiran a mantener y desarrollar libremente sus identidades diferenciadas, así como al control de sus propias instituciones, formas de vida y modelos de desarrollo, sin interferencias de terceros. Por otra parte, los gobiernos, desde su deber de aplicación y junto a los pueblos indígenas, tienen la obligación de incidir en la consecución de las señaladas demandas indígenas, así como responsabilidad en la acción para la protección de los derechos en su integridad.

Por último se puede decir que este Convenio, al igual que la Declaración, requiere de una implementación pragmática, profunda y a largo plazo para avanzar positivamente en el reconocimiento, defensa y aplicación de los derechos humanos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, algo en lo que todos los actores que participamos en estas jornadas, y otros, debemos comprometernos e implicarnos.

Conversatorio con instituciones (16 de noviembre)

Los puntos fundamentales que se trataron en la sesión con las instituciones fueron:

- Algunos de los conceptos fundamentales mencionados durante la jornada (libre determinación, autonomía, tierra y territorio) son conceptos complejos, no están todavía resueltos en el marco del Estado español y generan posiciones encontradas.
- La ratificación y el apoyo al Convenio 169 y a la Declaración generan obligaciones para todas las administraciones públicas del Estado español. Es necesario que se establezcan mecanismos para garantizar el seguimiento y la aplicación efectiva tanto del Convenio como de la Declaración, más allá de la mera voluntad política. Es importante que ambos instrumentos sean interiorizados por las distintas instituciones, tanto públicas como privadas, del Estado español, que deben cumplir con las obligaciones y compromisos adquiridos en ellos.
- El Convenio 169 genera obligaciones jurídicas para los Estados que lo ratifican. La Declaración puede entenderse así mismo como vinculante en el sentido de que viene a desarrollar, a contextualizar para los pueblos indígenas, derechos humanos reconocidos en otros instrumentos internacionales. Además, obliga a la adopción de políticas.



- El Estado español desempeña un papel fundamental en el marco de la Unión Europea. Debería asumir los compromisos de los dos instrumentos cuando actúa en distintos foros multilaterales.
- Se expresó reiteradamente la preocupación por las actuaciones de las empresas españolas en territorios indígenas. Es importante establecer mecanismos para que estas entidades cumplan también con las disposiciones de los dos instrumentos, incluidos mecanismos de sanción, tanto social (denuncia, boicot, etc.) como económica. Debería existir regulación de las empresas en los países de origen.
- Es importante que los derechos indígenas estén presentes en la agenda internacional. El papel de la sociedad civil es fundamental en ese proceso. Para ello, se requiere además coherencia en todas las políticas de Estado, no sólo en las relacionadas con la cooperación. Sería interesante que en cada institución pudiera existir un ente especializado en la temática indígena.
- Los pueblos indígenas precisan el apoyo externo para continuar fortaleciéndose y movilizándose a favor de sus propios procesos de desarrollo y en contra de los megaproyectos que afectan a sus vidas y sus derechos. Se trata de algo complicado, teniendo en cuenta que existen multitud de intereses políticos y económicos contrarios a los derechos indígenas. La cooperación internacional debería favorecer menos a las empresas y estimular más la organización de los pueblos y la sensibilización de la sociedad. Es necesario fomentar el diálogo entre las partes implicadas y condicionar la ayuda oficial al cumplimiento de los derechos indígenas reconocidos. Es imprescindible que los programas y proyectos de cooperación consideren a los pueblos indígenas como sujetos de derechos, respetando especialmente el derecho a la consulta y la participación.
- Sería interesante que las instituciones, organizaciones y personas pudieran centrarse en el seguimiento de unos casos o países concretos con el objeto de ejemplificar de cara al futuro cuáles deberían ser las políticas impulsadas desde la administración. Se debería presionar al gobierno español para que haga efectivos los derechos reconocidos en el Convenio y la Declaración.
- Se podría centrar la atención en los procesos de descentralización política como un camino posible para avanzar en la autonomía indígena y en la transformación de las estructuras políticas.
- Se expresó preocupación por las dificultades que se presentan en el terreno concreto de los proyectos de cooperación (definir bien quiénes son los interlocutores representativos, conciliar los requisitos y calendarios de la cooperación con los de los pueblos indígenas, manejar la cuestión de género, etc.). Se trata de temas complejos que requieren una atención adecuada. Se debe fomentar el diálogo intercultural y apoyar los propios procesos de los pueblos indígenas, teniendo en cuenta sus propias demandas y aspiraciones, así como sus propias autoridades, tiempos y espacios.



Participantes:

1. Ana Artajo de Nó. Directora de Programas. S.G. Cooperación Internacional. Ministerio de Educación.
2. Xavier Badia i Cardús. Director. Oficina de Promoció de la Pau i dels Drets Humans. Generalitat de Catalunya.
3. Andrés J. Carbonero. Director. Servicio de Cooperación Internacional al Desarrollo del Gobierno de Navarra.
4. Leticia Casañ Jensen. Programa Indígena AECID.
5. Aitor Esteban. Diputado Grupo Nacionalistas Vascos.
6. Andreu Felip. Director. Agencia Catalana de Cooperació al Desenvolupament.
7. Sonia Fernández Vázquez. Técnico en cooperación internacional para el desarrollo y acción humanitaria. Dirección Xeral de Cooperación Exterior. Xunta de Galicia.
8. Ana María Ferreira. Secretaría Función Pública de Paraguay.
9. Amparo García. Casa de América.
10. Graciela Gil. Secretaría Función Pública de Paraguay.
11. Concha Gisbert. Jefa del Servicio de Planificación y Formación de la Dirección General de Cooperación al Desarrollo y Solidaridad de la Generalitat Valenciana.
12. María Lourdes Gru. Secretaria de organización y responsable de prensa y comunicación. Bloque por Asturias.
13. Jaime Hermida. Jefe de Área. Oficina de DDHH del MAEC.
14. Carlos López. Secretaría Función Pública de Paraguay.
15. Atria Mier. Técnico en Cooperación Regional. Departamento Centroamérica. AECID.
16. Victoria Montero. Secretaría de DDHH y Sindicales. CCOO.
17. Javier Orozco. Coordinador Programa Asturiano de Acogida a Víctimas de Violaciones de los DDHH en Colombia. Colectivo de Colombianos Refugiados en Asturias “Luciano Romero Molina”.
18. Rafael A. Palacios. Director general. Agencia Asturiana de Cooperación al Desarrollo.
19. Dolores Pérez Medina. Consejera Técnica Programa Indígena. AECID.
20. María José Risco. Jefa Unidad Técnica. Agencia Andaluza de Cooperación al Desarrollo.
21. Marta Romero Diego. Asesora técnica. Unidad de Ayuda Programática. AECID.
22. Luis Salvador. Senador por Granada y miembro de la Comisión para Iberoamérica del Senado. PSOE.
23. Irene Sicilia. Becaria Departamento Internacional. Fundación Biodiversidad.
24. José Tomás. Secretaría Función Pública de Paraguay.



Conversatorio con ONG y movimientos sociales (17 de noviembre)

El diálogo giró en torno a varios puntos:

1. Extraterritorialidad en la aplicación del Convenio 169 OIT

- En un Estado como el español, donde no se reconoce la presencia de pueblos indígenas al interior de su territorio, resulta de especial interés el debate acerca de la aplicabilidad extraterritorial del Convenio 169 OIT, recién ratificado. Principalmente en lo que pueda afectar a las empresas transnacionales de capital español o con casa matriz en el Estado.
- Al respecto, se señaló la necesidad de que las más altas instancias políticas y judiciales participen y se impliquen en hacer cumplir la normativa internacional en torno a los derechos humanos de los pueblos indígenas.
- Por parte de la AECID, se reconoce la aplicabilidad extraterritorial del Convenio 169 OIT y se informa de los pasos que se han dado para avanzar hacia ello (principalmente reuniones bilaterales informativas con las empresas transnacionales que tienen trabajo en territorios indígenas).
- A nivel propuesta, se lanza la posibilidad de crear normativas estatales que obliguen a las empresas, aún cuando éstas actúen fuera del territorio. Como ejemplo, se cita la legislación anticorrupción de EEUU, que impide que las empresas de capital norteamericano negocien con entidades imputadas en este sentido.
- También se señala la necesidad de aumentar la presión social frente a estas empresas en sus países de origen.

2. Diálogo intercultural y epistemológico

- La Declaración de la ONU abre el camino hacia el diálogo intercultural y epistemológico con los pueblos indígenas, que puede contribuir a conocer más sus propuestas y sus alternativas de vida.
- Es necesario profundizar en ello y replicarlo, sin caer en dos riesgos ciertos: el asistencialismo, que no toma en consideración la riqueza que tienen que ofrecer estos pueblos, por considerarlos pobres e incapaces; y la idealización de lo indígena, que tiende a presentar a estos pueblos como sociedades perfectas.
- En este camino, hay que resaltar y tomar en cuenta también los resultados positivos que han tenido algunos procesos emprendidos en este sentido tanto por los pueblos indígenas, como por determinados gobiernos.

3. Políticas de cooperación

- Es necesario centrarse en procesos y proyectos de fortalecimiento organizativo y empoderamiento social, que tomen en cuenta la coyuntura de cada país y cada región.
- Se señala la importancia de realizar estudios de factibilidad de los proyectos apoyados, en los que se cuente con la participación de los pueblos implicados, de manera que se garantice la viabilidad posterior de estas iniciativas.
- Se debe tomar en consideración la posibilidad de proyectos de cooperación directa con los pueblos indígenas y sus organizaciones representativas, poniendo los mecanismos necesarios para ello.

4. Entre la práctica y la teoría

- Se señalan las dificultades existentes para poner en práctica los derechos y los mecanismos fijados en la legislación internacional. Por ejemplo, el consentimiento libre previo e informado, que se considera de muy difícil aplicación, a pesar de estar reconocido.



- Como reflexión general, es necesario cuestionarnos dos puntos: 1) por qué la movilización social en torno a estos derechos es débil; y 2) porqué los instrumentos internacionales no son asumidos del todo por los pueblos indígenas (principalmente a nivel comunitario).
- Ante ello, se señalan algunas propuestas y estrategias:
 1. Incidencia política por parte de los movimientos y organizaciones sociales en todo el mundo, a favor del cumplimiento de estas normas. Esta incidencia debería basarse en la articulación entre diferentes colectivos y la creatividad.
 2. Sensibilización para cambiar las visiones de la opinión pública; y movilización social, para lograr cambios puntuales y/o estratégicos (por ejemplo, Bagua).
 3. Desinversión como propuesta práctica de presión para las empresas que actúan en territorios indígenas.
 4. Difusión entre las propias comunidades y pueblos indígenas de los instrumentos internacionales de protección de sus derechos, traducidos en sus lenguas para facilitar la comprensión y la aplicación según su modos.
 5. Elaboración de informes paralelos a los oficiales de la OIT que cada Estado signatario hace en seguimiento de la aplicación del Convenio 169. Estos informes pueden presentarse, a través de un sindicato, a la OIT y se tendrán necesariamente en cuenta.

Participantes:

1. Alicia Alemán. Alboan.
2. Ibone Álvarez. OMAL.
3. Javier Arjona. Soldepaz – Pachakuti.
4. Quim Arrufat. CIEMEN.
5. Josep Barba. CEAM.
6. Meritxell Bennasar. Greenpeace.
7. Vanesa Calçote. ACSUR Las Segovias Asturias.
8. Julia Castillo. ABOIN – Asociación Intercultural Abya Yala.
9. Ana Costales. Cruz Roja Española.
10. Beatriz Fernández. PNUD.
11. Milagros Flores. AIETI.
12. Carmelo García. IEPALA.
13. Raquel García. Survival International España.
14. Patxi Gastaminza. Cruz Roja Española.
15. Carmen Guisado. Cátedra UCO. Universidad de Córdoba.
16. Rita Huybens. Federació Catalana d'ONG's pels Drets Humans.
17. Eva Kreisler. Setem.
18. Marta Mendiola. Amnistía Internacional.
19. Enrique Minga. Inti Ñan.
20. Ángela Pedraza. Asociación Entreiguales Valencia.
21. Federico Romero. CIC Batá.
22. Carlos Alberto Ruiz. Fundación Mundu Bat.
23. Elisenda Salomó. Lliga dels Drets dels Pobles.
24. Miguel Ángel del Ser. Survival International España.
25. Laura María Vega. Fundación Paz y Solidaridad Euskadi.