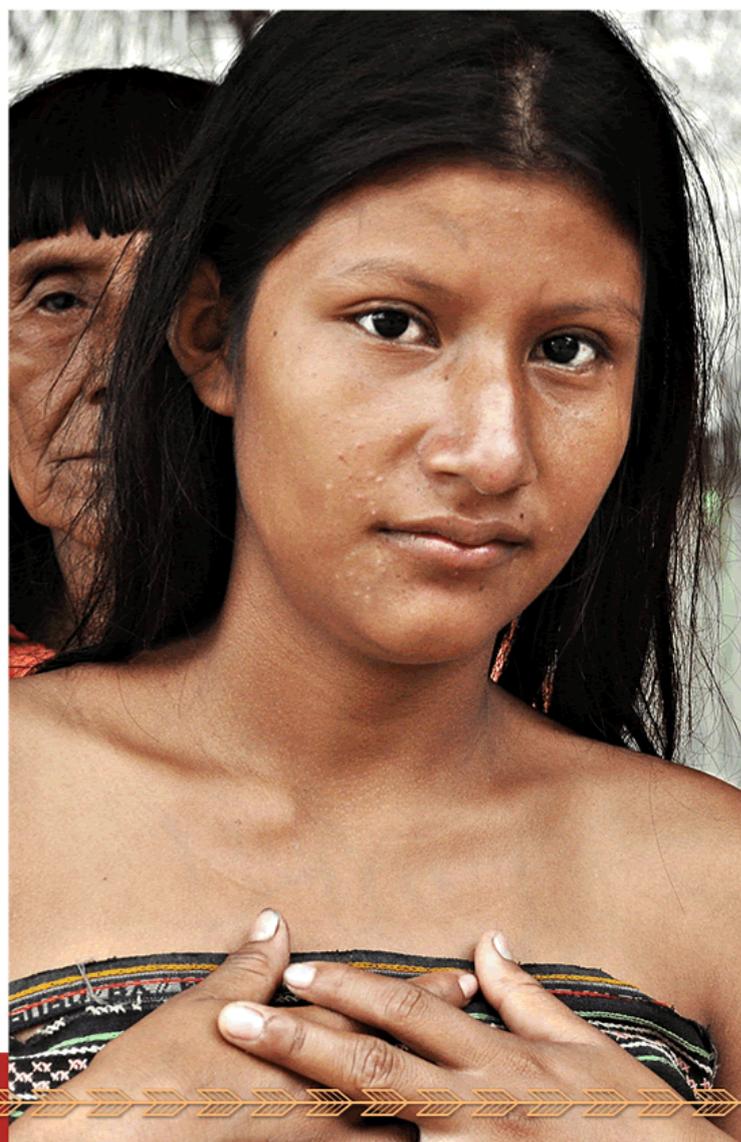


FONDO PARA EL DESARROLLO
DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Proyecto de Primer Informe Regional sobre la Implementación del Consenso de Montevideo Sobre Población y Desarrollo

Comentarios preparados por el:

Fondo para el Desarrollo de los
Pueblos Indígenas de América
Latina y El Caribe - FILAC



Proyecto de Primer Informe Regional sobre la Implementación del Consenso de Montevideo Sobre Población y Desarrollo.

Comentarios preparados por el:

Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe - FILAC

Agosto 2018

I.-

En los trabajos preparatorios para la Conferencia Mundial de Pueblos Indígenas, los pueblos del planeta, señalaron algunos de los aspectos que históricamente y en el presente, han condicionado negativamente su existencia y desarrollo, manifestadas *“...la usurpación continua de los territorios, tierras, recursos, aire, hielo, océanos y aguas, y montañas y bosques de los pueblos indígenas; en la destrucción extensa de las instituciones políticas y jurídicas de los pueblos indígenas; en prácticas discriminatorias de las fuerzas colonizadoras con el objetivo de destruir las culturas de los pueblos indígenas; en el incumplimiento de los tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos concertados con los pueblos y naciones indígenas; en el genocidio, el ecocidio y la pérdida de la soberanía alimentaria, en crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, y en la militarización de los pueblos indígenas y de nuestras tierras; en la corporativización y mercantilización de los pueblos indígenas y nuestros recursos naturales; y en la imposición de modelos de “desarrollo” que están destruyendo la capacidad de dar vida y la integridad de la Madre Tierra y que están produciendo una serie de impactos negativos, de los cuales el cambio climático podría llegar a ser el más destructivo”*.¹

La lucha de los pueblos originarios, tanto en los ámbitos nacionales como en el escenario internacional, denunciando la situación indicada antes y promoviendo respuestas concretas ante ellos, ha logrado la aprobación de instrumentos normativos internacionales, así como la creación de órganos y mecanismos específicos para abordar la temática, que en los últimos años ha marcado un cambio notable al respecto.

El establecimiento del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas (2000), así como el nombramiento de un Relator Especial (2001) y el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), ambos dependientes del Consejo de Derechos Humanos de la ONU son hitos internacionales evidentes.

En el plano de los instrumentos, el Convenio Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1989), la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) y el más recientemente, la Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (2016), marcaron el punto más alto de desarrollo de la plataforma internacional de derechos de los pueblos indígenas; y pusieron en marcha una serie de procesos a nivel global, que involucraron las dinámicas de las organizaciones y los movimientos

¹ Documento Final de la Conferencia Preparatoria Mundial de los Pueblos Indígenas, que se celebró en Alta (Noruega) del 8 al 13 de junio de 2013 en el marco del proceso preparatorio para la

Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas, A/67/994, septiembre 2013.

indígenas, el ajuste de las políticas estatales y el rol de las agencias de cooperación internacional.

Además, paralelamente, se produce un intenso desarrollo legislativo sobre derechos indígenas, que incluyó la aprobación de nuevas constituciones en la mayor parte de los países de la región, cuyos contenidos son diversos, pero siempre en la línea de reconocer derechos colectivos de los pueblos originarios, algo totalmente novedoso y rupturista con siglos de historia en sentido inverso.

Pero esos saltos institucionales y normativos notables, dentro de los países y en el plano global, no han sido acompañados por concreciones a la altura de los mismos, que permitan dar cuenta de un cambio positivo, profundo y sostenible para la gran mayoría de los indígenas del planeta.

La Conferencia Mundial sobre Pueblos Indígenas del año 2014, intentó constituirse en un mojón hacia la concreción de los derechos reconocidos y por ello, su declaración final básicamente es una reafirmación de compromisos y solicitud de acciones tendientes a dicho fin. Allí, los Jefes de Estado y de Gobierno del mundo expresaron solemnemente reafirmar su obligación de respetar, promover, impulsar y no menoscabar en modo alguno los derechos de los pueblos indígenas y de defender los principios de la Declaración, acordando, incluso, la puesta en práctica de un Plan de acción de las Naciones Unidas para cumplir con los contenidos de la Declaración.^{2 3}

La construcción de sociedades interculturales, no solo por el mandato de las normas internacionales y en muchos casos de las constitucionales de varios de los países de la región sino sobre todo por las

demandas de la sociedad, se enfrenta a necesidades urgentes.

Entre ellas, la culminación de los procesos de descolonización, el desmantelamiento de las estructuras racistas y discriminadoras, la ampliación y fortalecimiento de los sistemas democráticos incorporando sólidamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas, así como los cambios institucionales y de políticas públicas que realmente incorporen una decidida atención a las demandas de los pueblos originarios.

La realidad cotidiana en el continente americano y en el mundo entero, nos muestra innumerables ejemplos de retrocesos en temas que parecían superados, de contradicciones entre declaraciones y acciones, de posiciones contrarias a sociedades incluyentes y tolerantes que aún tienen peso en la toma de decisiones políticas.

Al mismo tiempo, las dinámicas sociales implican la inclusión de nuevos temas, de novedosas perspectivas que obligan a instituciones y organizaciones sociales a no permanecer indiferentes a ellas. El amplio elenco de las reivindicaciones relacionadas con la diversidad, la movilidad humana, respuestas alternativas a problemas sociales, son algunos ejemplos de ello.

A casi treinta años de la aprobación del Convenio Internacional del Trabajo Nro. 169 sobre pueblos indígenas y tribales y más de diez de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la región latinoamericana sigue mostrando inexistencia o en su caso, profunda debilidad de políticas públicas inclusivas e

² ONU, Asamblea General el 22 de septiembre de 2014, 69/2. Documento final de la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General conocida como Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, numeral 4.

³ 31. Solicitamos al Secretario General que, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, el Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones Indígenas y los Estados Miembros, ponga en marcha la elaboración, dentro de los límites de los recursos existentes, de un plan de acción para todo el sistema que asegure un enfoque coherente

para lograr los fines de la Declaración (...) Invitamos al Secretario General a que asigne, antes de que termine el septuagésimo período de sesiones de la Asamblea, a un alto funcionario del sistema de las Naciones Unidas con acceso a los más altos niveles de adopción de decisiones del sistema la responsabilidad de coordinar el plan de acción, crear mayor conciencia sobre los derechos de los pueblos indígenas al más alto nivel posible y aumentar la coherencia de las actividades del sistema a este respecto.

interculturales, siendo la pobreza, marginalidad y exclusión sus notas identificatorias.

La actualidad del continente evidencia tensiones en la relación Estado - Pueblos Indígenas, en especial acerca del efectivo cumplimiento de los derechos individuales y colectivos reconocidos, pero que no terminan necesariamente de concretarse de la forma que se desearía, con particular atención a las vías de participación de los pueblos y comunidades indígenas en la vida política y social. Como corolario de ello, la percepción y la práctica cotidiana del pasaje de la multiculturalidad a la interculturalidad social es una tarea pendiente, con diversos estadios de avances, pero en todos los casos, lejos de haberse consolidado.⁴

II.

Los esfuerzos que apuntan a concretar los derechos reconocidos que permitan cambios profundos, reciben no solo el apoyo del FILAC, sino el compromiso de colaborar para su realización.

En ese sentido, el denominado Consenso de Montevideo⁵, constituye un esfuerzo relevante y sostenible en el tiempo que apunta a hacer realidad los derechos reconocidos internacionalmente.

Expresamente, el documento toma en cuenta la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, asumiendo el mandato estipulado en su artículo 42, por el cual, las Naciones Unidas, así como los Estados, deben promover el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la Declaración y velarán por su eficacia.

El documento, al tiempo que destaca el aporte al desarrollo y a la conservación del planeta que hacen los pueblos indígenas en la región, contribuyendo a la riqueza de las civilizaciones y culturas, manifiesta la aguda desigualdad que afecta a los pueblos y personas indígenas, derivada de las injusticias históricas y la discriminación estructural, con altos niveles de pobreza material, exclusión y marginalidad, menor participación en la toma de decisiones y vulneración de sus derechos humanos.⁶

Como corolario de esa caracterización, los Estados firmantes, acuerdan siete medidas prioritarias para reforzar la implementación del Programa de Acción de El Cairo y su seguimiento, que, en relación a los pueblos indígenas, resumidamente, son las siguientes:

- Respetar y aplicar las disposiciones de la Declaración de las Naciones Unidas y del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, exhortando a los países que aún no lo han hecho a firmarlo y ratificarlo, formulando las políticas necesarias para su implementación, con la plena participación de estos pueblos.⁷
- Considerar las dinámicas demográficas particulares de los pueblos indígenas en el diseño de las políticas públicas.⁸
- Garantizar el derecho a la salud de los pueblos indígenas, incluyendo el derecho a sus propias medicinas tradicionales y sus prácticas de salud.⁹
- Respetar y garantizar los derechos territoriales de los pueblos indígenas, incluidos a los pueblos en aislamiento voluntario y contacto inicial, prestando particular atención a los desafíos que plantean las industrias extractivas y otras grandes inversiones a escala global, la movilidad y los desplazamientos forzados.¹⁰

⁴ FILAC, *Cambiar con Sabiduría* 2017

⁵ CEPAL, Primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe. Integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y enfoque de derechos: clave para el Programa de Acción de El Cairo después de 2014, Montevideo, 12 a 15 de agosto de 2013

⁶ H. Pueblos Indígenas: interculturalidad y derechos.

⁷ Medida prioritaria Nro. 85

⁸ Medida prioritaria Nro. 86

⁹ Medida Prioritaria 87.

¹⁰ Medida Prioritaria 88

- Garantizar la consulta previa, libre e informada en los asuntos que les afecten.¹¹
- Protección y garantías plenas para mujeres, niños, niñas y adolescentes y jóvenes indígenas contra todas las formas de violencia y discriminación¹²
- Generación de conocimiento e información confiable y oportuna sobre los pueblos indígenas sobre la base de la autoidentificación atendiendo las recomendaciones internacionales¹³
- Participar activamente y al más alto nivel posible en instancias internacionales pertinentes.¹⁴

Debe destacar que, los aspectos prioritarios acordados por los Estados tienen importante congruencia con los temas principales que los pueblos indígenas resaltaron en el documento del mismo año aprobado en Alta, Noruega.

Allí se indicaron como prioritarios:

- Territorios, tierras, recursos, océanos y aguas de los pueblos indígenas;
- Actividades del sistema de las Naciones Unidas para hacer efectivos los derechos de los pueblos indígenas;
- Aplicación de los derechos de los pueblos indígenas y la
- Definición de las prioridades de los pueblos indígenas en materia de desarrollo con consentimiento libre, previo e informado.

Entre otras recomendaciones a los Estados, los pueblos indígenas plantean:

- Con carácter de urgencia y mediante la concertación de acuerdos con los pueblos indígenas interesados, establezcan mecanismos eficaces para la aplicación efectiva de los derechos mencionados, en consonancia con las obligaciones contraídas por los Estados en

virtud del derecho internacional, la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración y los tratados y acuerdos concertados con los pueblos y naciones indígenas.

- Establecer mecanismos para garantizar la aplicación del derecho al consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas antes en particular en relación con las industrias extractivas y otras actividades de desarrollo.
- Desarrollar procesos para asegurar que las leyes regionales, constitucionales, federales/nacionales, provinciales y locales, las políticas y los procedimientos se ajusten a lo establecido en la Declaración y otras normas internacionales;
- Asegurar participación plena, equitativa y efectiva de las mujeres, las jóvenes y las niñas indígenas y tomar medidas inmediatas para examinar y vigilar la violencia contra las mujeres, las jóvenes y las niñas indígenas.¹⁵

III.-

Como se expresó antes, sin perjuicio que el reconocimiento de derechos no es un proceso acabado y, por tanto, como lo demuestra la misma historia de los derechos humanos, conlleva cambios que implican nuevas incorporaciones y novedosas modalidades de ejercicio de derechos, en relación a los pueblos indígenas, la etapa actual se caracteriza, fundamentalmente, por hacer realidad los derechos reconocidos en el papel.

Ello incluye tanto los derechos de los indígenas como individuos, toda vez que estos siguen siendo objeto de múltiples formas de discriminación – incluyendo la vida económica, social y cultural–, así como los derechos colectivos, tales como la libre determinación, la autonomía y la participación política reconocidos en la misma Declaración de las

¹¹ Medida Prioritaria 88, segunda parte.

¹² Medida Prioritaria 89

¹³ Medida Prioritaria 90

¹⁴ Medida Prioritaria 91

¹⁵ Documento Final de la Conferencia Preparatoria Mundial de los Pueblos Indígenas, que se celebró en Alta (Noruega) del 8 al 13 de junio de 2013, citado, páginas 5 en adelante.

Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.

Posiblemente el ámbito en que el déficit para el goce efectivo de estos derechos sea más grave, es en el referido a la protección efectiva de las tierras, territorio y recursos naturales de estos pueblos, los que se ven afectados por la imposición, muchas veces inconsulta, y sin participación en los beneficios de proyectos de inversión extractivos o de infraestructura promovidos por los Estados.¹⁶

Aunque las brechas interétnicas varían entre sí y de un país a otro, las personas indígenas y sus comunidades enfrentan claras situaciones de inequidad y exclusión.

Desde un abordaje en términos económicos, las desigualdades que revelan los datos se conciben fundamentalmente como pobreza (en el sentido de carencia de capacidades) y vulnerabilidad frente a los riesgos, incluidos los que se derivan de las políticas macroeconómicas.

Tales desigualdades son consecuencia principalmente de la ineficacia de las instituciones en la oferta de bienes públicos y la corrección de fallas de mercado. Esta situación requiere concentrarse en medidas de protección social y acciones orientadas a la reducción de la pobreza a través de diseños institucionales adecuados, no solo focalizando las intervenciones sino además adaptándolas a la particular vulnerabilidad de los indígenas.

En términos de derechos y ciudadanía social, los indicadores de pobreza constituyen una conculcación del derecho a la igualdad y no discriminación, así como de derechos económicos, sociales y culturales, todo lo cual a su vez está intrínsecamente asociado al incumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

Por tanto, la situación de desigualdad que viven las personas indígenas debe ser objeto de acciones dirigidas tanto a igualar el acceso a las

oportunidades para la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales y garantizar los derechos de los pueblos indígenas, como a cerrar la brecha interétnica en las condiciones de pobreza y en el acceso a mecanismos de protección y promoción social.¹⁷

En ese contexto el FILAC, ha trabajado intensamente para aunar esfuerzos entre los diversos actores que intervienen en la toma de decisiones acerca de los temas que conciernen a los pueblos indígenas en Iberoamérica para avanzar efectivamente hacia una Iberoamérica próspera, inclusiva y sostenible.

Como producto de ello, en el mes de abril de 2018, en el marco del proceso hacia la XXVI Cumbre Iberoamericana de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno (noviembre de 2018), se realizó el I Encuentro de Altas Autoridades de Iberoamérica sobre Pueblos Indígenas al cual asistieron, además de altas autoridades de los Estados, autoridades indígenas, delegados de redes y organizaciones indígenas de carácter regional y subregional, incluidas mujeres y jóvenes, representantes de la cooperación internacional, así como otras personas con relevante trayectoria en la temática.

En este I Encuentro de Altas Autoridades, los representantes estatales y demás participante, tomaron especialmente en cuenta la resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), el 22 de septiembre de 2014, en la Conferencia Mundial sobre Pueblos Indígenas, por la cual, los Estados miembros se comprometieron a adoptar, en cooperación y consulta con los pueblos indígenas, medidas a nivel nacional para alcanzar los fines de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Párrafo 7) y a “definir y poner en práctica planes de acción, estrategias u otras medidas nacionales, según corresponda”, con este fin (Párrafo 8).

¹⁶ IWGIA, El mundo indígena, 2017, pág. 31

¹⁷ Banco Interamericano de Desarrollo BID, Programas de Transferencias Condicionadas con pueblos indígenas de América Latina. Un marco conceptual, 2011

Además de este mandato global, el debate estuvo signado por la realidad regional donde con mucha fuerza emergen modelos de desarrollo alternativos impulsados por los pueblos indígenas y promoviendo el concepto de Buen Vivir – Vivir Bien, como respuesta eficiente ante los grandes problemas planteados.

Como principales resultados del Encuentro, se aprobaron dos documentos de enorme importancia: la Declaración de Iximuleu¹⁸ y el Plan de Acción de Iberoamérica para la Implementación de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En la Declaración, los representantes estatales y de los pueblos indígenas acordaron respaldar el Plan de Acción de Iberoamérica para la Implementación de los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como evaluar sus avances cada dos años en las instancias pertinentes de la Conferencia Iberoamericana. Para ello, solicitaron a los Jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica la provisión de recursos suficientes para su ejecución, incluyendo el desarrollo de sistemas de información culturalmente pertinentes con base a los estándares internacionales.

Pero además de ello, en la misma Declaración, quienes firmaron se comprometieron expresamente en implementar algunos de los principales contenidos del Plan de Acción, como por ejemplo a realizar los ajustes normativos e institucionales nacionales a los estándares internacionales de derechos de los pueblos indígenas; establecer mecanismos de participación de los pueblos indígenas en armonía con su propia cosmovisión y cultura para la implementación y seguimiento de los planes nacionales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030; fortalecer mecanismos permanentes de diálogo y concertación de los pueblos indígenas a través de sus propias formas organizativas; garantizar procedimientos de consulta previa, libre e informada en toda materia relacionada a los intereses de los pueblos indígenas y sus territorios.

Autoridades estatales y representantes indígenas firmantes, asumieron la responsabilidad de impulsar la adopción y aplicación de planes de desarrollo con identidad, políticas públicas pertinentes para la promoción; atención de los temas prioritarios para los pueblos indígenas, con especial énfasis en juventud, la infancia y las mujeres indígenas; impulso a mecanismos de justicia contra acciones que tengan impactos relacionados con el cambio climático que afecta la Madre Tierra y casos de violencia contra defensores y defensoras de derechos de los pueblos indígenas y la naturaleza.

Se acordó, también, dar efectiva implementación de la Cooperación Sur-Sur para y entre los pueblos indígenas, así como al sector empresarial a apoyar la realización de las actividades contenidas en el Plan de Acción, así como Elevar esta Declaración a la consideración de la XXVI Cumbre Iberoamericana de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno.

Por su parte, el Plan de Acción de Iberoamérica para la Implementación de los Derechos de los Pueblos Indígenas, a través de un enfoque basado en derechos, constituye un salto cualitativo de planificación que permita atender los temas de la agenda regional y de cada Estado miembro, con objetivos y acciones específicas para alcanzarlos, priorizando el diálogo intercultural, la colaboración directa y el autodesarrollo de los pueblos indígenas.

El objetivo estratégico general del Plan de Acción es la generación de condiciones propicias para la efectiva realización de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas de acuerdo a los estándares internacionales en la materia.

En este sentido, se entiende pertinente el diseño de la planificación impulsando cuatro objetivos específicos:

El primero, el ajuste de los marcos jurídicos nacionales con la plena incorporación de los estándares internacionales de derechos de los

¹⁸ DECLARACION DE IXIMULEU "Por una Iberoamérica próspera, inclusiva, sostenible e intercultural", Antigua Guatemala, 5 de abril de 2018

pueblos indígenas; el segundo, relacionado con la inclusión de la perspectiva indígena en cada uno de los planes nacionales de implementación de los objetivos de desarrollo sostenible; el tercero, vinculado a la implementación en todos los países de ámbitos formales de participación y consulta de los pueblos indígenas con las autoridades estatales; y el cuarto objetivo específico que busca fortalecer la participación plena de las mujeres indígenas en la en las políticas públicas con especial atención de las diversas formas de violencias de las que son víctimas.

El objetivo de incorporación de los estándares internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas requiere la revisión de la legislación interna y su marco institucional para que, cuando corresponda, se operen las modificaciones que sean del caso al efecto de ajustarles con los estándares internacionales.

Se busca debe observar la incorporación transversal de los contenidos de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y demás estándares internacionales, en los planes nacionales de desarrollo, así como en otras herramientas de planificación y evaluación de políticas públicas.

El objetivo de incluir la perspectiva indígena para la implementación nacional de los objetivos de desarrollo sostenible pretende hacer realidad la idea de no dejar a nadie atrás y llegar en primer lugar a los más rezagados.

Entre otros aspectos, se debe Incorporar la perspectiva indígena en la programación para los ODS velando porque la misma esté en consonancia con las disposiciones de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, al tiempo que promover la participación de los pueblos indígenas en los programas, proyectos y otras actividades relacionadas con la aplicación y el examen de la Agenda 2030 para el Desarrollo, incluidas las mujeres indígenas, las personas con discapacidad, las personas de edad, los niños y los jóvenes.¹⁹

¹⁹ Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, 15º período de sesiones, Plan de acción para todo el sistema a fin de asegurar un enfoque coherente para lograr los fines de la Declaración de las

El tercer objetivo estratégico, implementación en todos los países de ámbitos formales de participación y consulta de los pueblos indígenas consiste en concretar una de las bases esenciales para el avance hacia sociedades interculturales.

Aunque hay avances en este ámbito, todavía queda mucho por realizar variando la situación según países por lo que el objetivo, como los demás, deberá ajustarse a la realidad de cada Estado. En algunos casos deberán crearse y en otros, en su caso fortalecerse esos mecanismos para que aseguren la adecuada implementación del derecho de participación y consulta libre, previa e informada de los pueblos indígenas en base a lo establecido en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y demás estándares internacionales.

Estos mecanismos deberán servir para fortalecer diálogos permanentes entre los pueblos indígenas, las autoridades estatales y demás sectores de la sociedad, así como con organismos y cooperación internacional que auspicie la generación de amplios acuerdos favorables a la creación de condiciones para el desarrollo de sociedades interculturales y el impulso de acciones concretas para efectivizar los derechos de los pueblos indígenas.

La visibilización y fortalecimiento la participación plena y efectiva de las mujeres indígenas en el diseño y ejecución de las políticas públicas, pone énfasis en el rezago histórico que el tema ha tenido en sociedades donde la discriminación ha sido particularmente evidente contra las mujeres en general y las indígenas en particular.

Específicamente, se quieren crear programas adecuados para atender de manera especial políticas de prevención y atención a las diversas violaciones de derechos que sufren las mujeres indígenas y también promover la generación de datos estadísticos desagregados por género, identidad cultural y etaria.

Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, E/C.19/2016/1, Nueva York, 9 a 20 de mayo de 2016.

Los objetivos y resultados del Plan de Acción tienen carácter regional en su concepción, seguimiento y evaluación, pero al mismo tiempo, requieren ejecución nacionales concertada entre autoridades estatales y los pueblos indígenas, de conformidad con las situaciones concretas imperantes, lo cual se reflejará en las políticas de desarrollo y en los presupuestos nacionales. Al FILAC, le corresponde el diseño y seguimiento de la ejecución del Plan de Acción.²⁰

A los efectos de este documento, interesa destacar la evidente similitud existente en cuanto a varios de los tópicos abordados por la Declaración y el Plan de Acción aprobados por Estados y pueblos indígenas de la región en el marco del I Encuentro de Altas Autoridades de Iberoamérica sobre Pueblos Indígenas de abril de 2018 y las medidas prioritarias específicas incluidas en el Consenso de Montevideo Sobre Población y Desarrollo.

A continuación, puede verse un cuadro comparativo entre los objetivos y resultados del Plan de acción y las medidas prioritarias para pueblos indígenas ordenadas según correlación con aquellos.

²⁰ El documento completo del Plan de Acción puede verse en el Anexo 2.

CORRELACIÓN ENTRE PLAN DE ACCIÓN DE IBEROAMÉRICA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y MEDIDAS PRIORITARIOS DEL CONSENSO DE MONTEVIDEO

PLAN DE ACCIÓN

Objetivo específico 1

Ajustar los marcos normativos e institucionales nacionales a los estándares internacionales de derechos de los pueblos indígenas.

Resultados

Legislación y marcos institucionales nacionales ajustados a los estándares internacionales.

Planes nacionales y políticas públicas implementados con base en estándares internacionales, con específica consideración de los derechos de las mujeres y jóvenes indígenas.

Sistemas de seguimiento y evaluación de políticas públicas que incorporan indicadores y metas acordes a los derechos de pueblos indígenas según estándares internacionales

MEDIDAS PRIORITARIAS

Respetar y aplicar las disposiciones de la Declaración de las Naciones Unidas y del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, exhortando a los países que aún no lo han hecho a firmarlo y ratificarlo, formulando las políticas necesarias para su implementación, con la plena participación de estos pueblos.

Respetar y garantizar los derechos territoriales de los pueblos indígenas, incluidos a los pueblos en aislamiento voluntario y contacto inicial, prestando particular atención a los desafíos que plantean las industrias extractivas y otras grandes inversiones a escala global, la movilidad y los desplazamientos forzados.

PLAN DE ACCIÓN

Objetivo específico 2

Incluir la perspectiva de los pueblos indígenas, con especial consideración de las mujeres y jóvenes, en los planes nacionales para la implementación y seguimiento de la Agenda 2030 y los ODS.

Resultados

La planificación e implementación de los ODS incorporan la visión, metas e indicadores que reflejan la situación real de los pueblos indígenas.

La planificación e implementación de los ODS incorporan metas e indicadores específicos en relación con mujeres, jóvenes y niñez indígena.

Los pueblos indígenas participan plenamente y son consultados de forma previa, libre e informada, en las acciones de seguimiento y evaluación del cumplimiento de la Agenda 2030 y los ODS.

Se han diseñado planes nacionales de desarrollo con la participación de los pueblos indígenas

MEDIDAS PRIORITARIAS

Considerar las dinámicas demográficas particulares de los pueblos indígenas en el diseño de las políticas públicas.

Garantizar el derecho a la salud de los pueblos indígenas, incluyendo el derecho a sus propias medicinas tradicionales y sus prácticas de salud.

PLAN DE ACCIÓN

Objetivo Específico 3

Establecer mecanismos permanentes de participación plena y efectiva, diálogo y consulta entre Estados y pueblos indígenas.

Resultados

Se crean las condiciones políticas e institucionales adecuadas para la conformación de ámbitos de participación, diálogo y consulta entre el Estado y los pueblos indígenas.

Se fortalecen y desarrollan procesos de diálogo entre Estados y pueblos indígenas para el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

En el marco del diálogo intercultural, se impulsan iniciativas concretas que parten de las prioridades de los pueblos indígenas y promueven el desarrollo con identidad.

Pueblos indígenas amplían sus relaciones entre sí, con los Estados, con organismos internacionales y agencias de cooperación con énfasis en la Cooperación Sur – Sur para el desarrollo.

MEDIDAS PRIORITARIAS

Garantizar la consulta previa, libre e informada en los asuntos que les afecten.

PLAN DE ACCIÓN

Objetivo Específico 4

Visibilizar y fortalecer la participación plena y efectiva de las mujeres indígenas en la generación de políticas públicas dirigidas a la especial atención y prevención de las diversas formas de violencias de las que son víctimas

Resultados

Se crean programas nacionales con capacidad técnica y presupuestaria para atender de manera especial políticas de prevención y atención a las diversas violaciones de derechos que

sufren las mujeres indígenas (racismo, discriminación, criminalización, trata de personas, despojo territorial, desplazamiento forzados, explotación laboral, falta de acceso a la justicia)

Promover mecanismos que generen datos estadísticos desagregados por género, identidad cultural y etaria.

MEDIDAS PRIORITARIAS

Protección y garantías plenas para mujeres, niños, niñas y adolescentes y jóvenes indígenas contra todas las formas de violencia y discriminación.

Generación de conocimiento e información confiable y oportuna sobre los pueblos indígenas sobre la base de la autoidentificación atendiendo las recomendaciones internacionales.

Aún cuando los contextos temporales e institucionales en los que se aprobaron estos documentos son diversos, es resaltable la coincidencia de temas y enfoques.

Este dato nos parece muy positivo por tres razones:

En primer lugar, porque denota una evolución regional y global que auspicia confluencia en la identificación de causas y propuesta de acciones hacia la realización de los derechos de los pueblos indígenas.

Parece evidente que, tanto para los Estados, los pueblos indígenas y los organismos internacionales, ya no cabe duda alguna que se requiere avanzar decididamente en temas clave como la participación y consulta de los pueblos indígenas, los derechos a tierra y territorios, la implementación de los derechos individuales y colectivos reconocidos en los instrumentos internacionales, entre otros puntos coincidentes.

En segundo lugar, porque, como se adelantara ut-supra, varios de estos puntos son también coincidentes con las demandas concretas propuesta por representantes de los pueblos indígenas del mundo en las jornadas preparatorias de la Conferencia Mundial del año 2014 (Alta, Noruega). Ello implica que estamos en presencia de una dinámica de análisis y propuesta con una notoria continuidad histórica y solidez conceptual imposible de ser obviada para los tomadores de decisión que pretendan ocuparse de estos temas.

En tercer lugar, porque esa coincidencia, junto con otros factores, facilita y reclama sinergias entre los

distintos esfuerzos nacionales, regionales y globales que pretenden colaborar en la realización de los derechos de los pueblos indígenas, como el FILAC y la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe.

IV.-

Comentarios y aportes al proyecto de Primer Informe sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo.

A partir de las consideraciones anteriores y tomando nota que el proyecto de informe busca dar cuenta del avance en la implementación de las medidas prioritarias del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe, resaltando experiencias nacionales relevantes y el intercambio de buenas prácticas, el FILAC hace los siguientes comentarios sin pretender agotar la amplia temática abordada y con el objetivo de aportar elementos que ayuden al análisis planteado.

1.-El proyecto de informe señala que el mismo se ha preparado sobre la base de información proveniente de fuentes oficiales de los países, información sistematizada y compilada por la CEPAL, bases de datos de organismos internacionales, investigaciones de carácter académico y documentos de la sociedad civil. En el recuento, no se hace mención alguna a organizaciones nacionales o regionales de pueblos indígenas ni tampoco afrodescendientes. Este es

un aspecto que merece revisarse porque, en especial sobre los capítulos específicos, pero también sobre la temática en general, los pueblos originarios y sus organizaciones, tenemos muchos para decir y aportar. Observando las referencias que se hacen de los informes estatales recibidos, parece evidente que la visión desde los pueblos indígenas permitiría contar con una perspectiva distinta e incluso en algunos casos con diferencias importantes que enriquecería los análisis sobre el tema.

El intercambio de buenas prácticas que se pretende, siendo positivo y relevante, no debiera agotarse en un diálogo entre gobiernos, sino que debe ampliarse más, incluyendo a los pueblos indígenas. Puede verse que, en la Declaración y Plan de Acción referidos antes, la cooperación entre pueblos es un punto acordado. No hay políticas públicas sin sociedad civil involucrada, menos si se trata de los derechos de los pueblos indígenas. De allí que este es un aspecto muy importante que debiera atenderse con especial cuidado.

2.-La información recogida y analizada se presenta ordenada en tres pilares del desarrollo sostenible: social, económico y ambiental. Desde la perspectiva indígena resulta imprescindible abordar la dimensión cultural relacionada con la estructura política – institucional colonial y patriarcal. De otra forma, parece sumirse como única y verdadera la concepción del desarrollo incompatible con la perspectiva indígena del buen vivir - vivir-bien, que no es utilizada como herramienta de análisis ni siquiera en el capítulo específico sobre pueblos indígenas.

El punto es muy relevante, no solo en el capítulo específico, sino en todo el análisis de las medidas del Consenso de Montevideo.

Conceptos como pobreza y pobreza extrema merecen reconsiderarse en el marco de una visión intercultural, cuestionando contenidos y alcances, las variables y criterios de medición.

El documento expresa que: “Los programas de transferencias condicionadas constituyen uno de

los mecanismos de protección social más presentes en la región y han desempeñado un papel destacado en la mencionada disminución de la pobreza”. Sin embargo, es necesario reflexionar sobre estas medidas de “transferencia condicionada” desde la perspectiva de los pueblos originarios: ¿Quién transfiere y a quienes? ¿Se transfiere lo que previamente ha sido apropiado? Ello no implica que no pueda haber medidas adecuadas o que tengan relevancia positiva en ciertas circunstancias, pero se debe cuestionar su concepto y aplicación, por ejemplo, en el marco de modelos económicos extractivistas que aprovechan recursos de los territorios indígenas.

Parece necesario que, para construir sociedades interculturales debemos estar abiertos a reconsiderar este tipo de temas atendiendo a visiones críticas, diferentes que sostienen los pueblos y comunidades que habitan ancestralmente estos territorios.

3.- La existencia de medidas prioritarias específicas para los pueblos indígenas no debe obstar a que, en el seguimiento de las demás medidas, no se contemplen las peculiaridades sociales y culturales propias de los pueblos originarios. Por ejemplo, en relación a los programas de capacitación y formación de jóvenes, sería interesante ver si existen algunos con perspectiva indígena, que contemple tradiciones y prácticas históricas de nuestros pueblos, que apunten a fortalecer nuestros conocimientos y formas productivas. Similar comentario puede hacerse con las medidas relacionadas con la juventud, educación integral sobre sexualidad, envejecimiento y protección social, entre otros aspectos.

4.- En el apartado sobre “igualdad de género se afirma, con total acierto, que es necesario valorar el trabajo reproductivo, doméstico y de cuidados de las mujeres. En este punto, debiera reconocerse, además, el papel de las mujeres indígenas, sostenedoras de la trasmisión de la cultura, valores tradicionales, saberes ancestrales. Es fundamental esta consideración porque cuando las acciones a tomar se centran, casi exclusivamente, en el ingreso al

mercado laboral como asalariadas, se dejan de considerar las dinámicas y lógicas comunitarias fundamentales para los colectivos indígenas.

5.- Las medidas prioritarias vinculadas a las migraciones requieren una especial consideración sobre los pueblos indígenas, distinguiendo entre la migración internacional indígena de la migración ancestral. La primera se da fuera de los límites nacionales en que habitan las comunidades; la ancestral refleja el fuerte vínculo de los indígenas con la tierra y territorios, y ocurre cuando los flujos se dan hacia territorios establecidos antes de la colonización y creación de los Estados nación. En el caso de la migración indígena femenina la triple condición de mujeres, migrantes e indígenas implica un aumento en la potencial vulnerabilidad a la que están expuestas. En este sentido, aumenta la vulnerabilidad de las mujeres indígenas ante la desintegración familiar, pérdida cultural, la explotación sexual y la trata de personas. La participación de la población indígena migrante en el mercado laboral es notoria, especialmente en la migración estacional ligada a las actividades agrarias, en general, en condiciones de mayor adversidad, exclusión y desprotección en comparación al resto de los trabajadores e incluso, de otros migrantes.

6.- En relación a las medidas prioritarias relacionadas con tierras, territorios y desigualdad, el FILAC recientemente ha auspiciado una serie de estudios que pueden servir para el análisis de este tema esencial para los pueblos indígenas.²¹

En este punto, se hace imprescindible analizar la historia de la tenencia de los territorios, tierras y recursos naturales - TTR, desde la distribución colonial, las pruebas de posesión y la división de tierras comunales y privadas patrimoniales. A partir de la independencia en América Latina, continuó el despojo de los TTR de los pueblos indígenas, relegándolos a tierras marginales y a la explotación laboral como jornaleros semi-esclavizados en las fincas, ranchos o en ciudades que crecían con la llegada de los migrantes del campo. En la actualidad continúa la extrema concentración de los TTR en pocas manos y la

explotación de los pueblos indígenas, detonantes cruciales en los movimientos revolucionarios y los conflictos armados que se vivieron en América Latina a lo largo del siglo XX. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2015) declara que, "Entre los mayores retos a los que se enfrenta América Latina y el Caribe está la formación de agendas comunes entre gobiernos regionales y nacionales para fomentar la implementación de los derechos territoriales de las comunidades indígenas."

En nombre de la conservación medioambiental, se detectan nuevas amenazas a los TTR de los pueblos indígenas vinculadas a la falta del reconocimiento de la propiedad colectiva de los pueblos indígenas o bien a la declaración de áreas de reserva o Patrimonio Mundial de la Humanidad sin consultar a los pueblos indígenas viviendo en esos territorios y sin estudiar los impactos de esas decisiones sobre sus TTR.

En este marco, parece imprescindible el diseño participativo de protocolos y legislación para la implementación de la consulta previa en base a las buenas prácticas en la materia y en conformidad con los estándares internacionales, que no vulneren los derechos de los pueblos indígenas, por ejemplo, al beneficiar los intereses estatales o empresariales en los casos de megaproyectos de infraestructura, generación de energía o extracción de los recursos naturales. Asimismo, es preciso realizar una profunda revisión de la legislación vigente en los países de la región para eliminar o remediar las contradicciones y el solapamiento de jurisdicciones y competencias de administración de los TTR de los pueblos indígenas, gobiernos municipales o departamentales y los ministerios del gobierno nacional.

Es además necesario incorporar un enfoque concreto en los censos agrícolas de los países de América Latina sobre las actividades de mujeres indígenas en los aspectos del cultivo de alimentos, conservación de TTR y tenencia de la tierra. Tener más información confiable podría facilitar el diseño

²¹ Velásquez Nimatuj, Irma Alicia, Situación general de los territorios, tierras y recursos naturales de los pueblos indígenas en América Latina, FILAC, 2018.

e implementación de políticas públicas en los países de América que incorporen mejor las voces, prioridades y necesidades de las mujeres indígenas.

Se debe fortalecer el control de los pueblos indígenas sobre la gestión de los TTR en áreas protegidas. Este proceso incluirá a los pueblos indígenas en las negociaciones y decisiones sobre la designación y delimitación de las áreas declaradas protegidas o de patrimonio de la humanidad, cualquier estudio de impacto social o ambiental, además de una participación en la co-administración de los recursos y el acceso a los TTR por el público en caso de ser atractivos turísticos. Los beneficios que se generen de las áreas protegidas o los sitios de patrimonio deberían distribuirse de manera justa y equitativa a los pueblos indígenas. Promover el establecimiento de áreas de conservación indígena.

Asimismo, parece recomendable suspender los proyectos o programas de mitigación o adaptación al cambio climático, que vulneren los derechos territoriales y de autonomía de los pueblos indígenas. En su lugar, se podrían formular estrategias alternativas de desarrollo basadas en los sistemas de conocimientos y prácticas milenarias de los pueblos indígenas para conservar y administrar de manera responsable las riquezas de la Madre Naturaleza, así como respetar la cultura y autonomía de los pueblos.

Ha quedado demostrado que los TTR gestionados por los pueblos indígenas en América Latina muestran menores índices de deforestación, contaminación y comercialización para el lucro personal.

7.- En cuanto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, si no se perciben como parte del diálogo y proceso intercultural, sus alcances no estarán a la altura de lo que se requiere.

Por tanto, se deben establecer vínculos entre los conceptos de desarrollo actuales, en especial los

provenientes del mundo indígena y los ODS. Estos últimos deben ser metas indicativas del avance de esos modelos de desarrollo interculturales y favorables a la revitalización del mundo indígena. Por ejemplo, las tierras y territorios, que para el mundo no indígena tiene una dimensión básicamente patrimonial, para los pueblos originarios son base de la propia existencia del colectivo, además de la vida y alimentación de sus habitantes.²²

La implementación de los ODS debe darse apoyando las dinámicas positivas que vienen ocurriendo en la región, evitando nuevos puntos de ingreso que pueden detener o inviabilizar los avances ya dados. La participación de los pueblos indígenas (no sólo de personas indígenas) en el diseño, ejecución y evaluación de los procesos emergentes de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que incluye los denominados Objetivos de Desarrollo Sostenible será absolutamente determinante del resultado final de este proceso.

Conviene destacar que las limitaciones de los ODS en relación a los pueblos indígenas fueron señaladas aún antes de aprobarse la Agenda 2030, por ejemplo, por parte del Grupo Principal de los Pueblos Indígenas (IPMG) en comunicación conjunta con otras entidades.²³

La calidad de pueblos, la autodeterminación, sus derechos colectivos y la necesidad de acciones afirmativas que compensen siglos de discriminación, opresión y marginación, no son considerados, al menos de manera explícita, en los ODS.

El objetivo de las políticas públicas no debe apuntar solo a alcanzar beneficios individuales, para cada una de las personas que integran los colectivos de los pueblos originarios, sino que deben ser funcionales a la conservación y potenciación de los valores culturales, las formas organizativas y demás características de los pueblos indígenas.

²² FILAC, Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los pueblos indígenas, Aportes para un informe regional, 2017.

²³ Indigenous Peoples Major Group, Policy brief on sustainable development goals and post 2015 development agenda: a working

draft, https://unngls.org/images/PDF/INDIGENOUS_PEOPLES_MAJOR_GROUP_Policy_Brief.pdf

Para ello, como consecuencia de la marginación histórica soportada, se hacen necesarias políticas diferenciales, con acciones afirmativas trascendentes, que generen condiciones superiores a las actuales a favor de los valores culturales propios que impidan su desaparición o asimilación por otros hegemónicos.

Una tarea fundamental al seguimiento de las necesidades y aspiraciones de los pueblos indígenas en el marco de los ODS está representada por una mayor desagregación de datos, así como en un incremento significativo de la generación de información sobre las temáticas que los involucren.

8.- Sobre la medida prioritaria relativa a respetar y aplicar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y otros estándares internacionales, recordemos que lo que se ha acordado a nivel internacional son pisos mínimos para la exigencia de derechos sobre los cuales los Estados deben cumplirlos, pero también trabajar o crear condiciones para su superación, según las condiciones nacionales.

Por otro lado, estos estándares internacionales ampliamente aceptados, implican una relectura de otros instrumentos internacionales, incluso anteriores, cuyo cabal cumplimiento actual no puede realizarse si no es integrando estos avances en materia de reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas. Esta es, por ejemplo, la línea seguida por los Comité de la ONU dedicados a la supervisión del cumplimiento de los tratados internacionales de derechos humanos y es, sobre todo, el desarrollo realizado por el sistema interamericano de derechos humanos.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha construido una nueva interpretación de los instrumentos regionales a la luz de los avances internacionales mencionados, en temas fundamentales como los derechos a la tierra y territorios, los derechos políticos, de participación y consulta, entre otros, de los pueblos indígenas.

Es decir, no se trata solo de una sumatoria de declaración de derechos; se trata de un marco jurídico diferente provocado por el amplio reconocimiento de los derechos colectivos de los

pueblos indígenas que apunta a un replanteamiento profundo de las relaciones políticas, sociales, económicas y culturales entre pueblos diversos que aspiran a vivir y convivir en paz y armonía.

De allí que, si bien la ratificación del Convenio núm. 169 de la OIT es uno de los indicadores propuestos para el seguimiento regional del Consenso de Montevideo, ello no es suficiente, porque, la construcción de los estándares mínimos excede ampliamente la mera ratificación o incorporación de tratados o convenios; por tanto, se deben desarrollar más las metas e indicadores que se relacionan con reconocimiento e incorporación de derechos en los marcos jurídicos nacionales.

En cuanto a la institucionalidad estatal que atiende la temática indígena, en la actualidad, la mayoría de las instituciones, el punto es significativo desde varios puntos de vista.

Por un lado, en relación a la ubicación que los distintos países le otorgan a la temática indígena desde la visión institucional, como aspecto incorporado en la institucionalidad estatal.

Se relaciona, también, con el peso de la temática en las agendas y políticas estatales, ya que es razonable imaginar una relación positiva entre más y mayor institucionalidad con la mayor atención en la agenda nacional de estos asuntos.

En tercer lugar, porque esta institucionalidad es un indicador sobre el grado de participación de los pueblos indígenas en la definición y ejecución de políticas globales; no es lo mismo que una institución “atienda” temas indígenas a que la misma está integrada y/o validada por los ámbitos representativos de los pueblos originarios en cada país. Y la situación varía, también, según el nivel de autonomía, capacidad institucional, presupuesto, entre otros atributos, que estas instituciones posean o dejen de poseer.

Además, la transversalización institucional, no puede plantearse como una opción en relación con las instituciones especializadas, sino como acciones complementarias. De la misma manera que la profundización de la perspectiva de género no enerva la relevancia de instituciones propias sobre

derechos y políticas públicas relacionadas con la mujer, igualmente debe apreciarse estos aspectos desde la perspectiva étnica, para indígenas y afrodescendientes.

Lo que se aprecia en la práctica es que, sin un ente rector con verdadera autonomía política y técnica, así como real capacidad de incidencia en el tema, los esfuerzos “transversales” por mejor intencionados que sean, difícilmente pueden obtener resultados relevantes.

La experiencia empírica nos muestra, también, que la creación de ámbitos institucionales especializados, pueden ser considerados un avance real, cuando estemos ante esfuerzos sostenibles, con estrategia y planificación de mediano y largo plazo que atienda los asuntos considerados relevantes por los titulares de derechos: los pueblos indígenas. Por oposición, si estos extremos no se cumplen e incluso, las nuevas instituciones o coordinación interinstitucionales no cuentan con legitimidad con los supuestos destinatarios de sus esfuerzos, difícilmente podrán considerarse pasos positivos de cara a la implementación de los derechos de los pueblos originarios. En más de una oportunidad se registran la creación de este tipo de ámbitos como reacción ante situaciones internas o incluso recomendaciones internacionales, pero sin una sólida base para su instalación.

Similares comentarios pueden hacerse en torno a lo que el informe se denomina “políticas y programas de desarrollo que incluyen de manera explícita a los pueblos indígenas”.

El mero enunciado de una política o un programa destinado a los pueblos indígenas no puede alcanzar para considerar que ello es un avance hacia la realización de derechos. Es necesario ir más allá y, al igual que en otras áreas de las políticas sociales, construir indicadores precisos que permitan obtener información relevante sobre sus alcances cuantitativos, cualitativos, limitaciones y demás características.

9.- Como correctamente se afirma en el documento analizado, el panorama es muy diverso en cuanto a la autodeterminación y la participación política de los pueblos indígenas.

El derecho de autodeterminación es un eje fundamental de los derechos de los pueblos indígenas y más que eso, de toda la lucha por la defensa de sus culturas y su propia existencia como colectivos.

Precisamente, el diálogo intercultural supone la existencia de colectivos autónomos y soberanos que producen acuerdos para la convivencia. Cuando el autodesarrollo se cercena o se limita gravemente, asistimos a ejercicios de imposición, pero no de diálogo entre pares. Los evidentes rezagos que vemos en la región y que el informe destaca, constituyen un bloqueo notable para la edificación de sociedades interculturales. Los rezagos coloniales son evidentes y mientras no se superen, comenzando por la aceptación de su existencia, no será posible un cambio profundo al respecto.

En general, los ejercicios existentes de autogobierno, de funcionamiento de instituciones propias, ocurren no como consecuencia del apoyo del Estado, sino como resultado del abandono del Estado, que en muchos lugares del continente históricamente no ha tenido presencia y por tanto, ha tolerado por omisión, el mantenimiento de las estructuras ancestrales de gobernanza y toma de decisiones. Aun cuando ha pretendido modificarlo sobre la base de la concepción del Estado único – Nación única, sus propias limitaciones, aunadas a la resistencia política y cultural de las comunidades, la situación o bien se mantuvo o bien auspició ajustes sincréticos con coincidencia territorial de autoridades estatales y ancestrales que todavía caracterizan varias zonas del continente.

Las demandas de autodeterminación – autogobierno, se extiende a lo largo y ancho del continente, motivadas por dos vertientes muy claras: por un lado, por razones de índole histórica-cultural que reclaman coherencia entre una forma de ver el mundo con los mecanismos de toma de decisiones y su relacionamiento con las demás culturas. Pero, además, también es un reclamo que se base en la baja valoración que merecen las instituciones estatales, las cuales, ya sea por desinterés, incapacidad, envilecimiento o todas esas causas al unísono, promueven su

desplazamiento por parte de las formas tradicionales y legitimadas socialmente de adoptar decisiones.

En cuanto al ejercicio de derecho a consulta, ha pasado por varias etapas en la región. Desde la resistencia a la adopción de normas que le reconozcan, la negativa a su aplicación sin instrumentos reglamentarios a la etapa actual en la cual existen fuertes tendencias a disminuir su impacto por la vía de limitar sus alcances a un mero ejercicio de emisión de opiniones sin relevancia jurídica.

La pretensión de reducir al máximo el sentido y alcance de la consulta a los pueblos indígenas es una postura que trasciende los ámbitos jurídicos de debates técnicos para constituirse en una causa de conflictos sociales y políticos que se suman a las divergencias, eventuales o reales, en relación a los temas de fondo que requieren de los procedimientos de consulta.

Las evidentes limitaciones para el cumplimiento de los estándares internacionales en este tema se vinculan a otros dos aspectos: por un lado, el recurrente tratamiento del tema separado del derecho de participación de los pueblos indígenas; por otro lado, por la insistencia de elaborar, ya sea por vía legislativa o administrativa, reglamentaciones del derecho que no parten de la visión de los pueblos.

Al contrario, para la elaboración de cualquier normativa que apunte a reglamentar o implementar el derecho a la participación y consulta establecida en el Convenio y la Declaración, los Estados deben iniciar ese proceso dándole la palabra a las mismas comunidades indígenas que son quienes saben cómo, cuándo y dónde deben participar y ser consultadas.

El corazón de este esfuerzo es determinar, con los pueblos indígenas involucrados, los mecanismos por los cuales ellos consideran pertinente participar en la elaboración de proyectos, intervenciones, u otro tipo de propuestas de desarrollo. De otra forma, un mecanismo de consulta construido sin la legitimación de sus beneficiarios está condenado al fracaso.

V.-

Como se ha insistido en varias oportunidades, los progresos en reconocimiento de derechos no han sido seguidos ni por su implementación efectiva ni, por tanto, en un impacto resaltable sobre las condiciones de vida individuales y colectivas de los pueblos indígenas en América Latina. Buena parte de las luchas y demandas de las organizaciones sociales y las indígenas en particular, se concentran precisamente en el reclamo por el cumplimiento de los derechos reconocidos.

Conscientes de la enorme trascendencia de esas limitaciones, de la responsabilidad de los Estados y de los riesgos que supone no avanzar o peor, retroceder en este punto, las iniciativas regionales o globales como el Consenso de Montevideo o la Conferencia Mundial sobre pueblos indígenas, son valiosas acciones dirigidas a eliminar la brecha entre lo escrito y la realidad.

Por su lado, el Plan de Acción de Iberoamérica para la Implementación de los Derechos de los Pueblos Indígenas aprobado por representantes estatales y de pueblos indígenas en abril de 2018, apunta al mismo objetivo.

Las coincidencias temáticas y de acciones destacadas a lo largo de este breve análisis debe servir como motivante para profundizar coordinaciones que permitan potenciar esfuerzos y asegurar mayor impacto en el fin último de generar condiciones sociales donde puedan realizarse los derechos humanos individuales y colectivos de los pueblos indígenas y la sociedad en su conjunto.