

Sistema multilateral de Naciones Unidas y derechos de los pueblos indígenas

Multilateral System of United Nations and indigenous people rights

PATRICIA BORRAZ *



PALABRAS CLAVE

Pueblos indígenas; Naciones Unidas; Participación; Derechos humanos.

RESUMEN Los pueblos indígenas, a través de sus instituciones, organizaciones y representantes, han sido un actor extraordinariamente activo en el sistema multilateral de las Naciones Unidas en las últimas décadas. Este artículo resumirá brevemente la historia de la participación indígena en la ONU en defensa de sus derechos humanos fundamentales y sus objetivos, resultados y dificultades.

KEYWORDS

Indigenous peoples; United Nations; Participation; Human Rights.

ABSTRACT Indigenous peoples, through their own institutions, organizations and representatives, have been outstanding and active participants within the United Nations multilateral system for the last decades. The article summarizes the history, objectives, achievements and obstacles of the Indigenous participation within the UN for the defence of their fundamental human rights.

* **Patricia Borraz** es licenciada en Historia, magíster en Cooperación Internacional por el IUDC-UCM. Desde el año 2000 dirige el Área de Participación Internacional de ALMÁCIGA encargada de apoyar la participación plena y efectiva de los representantes de los pueblos indígenas en las negociaciones y mecanismos multilaterales internacionales. Es consultora de varias organizaciones indígenas sobre derechos humanos de los pueblos indígenas y autora de varios artículos y publicaciones especializadas sobre pueblos indígenas.

MOTS CLÉS

Peuples indigènes; Nations Unies; Participation; Droits de l'Homme.

RÉSUMÉ Les peuples indigènes, à travers ses institutions, organisations et représentants, ont été pendant les dernières années, un acteur extrêmement actif dans le système multilatéral des Nations Unies. Cet article résumera brièvement l'histoire de la participation des indigènes dans l'ONU en défense de ces droits fondamentaux, ainsi que ces objectives, résultats et difficultés.

Objetivos de la participación indígena en el sistema multilateral

Las organizaciones indígenas han expresado varias razones para su participación en el sistema internacional, que pueden sintetizarse en dos fundamentales: a) conseguir el reconocimiento de sus derechos como pueblos y la justicia que se les niega en sus países, y b) trabajar junto a todos los pueblos y naciones para conseguir la paz y la justicia, ya que los pueblos indígenas tienen una aportación fundamental que hacer para responder a los problemas globales y, por tanto, tienen un papel central en los debates sobre nuestro futuro común.

En este sentido, al hablar de la relación de los pueblos indígenas con el sistema multilateral no estamos hablando solamente de la utilización de los mecanismos existentes en la ONU para la denuncia de violaciones de los derechos humanos, sino de la participación política en el sistema internacional para influir en las decisiones que se toman en este ámbito y que les afectan, a la vez que se contribuye al objetivo común de un mundo más justo.

Pueblos indígenas y sistema internacional: de la Sociedad de Naciones a la Conferencia Mundial de 2014

En la década de los años veinte, el jefe iroqués Deskaheh viajó hasta Ginebra para solicitar a la Sociedad de Naciones su intervención en el conflicto que mantenía con el Gobierno canadiense. La Sociedad de Naciones no consideró el caso, sosteniendo que era un asunto interno de Canadá, y el Gobierno no permitió a Deskaheh regresar a su país.

En el marco las Naciones Unidas hubo otros intentos, igualmente fallidos, por conseguir que se prestara una atención específica a los problemas colectivos de los pueblos indígenas¹. No fue hasta finales de los años sesenta y comienzos de los setenta

¹ La única organización internacional que trató de forma particular la situación de vulneración de derechos que sufrían las poblaciones aborígenes en el ámbito de su mandato fue la Organización

cuando el surgimiento, en varios países, de movimientos indígenas que denunciaban la violación de sus derechos llamó la atención de la comunidad internacional. Esta efervescencia, junto a los esfuerzos de algunos expertos del propio sistema de la ONU, llevó a que, en 1972, la Subcomisión para la prevención de la discriminación y la protección de las minorías (“la Subcomisión”) encargase a uno de sus expertos, José Martínez Cobo², la realización de un estudio sobre la particular discriminación sufrida por las poblaciones indígenas. El estudio se llevó a cabo desde 1971 a 1986 y supuso el primer paso en el tratamiento específico de los derechos indígenas en el sistema internacional, aunque bajo el prisma de la discriminación y de las minorías.

En 1977 tuvo lugar en Ginebra la Conferencia de las Organizaciones No-Gubernamentales sobre la Discriminación de las Poblaciones Indígenas en las Américas, que reunió a representantes del movimiento indígena de diversos países y otras organizaciones internacionales. La Conferencia elaboró uno de los primeros documentos indígenas de carácter internacional, el Proyecto de Declaración de Principios para la Defensa de las Naciones y los Pueblos Indígenas del Hemisferio Occidental³. La Conferencia solicitó, entre otras cosas, el establecimiento de un grupo de trabajo dependiente de la Subcomisión para que considerara la situación de los pueblos indígenas como un sujeto colectivo de derecho en el sistema internacional.

En 1983, teniendo en cuenta el trabajo en marcha del relator Martínez Cobo y las conclusiones de la Conferencia, se crea el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas (GTPI). El GTPI estaba compuesto por cinco expertos independientes, miembros de la Subcomisión, y tenía un doble mandato: por un lado, examinar anualmente la situación y acontecimientos sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas y, por otro, elaborar normas y estándares para la protección de los mismos. La popularidad del GTPI creció hasta el punto de que su sesión anual, celebrada en julio en Ginebra, se convirtió en una de las más concurridas del sistema de derechos humanos. El GTPI estableció unas normas flexibles de acreditación en las sesiones que permitían acceso y participación a organizaciones indígenas sin estatus ECOSOC, por lo que fue un extraordinario espacio de capacitación práctica para los representantes indígenas en términos de elaboración de declaraciones y desarrollo de estrategias de incidencia y negociación en el sistema internacional. Sirvió también para consolidar un movimiento mundial indígena y un sujeto único de derechos con el que los diferentes pueblos podían identificarse. En términos del Derecho Internacional, algunos informes del GTPI siguen siendo documentos de referencia sobre derechos

Internacional del Trabajo (OIT), que elaboró una serie de convenios encaminados a mejorar la situación de los trabajadores aborígenes. Véase L. Rodríguez Piñero (2005): *Indigenous Peoples, Postcolonialism and International Law. The ILO regime (1919-1989)*, Oxford University Press, Oxford.

- 2 Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas, Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add. 1-4 (1986). Señor José R. Martínez Cobo, relator especial.
- 3 Esta declaración está incluida en el documento de las Naciones Unidas E/CN.4/Sub.2/476/Add.5, Annex 4 (1981).

indígenas esenciales y, además, el GTPI elaboró el primer borrador de la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas (“la Declaración”). En sus sesiones se gestaron muchas de las propuestas que se adoptarían más adelante en el seno de la ONU, como el establecimiento de nuevos organismos especializados o la declaración de un Año Internacional de la ONU sobre los pueblos indígenas y de un Decenio sobre los mismos⁴.

La creciente participación e incidencia en el sistema internacional tuvo resultados positivos en la situación de los pueblos indígenas en algunos países del mundo y ayudó a consolidar reconocimientos legislativos y constitucionales de sus derechos fundamentales, especialmente en la década de los noventa, muy influidos por el Convenio 169 de la OIT⁵. Esta influencia positiva y la cierta protección frente a las violaciones de derechos humanos que podía ofrecer el sistema internacional ante la falta de acceso a la justicia doméstica, animaron a muchas instituciones y organizaciones indígenas a dedicar tiempo y esfuerzo a este ámbito. En los años noventa, la estrategia indígena insiste en dos aspectos fundamentales: la cristalización de sus derechos colectivos como pueblos en un nuevo instrumento jurídico internacional y la creación de nuevos organismos dentro del sistema con mayor rango y mayor protagonismo indígena. Ambas cuestiones irán progresando de forma paralela, aumentando el perfil de las cuestiones indígenas en el sistema multilateral.

La Asamblea General declaró 1993 como el Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo⁶ haciéndose eco de las propuestas que se fueron fraguando en el GTPI. Este mismo año, se celebró en Viena la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos⁷, que concluyó con una Declaración y Programa de Acción que dedica su atención a los pueblos indígenas, todavía bajo el término “poblaciones”. Entre sus resoluciones, la Conferencia pidió que se completase la declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas, se declarase un Decenio Internacional sobre estas poblaciones y se considerase la creación de un nuevo organismo en las Naciones Unidas sobre esta temática.

4 La reforma del sistema de derechos humanos de la ONU llevó a la desaparición del GTPI en 2007, el mismo año en que se adoptó la Declaración, cuyo borrador elaboró en sus primeras y energéticas sesiones.

5 OIT: Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, 1989 (nº 169), adoptado el 27 de junio de 1989 por la Conferencia Internacional de la OIT en su septuagésimo sexto período de sesiones, entrada en vigor el 5 de septiembre de 1991.

6 Resolución 45/164 de la Asamblea General de 18 de diciembre de 1990. Esto se produce en el contexto de las contestadas “celebraciones” del Quinto Centenario de la llegada de los colonizadores a América, al igual que la concesión del Premio Nobel de la Paz a la indígena maya Rigoberta Menchú.

7 Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena 14 a 15 de junio de 1993. Su Declaración y Programa de Acción en UN Department of Public Information (1993) World Conference on Human Rights. The Vienna Declaration and Plan of Action June 1993, NY, UN Doc. A/CONF.157/23, de 12 de julio de 1993.

En el marco del Decenio 1994-2003 se consiguió avanzar en el objetivo de la creación de nuevos organismos especializados con el establecimiento, en el año 2000, del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (FPCI), organismo asesor del ECOSOC⁸ y el nombramiento de un relator especial (2001)⁹.

El FPCI supone grandes novedades en el sistema internacional, reflejando el éxito del trabajo de incidencia indígena dentro del mismo. La primera novedad se refiere a su composición y al sistema de elección de sus miembros. El FPCI está compuesto por 16 miembros que sirven en calidad de expertos independientes. Ocho son propuestos por los Estados, teniendo en cuenta el equilibrio regional de las cinco regiones de trabajo de la ONU. El ECOSOC los nombra a partir de la lista propuesta por los gobiernos y consensuada por las regiones. Los otros ocho miembros son propuestos por las organizaciones indígenas, de acuerdo a siete regiones geoculturales definidas por ellos (América del Norte; América Central y del Sur y el Caribe; África; Ártico; Asia; Pacífico y Rusia). Las organizaciones indígenas envían sus candidaturas, que se hacen públicas, a la Secretaría del FPCI. El presidente del ECOSOC es el encargado del nombramiento, tras consultas con la Mesa y los grupos regionales gubernamentales y con las organizaciones indígenas, teniendo en cuenta la representación equilibrada de las regiones mencionadas. Además de esta participación directa en la selección de los expertos, las organizaciones indígenas pueden participar en las sesiones del FPCI como observadoras aunque no tengan el estatus consultivo ante el ECOSOC que se exige a otras organizaciones de la sociedad civil.

Tras la creación del mandato del relator especial, la ONU contaba ya con tres mecanismos específicos para el tratamiento de las cuestiones indígenas (el propio RE, el GTPI y el FPCI). La Comisión de Derechos Humanos dedicaba un punto de su agenda a considerar las cuestiones indígenas. Además, se había establecido, para la elaboración de la Declaración, un Grupo de Trabajo abierto que operaba bajo reglas que permitían una gran participación indígena y que, más allá de las normas, parecía aceptar el principio de que no se podían tomar decisiones sobre las cuestiones que

⁸ Resolución 2000/22 del Consejo Económico y Social de 28 de julio de 2000. Establecimiento de un foro permanente para las cuestiones indígenas.

⁹ En la resolución 2001/57 de 24 de abril de 2001, la Comisión de Derechos Humanos: “Decide nombrar, por un período de tres años, un relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, con el siguiente mandato: Recabar, solicitar, recibir e intercambiar información y comunicaciones de todas las fuentes pertinentes, incluidos los gobiernos, los propios indígenas, sus comunidades y organizaciones, sobre las violaciones de sus derechos humanos y libertades fundamentales. Formular recomendaciones y propuestas sobre medidas y actividades apropiadas para prevenir y remediar las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Trabajar en estrecha relación con otros relatores especiales, representantes especiales, grupos de trabajo y expertos independientes de la Comisión y de la Subcomisión, teniendo en cuenta la solicitud de la Comisión contenida en su resolución 1993/30, de 5 de marzo de 1993”.

El doctor Rodolfo Stavenhagen ejerció este mandato desde 2001 hasta 2008 y el profesor James Anaya ha sido el relator (actualmente “sobre los derechos de los pueblos indígenas”) entre 2008 y 2014.

afectarán a los pueblos indígenas sin trabajar en colaboración de buena fe con los mismos. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos tenía una Unidad de Minorías y Poblaciones Indígenas que administraba el Fondo Voluntario y otros programas, como el de becarios indígenas¹⁰. Se había establecido también otro fondo voluntario para la aplicación de las recomendaciones del FPCI¹¹.

Esta presencia de las cuestiones indígenas tuvo su influencia en otros ámbitos de la ONU. Los demás mecanismos del sistema de derechos humanos prestaron una mayor atención a los derechos indígenas, pareja a la mayor capacidad de las organizaciones indígenas para presentar sus reclamaciones sobre violaciones de derechos humanos ante los mismos. Esto fomentó, por ejemplo, que los comités de los tratados elaborasen jurisprudencia en relación a los pueblos indígenas en el marco de sus respectivos instrumentos, que fue de utilidad en las discusiones de elaboración de la Declaración¹².

La adopción de la Declaración en la Asamblea General en septiembre de 2007¹³ culmina un largo proceso de más de 15 años de negociaciones. Al margen de las dificultades de la última etapa en Nueva York, la Declaración es resultado de un consenso satisfactorio, en la medida de lo posible, para ambas partes, Estados y pueblos indígenas. Se ha definido este proceso como “sin precedentes” en términos de la participación directa de los interesados en la elaboración de un instrumento de derechos humanos, lo que dota a la Declaración de una especial legitimidad¹⁴.

¹⁰ El programa se puso en marcha en el contexto de las actividades del primer Decenio. Más información en <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/indigenous/fellowship.htm>. Sobre las actividades de la OACNUDH, *Trabajando con el Programa de las Naciones Unidas en el ámbito de los Derechos Humanos. Un manual para la sociedad civil, 2008*. En relación con el trabajo de la Oficina sobre derechos de los pueblos indígenas pueden consultarse los informes que presenta anualmente ante el FPCI y ante el Consejo de Derechos Humanos.

¹¹ El establecimiento de estos fondos es un indicador, bien que cuantitativo, del apoyo a la participación o a la asistencia indígena a las reuniones internacionales. Su creación se ha multiplicado en los últimos años. Tanto la Secretaría del CDB como la OMPI cuentan con uno específicamente destinado a participación. Ambas entidades contratan además personal indígena.

¹² Sobre la jurisprudencia de los órganos de los tratados, véase Thornberry, Patrick (2002): *Indigenous peoples and human rights*, Manchester University Press, Manchester; Mackay, F. (2009): “Los derechos de los pueblos indígenas y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial”, en VV AA, *Los derechos de los pueblos indígenas en el sistema internacional de Naciones Unidas*, IPES Elkartea, Pamplona. La ONG Forest Peoples' Programme (FPP) publica regularmente una compilación, dirigida por Fergus Mackay, de la jurisprudencia de los órganos de los tratados sobre derechos indígenas. La ONG Almáciga realiza la versión en español [disponibles en http://www.forestpeoples.org/es/faceted_search/results/bodies%20jurisprudence%20treaty%20taxonomy%3A2.258].

¹³ Resolución A/61/L.67 de la Asamblea General de 7 de septiembre de 2007.

¹⁴ Sobre el proceso de elaboración y negociación como una fuente de legitimidad de la Declaración, véase Charters, Claire, en Claire Charters y Rodolfo Stavenhagen (eds.) (2010): *El desafío de la Declaración. Historia y futuro de la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas*, IWGIA, Copenhague.

Desde el punto de vista de las organizaciones indígenas, la adopción de la Declaración no supone un cambio en sus objetivos fundamentales para la participación en el ámbito multilateral, aunque sí ha allanado importantes obstáculos, por cuanto la Declaración codifica, en un lenguaje comprensible y, teóricamente, aceptado por los Estados, cuáles son sus derechos humanos¹⁵ y cómo debieran aplicarse. Lo importante a partir de 2007 será, fundamentalmente, lograr la aplicación de la Declaración a todos los niveles.

La adopción de la Declaración coincide con las últimas negociaciones en Ginebra del paquete institucional¹⁶ para la construcción del Consejo de Derechos Humanos (CDH). Este nuevo organismo de alto nivel, que reemplaza a la Comisión de Derechos Humanos, había adoptado la *Declaración* en su primera sesión, en junio de 2006¹⁷. En septiembre de 2007, hay dos asuntos pendientes sobre cuestiones indígenas en la agenda del Consejo: la revisión del mandato del relator especial y la decisión sobre el GTPI. El mandato del relator especial fue renovado sin mayor dificultad, incluyendo entre sus tareas la de promover “la [Declaración] y los instrumentos internacionales relativos a la promoción de los derechos de los pueblos indígenas, cuando proceda”¹⁸.

El Consejo había decidido suprimir la Subcomisión y, por tanto, todos sus órganos subsidiarios, incluido el GTPI. Las organizaciones indígenas insistieron en que se estableciera un nuevo mecanismo especializado en el marco de la nueva estructura. Tras unas negociaciones complicadas, con participación directa de representantes y organizaciones de los pueblos indígenas, el CDH adoptó la resolución 6/36 estableciendo el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

¹⁵ Sobre la significación de la Declaración, véase el primer informe presentado por el relator especial S. James Anaya ante el Consejo de Derechos Humanos en septiembre de 2008, doc. ONU A/HRC/9/9.

¹⁶ Resolución de la Asamblea General 60/251 Consejo de Derechos Humanos, de 3 de abril de 2006. El documento de construcción institucional en Informe a la Asamblea General sobre el quinto periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, en doc. ONU A/HRC/5/21.

¹⁷ Resolución A/HRC/1/L.3 del Consejo de Derechos Humanos, adoptada bajo la Presidencia del Embajador Luis Alfonso de Alba, de México. México había convertido la adopción de la Declaración en un asunto de especial interés, demostrado también en el papel jugado en Nueva York, donde los problemas en la Tercera Comisión no afectaban tan solo la adopción de la Declaración, sino también la futura relación entre el Consejo y la Asamblea General. Véase artículo del embajador de Alba en Charters, C. y Stavenhagen, R. (eds.) (2010), *op. cit.*

¹⁸ Resolución 6/12 del Consejo de Derechos Humanos de 24 de septiembre de 2007. La negociación de esta resolución no estuvo exenta de discusiones sobre la mención de la Declaración. Especialmente Canadá y la Federación rusa insistieron en el carácter no vinculante de la Declaración y recordaron que había varios países que habían votado en contra o se habían abstenido en la Asamblea General. Las organizaciones indígenas habían propuesto que, a la vez que se renovaba el mandato del RE, se cambiara su nombre (RE sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas) por el de “RE sobre los derechos de los pueblos indígenas”. Esta propuesta no fue reconsiderada y aceptada hasta 2010 (Resolución del Consejo de Derechos Humanos 15/1.6).

(MEDPI)¹⁹. En relación con su composición, no se aceptó la propuesta de un sistema de nombramiento similar al del FPCI ni la división regional geocultural. El MEDPI lo componen cinco expertos, uno por cada una de las regiones de la ONU, y el sistema de elección y selección es el mismo que para los demás expertos del CDH, aunque se “recomienda encarecidamente que, en el proceso de selección y nombramiento, el Consejo tenga debidamente en cuenta a los expertos de origen indígena”. En lo que se refiere a las sesiones anuales del MEDPI, estas son abiertas a la participación, como observadores, de Estados y otros, incluidas organizaciones de los pueblos indígenas, de acuerdo con el procedimiento de acreditación directa, utilizado en el GTPI y en el FPCI. El mandato del MEDPI, al igual que el del Comité Asesor del Consejo, es el de brindar asesoría especializada sobre los temas que el Consejo le solicite. Aunque se intentó que fuera el propio MEDPI quien fijara sus prioridades, los Estados no aceptaron que el nuevo organismo tuviera un mandato más independiente que el Comité Asesor del CDH.

A partir de la resolución, los primeros miembros del MEDPI²⁰, en conjunto con las organizaciones indígenas, decidieron establecer prácticas que acercaran su trabajo a lo que era de mayor interés para los pueblos indígenas. Por ejemplo, el MEDPI ha introducido en su agenda un punto sobre aplicación de la Declaración, bajo el cual se pueden examinar avances y buenas prácticas en la aplicación de la misma y también denunciarse incumplimientos. Se han propuesto también discusiones sobre otros procesos en los que los pueblos indígenas están embarcados en el sistema internacional y se ha debatido con los participantes de las sesiones, incluidos Estados y pueblos indígenas por igual, los temas de los estudios a realizar.

En 2010 la Asamblea General adoptó una resolución por la que convocaba una sesión plenaria de alto nivel, que recibiría el nombre de Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, en septiembre de 2014²¹. En el contexto de la preparación de esta Conferencia, algunas organizaciones indígenas han decidido retomar uno de los temas pendientes de su participación en el sistema de la ONU: el reconocimiento de las instituciones indígenas (gobiernos, parlamentos, consejos y otras autoridades) con un estatus diferente al de observadores que se aplica a las organizaciones de la sociedad civil. Consideran que, sin ese reconocimiento, no se está respetando su derecho a la participación en los términos de la Declaración. Los pueblos indígenas tienen gobiernos y autoridades propias que, se señala, deben ser reconocidos como tales y no como organizaciones no gubernamentales²². Las organizaciones indígenas han consensuado también, en su proceso

¹⁹ Resolución 6/36 del Consejo de Derechos Humanos, Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de 14 de diciembre de 2007.

²⁰ En la elección de los cinco primeros miembros del organismo se tuvo muy en cuenta la recomendación contenida en la resolución, ya que cuatro de ellos eran indígenas.

²¹ Resolución de la Asamblea General A/C.3/65/L.22.Rev.1 Cuestiones indígenas de 12 de noviembre de 2010.

²² Sobre esta cuestión, véase el estudio del MEDPI sobre derecho a la participación. El CDH respondió con la adopción de la Resolución 18/8 en la que solicita al secretario general un informe sobre la cuestión. El informe (Documento ONU A/HRC/21/24 *Ways and means of*

preparatorio de la Conferencia, otras peticiones al sistema internacional que se reúnen en el Documento Final de la Conferencia Preparatoria Indígena de Alta²³.

La Conferencia Mundial proporciona una oportunidad para dar respuesta a las actuales demandas indígenas de aplicación real de los derechos consagrados en la Declaración. Para las organizaciones indígenas, el sistema internacional, al igual que los Estados y otras partes, deben dar los pasos necesarios para cerrar lo que se ha denominado “la brecha de la implementación”. Esta es la prioridad en estos momentos y en todos los niveles.

Fuera del ámbito de los derechos humanos²⁴

Entre 1992 y 2012 la ONU ha celebrado una serie de cumbres mundiales, que han sido en un escenario importante para hacer visibles los problemas y visiones de los pueblos indígenas y que han dado lugar a nuevos procesos multilaterales

promoting participation at the United Nations of indigenous peoples' representatives on issues affecting them, de 2 de julio de 2012) propone que se lleve a cabo un análisis más en profundidad de la cuestión, que está todavía pendiente.

- 23** Sobre la Conferencia Mundial, véase <http://wcip2014.org/es>. Documento final de la Conferencia Preparatoria Indígena de Alta (junio de 2013, en <http://wcip2014.org/1530>). Véase también: Resolución de la Reunión abierta de intercambio de ideas de los pueblos indígenas sobre la Conferencia Mundial sobre Pueblos Indígenas 2014”, Copenhague, Dinamarca, 13-14 de enero de 2012 [en http://www.iwgia.org/noticias/buscar-noticias?news_id=438].
- 24** Sobre la participación indígena en las negociaciones medioambientales multilaterales, puede encontrarse un resumen y bibliografía en García-Alix, L. y Borraz, P., en Berraondo (2006). De sus inicios: European Alliance for Indigenous Peoples (1997): *Participación de los pueblos indígenas en las negociaciones medioambientales globales. Una evaluación de la participación de los pueblos indígenas y su impacto durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medioambiente y Desarrollo y en sus mecanismos de continuidad*. Bruselas. Como introducción general: Posey, A. (1999): *Cultural and spiritual values of biodiversity*, UNEP, Nairobi. Gray, A. y Colchester, M. (1998): *Derechos indígenas y conservación de la naturaleza. Asuntos relativos a la gestión*. Documento IWGIA n° 23. IWGIA: Copenhague. Asia Indigenous Peoples' Pact Foundation (2004): *Indigenous Knowledge and Biodiversity in Asia*. AIPP, Chiang Mai. Tauli-Corpuz, V. (2004): “Biodiversity, Traditional Knowledge and the Rights of Indigenous Peoples” en *Indigenous Perspectives*, vol. 6. n° 162, diciembre de 2004. Baguio City. También Borraz, P. en Gómez Isa, F. (2011). *Otros materiales sobre la participación indígena en el CDB*, en el centro de documentación on line de Almaciga (www.almaciga.org). El Foro Internacional Indígena sobre Biodiversidad (FIIB) ha publicado varios informes sobre la participación indígena en las Conferencias de las Partes (COP) del Convenio, por ejemplo, véase Grey, S. (ed.) (2006): *Indigenous peoples' contributions to COP-8 of the Convention on Biological Diversity*. FIIB, IAITP-TF, Chiang Mai. Véase también la serie *Capacity Building and Advocacy Series* de la Fundación Tebtebba sobre el Convenio (www.tebtebbafoundation.org). Sobre la participación y propuestas indígenas en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002), Tamayo, A. L. (2003): *Los pueblos indígenas y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible*. Fundación Tebtebba, Almaciga, Baguio City. Sobre la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible Río+20, VV AA (2012): *Sustaining and enhancing Indigenous Peoples' Self-determined development. 20 Years after Rio*. Fundación Tebtebba, Baguio City. Sobre las negociaciones de cambio climático, Chavez, R. y Tauli-Corpuz, V. (eds.) (2008): *Guide on Climate Change and Indigenous Peoples*. Fundación Tebetbba. Baguio City. Disponible en www.tebtebba.org. CAOI (2011), *Crisis climática: impactos y políticas. Perspectivas y propuestas de los pueblos indígenas andinos*. CAOI, Lima, entre otros.

de negociación. En este sentido, las organizaciones indígenas entienden que todos los temas en discusión son relevantes en la defensa de sus derechos. Su concepción de los derechos colectivos y de los derechos territoriales como derechos humanos fundamentales ha tenido una creciente influencia en la consideración internacional de los problemas ambientales.

Un proceso paralelo e interesante sobre la participación en el ámbito internacional es el derivado de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) celebrada en Río de Janeiro en 1992²⁵. Las “poblaciones indígenas” fueron reconocidas como uno de los Grupos Principales para la participación de la sociedad civil y algunas organizaciones indígenas comenzaron a participar en las sesiones anuales de la Comisión de Desarrollo Sostenible²⁶. Pero, desde el punto de vista político y de sus impactos, el ámbito más importante de toma de decisiones en el contexto medioambiental son las negociaciones derivadas de los convenios vinculantes adoptados en la Cumbre de Río, en especial la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) y el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)²⁷. Las organizaciones indígenas han sido muy activas en estas negociaciones.

Es en el marco del CDB donde se han registrado mayores avances en lo relativo a medios y modos para la participación indígena, especialmente a partir del establecimiento, en 1998, del Grupo de Trabajo sobre el art. 8(j) y disposiciones conexas (GT8)²⁸. La creación de este grupo de trabajo fue fruto de un proceso de negociación impulsado por las organizaciones indígenas, parte de la estrategia de garantizar la participación a través del establecimiento de mecanismos específicos desde los que comenzar a influir en la toma de decisiones. Las organizaciones indígenas aplicaron en este contexto las enseñanzas derivadas de su participación como movimiento indígena en el GTPI y articularon métodos de trabajo similares, que han ido evolucionando y haciéndose más sofisticados a lo largo de los años²⁹.

25 Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro, 13 de junio de 1992. A/CONF.151/26 (1992).

26 Sobre la participación indígena en la Comisión de Desarrollo Sostenible, Cariño, J. (2001): *Indigenous Peoples and Global Environmental Negotiations*, mss.

27 Los tres convenios adoptados en Río en 1992 son: Convenio sobre la Diversidad Biológica, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y Convención de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación. Todos los textos, proceso e información sobre los mismos en: www.cbd.int y <http://unfccc.int/2860.php> y www.unccd.int, respectivamente.

28 Grupo de trabajo abierto especial entre periodos de sesiones sobre el art. 8(j) y disposiciones conexas del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Establecido por la decisión IV/9 de la cuarta Conferencia de las Partes celebrada en Bratislava, Eslovaquia, del 4 al 15 de mayo de 1998.

29 El impacto se ha visto favorecido por la coordinación de actividades bajo el Foro Internacional Indígena sobre Biodiversidad, que intenta unificar, pese a las dificultades, las posiciones indígenas para las negociaciones con las Partes, además de llevar a cabo innumerables actividades de sensibilización, capacitación, etc. Información sobre su trabajo en iifb.indigenous-portal.com

En el marco del GT8J, se han producido avances en términos de procedimientos de participación, como el nombramiento regular de copresidentes indígenas en las sesiones del GT8J, su elección como miembros del bureau y amigos del presidente, a propuesta del caucus indígena, y la participación en grupos de contacto y en otros arreglos para la negociación de texto. Esto ha tenido cierta incidencia en las decisiones adoptadas posteriormente por la Conferencia de las Partes (COP) del Convenio, como la aceptación del libre consentimiento informado previo en cuestiones relativas al acceso y uso de los conocimientos tradicionales indígenas. Aunque los desiguales resultados en el proceso del CDB en cuanto a la incorporación de los derechos de los pueblos indígenas en las decisiones de la COP muestran las dificultades para trasladar la participación más allá de los procedimientos a la adopción final de las decisiones. Pese a la capacidad de incidencia de las organizaciones indígenas en el proceso, las Partes no han tomado en consideración propuestas y posiciones fundamentales para las organizaciones indígenas.

En relación con otros aspectos formales hay que mencionar que la Secretaría del CDB ha establecido un fondo voluntario para la participación de los representantes de las "comunidades indígenas y locales"³⁰ y emplea personal indígena en su Secretaría para encargarse del tema de los conocimientos tradicionales. Ha suscrito además convenios de colaboración con organizaciones indígenas para llevar a cabo actividades de capacitación y ha contratado expertos indígenas para la realización de informes técnicos especializados³¹.

Las organizaciones indígenas han presionado para trasladar las buenas prácticas del GT8J, en cuestión de procedimientos, a otros ámbitos de discusión bajo el Convenio, en particular a las negociaciones sobre acceso a los recursos genéticos y participación en los beneficios o a las de áreas protegidas, con éxito desigual.

Obstáculos y dificultades

El camino para que el sistema internacional aplique los derechos contenidos en la Declaración, incluido el derecho de los pueblos indígenas a participar, a través de sus representantes libremente elegidos, en las negociaciones y discusiones de cualquier cuestión que les afecte está siendo largo y complicado. Las dificultades pueden resumirse en dos aspectos: los formales y las cuestiones de fondo.

En lo que se refiere a la forma, el acceso a los ámbitos de toma de decisiones de los actores no estatales se canaliza a través de unas normas de procedimiento (sistemas de acreditación, reglas para la asistencia, la participación oral o la presentación de

³⁰ Decisión VII/10 de la séptima Conferencia de las Partes, celebrada en Kuala Lumpur, Malasia, del 9 al 20 de febrero de 2004.

³¹ Véase <http://www.cbd.int/traditional/> y <http://www.cbd.int/tk/>

contribuciones escritas, entre otros) celosamente observados en el marco de la ONU y fruto de un equilibrio de consensos. La presión de la llamada sociedad civil, a veces con la complicidad del propio aparato de la ONU, ha ido flexibilizando algunos aspectos de estas limitaciones frente a las reticencias estatales. Las regulaciones para la acreditación y participación en ciertos ámbitos del sistema para las organizaciones indígenas han evolucionado, como se ha señalado, incluso más que para otros actores. Aunque este asunto pueda parecer baladí hay que tener en cuenta que, para poder ejercer el derecho de participación, es necesario que existan los mecanismos que la permitan y los aspectos formales y de procedimiento deben precisamente establecer dichos mecanismos. Es a la vez conveniente no confundir los avances en la forma con los avances en los objetivos que quieren alcanzarse participando. Pero sin procedimientos formales que la garanticen la participación, no es posible.

Las dificultades de fondo son aún más difíciles de vencer. Entendiendo por fondo que la participación tenga real incidencia en las decisiones adoptadas. Es difícil que el sistema internacional adopte propuestas que no encajan en el sistema político y económico existente³². Muchas exigencias de los pueblos indígenas, incluyendo la propia aplicación de la Declaración, chocan con el *status quo* y van a encontrar la oposición de los estados y de otros actores en el nivel internacional, como sucede en el nivel nacional.

Curiosamente, estas exigencias coinciden, muy a menudo, con lo que el propio sistema ha codificado en sus convenios, tratados y otros instrumentos internacionales. Muchos de los debates y negociaciones internacionales se dedican, precisamente, a exigir el cumplimiento de los acuerdos ya adoptados, algo que no deja de llamar la atención a quienes llegan por primera vez a estos escenarios y que es fuente continua de frustraciones para muchos actores. La adopción de una decisión para resolver un problema no es más que un primer paso, que a veces lleva décadas, en el sistema internacional. A partir de ahí los Estados utilizan el sistema internacional más como un espacio para justificarse por incumplir sus obligaciones o para intentar minimizarlas y reinterpretarlas que para tomar medidas para aplicar eficazmente lo acordado.

Dado este contexto, ¿tiene sentido la participación indígena en el sistema multilateral de la ONU para conseguir el reconocimiento efectivo de sus derechos? En muchos casos, no. Pueden encontrarse sistemas más eficaces en lo local o en lo nacional para resolver algunos problemas fundamentales. En otros casos, es un complemento indispensable de las acciones en diferentes niveles ya que puede aumentar su incidencia. En otros es imprescindible, bien por la falta de canales de resolución de los problemas en lo nacional, bien porque se trate de problemas globales (cambio climático,

32 Un buen ejemplo del desafío de fondo que supone la aplicación de los derechos indígenas lo analiza Mattias Åhren en su artículo en C. Charters y R. Stavenhagen (eds.) (2010) en relación con los derechos sobre tierras, territorios y recursos.

desertificación, extensión de la agricultura comercial, contaminación) que exigen debates y medidas globales.

En resumen, el ejercicio del derecho a la participación en el sistema internacional sigue teniendo sentido para alcanzar los objetivos de lograr el pleno disfrute de todos sus derechos humanos para los pueblos indígenas. El ejercicio de este derecho, en este contexto, se convierte en un proceso complejo y multidimensional, con muchas bifurcaciones y estrategias diferentes para intentar responder a realidades cambiantes. Es además, un proceso en un doble sentido. La cuestión no es solo que los pueblos indígenas para la aplicación real de sus derechos humanos necesiten al sistema internacional, sino que todos los actores del mismo, los demás “pueblos” que suscriben la Carta de la ONU, necesitan las valiosas aportaciones de unos pueblos que suponen la mayor diversidad cultural de nuestro mundo común.

Bibliografía

- AHREN, Mattias (2010): “Introducción a las disposiciones sobre tierras, territorios y recursos naturales en la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas”, en C. Charters y R. Stavenhagen (eds.), *El desafío de la Declaración. Historia y futuro de la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas*, IWGIA, Copenhague.
- ALBA, L. A. (2010): “La adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas en el Consejo de Derechos Humanos”, en C. Charters y R. Stavenhagen (eds.), *El desafío de la Declaración. Historia y futuro de la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas*, IWGIA, Copenhague.
- ASIAN INDIGENOUS PEOPLES’ PACT FOUNDATION (2004): *Indigenous Knowledge and Biodiversity in Asia*, AIPP, Chiang Mai.
- BERRAONDO, M. (ed.) (2006): *Pueblos indígenas y derechos humanos*, Universidad de Deusto, Bilbao.
- BORRAZ, P. (2011): “Participación indígena en otros escenarios internacionales: el Convenio sobre la Diversidad Biológica”, en F. Gomez Isa y S. Ardanaz, *La plasmación política de la diversidad. Autonomía y participación política indígena en América Latina*, Universidad de Deusto, Bilbao.
- CARIÑO, J. (2001): *Indigenous Peoples and Global Environmental Negotiations*, mss.
- CHARTERS, C. (2010): “La legitimidad de la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas”, en C. Charters y R. Stavenhagen (eds.), *El desafío de la Declaración. Historia y futuro de la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas*, IWGIA, Copenhague.
- CHARTERS, C. y STAVENHAGEN, R. (eds.) (2010): *El desafío de la Declaración. Historia y futuro de la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas*, IWGIA, Copenhague.
- CHAVEZ, R y TAULI-CORPUZ, V. (eds.) (2008): *Guide on Climate Change and Indigenous Peoples*, Fundación Tebetbba, Baguío City.
- COORDINADORA ANDINA DE ORGANIZACIONES INDÍGENAS (2011): *Crisis climática: impactos y políticas. Perspectivas y propuestas de los pueblos indígenas andinos*, CAOI, Lima.

- EUROPEAN ALLIANCE FOR INDIGENOUS PEOPLES (1997): *Participación de los pueblos indígena en las negociaciones medioambientales globales. Una evaluación de la participación de los pueblos indígenas y su impacto durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medioambiente y Desarrollo y en sus mecanismos de continuidad*, EAIP, Bruselas.
- GARCÍA-ALIX, L. y BORRAZ, P. (2006): "Participación indígena en los foros internacionales: lobby político indígena", en M. Berraondo (ed.). *Pueblos indígenas y derechos humanos*, Universidad de Deusto, Bilbao.
- GÓMEZ ISA, F. y ARDANAZ, S. (2011): *La plasmación política de la diversidad. Autonomía y participación política indígena en América Latina*, Universidad de Deusto, Bilbao.
- GRAY, A. y COLCHESTER, M. (1998): *Derechos indígenas y conservación de la naturaleza. Asuntos relativos a la gestión*, Documento IWGIA n° 23, IWGIA, Copenhague.
- GREY, S. (ed.) (2006): *Indigenous peoples' contributions to COP-8 of the Convention on Biological Diversity*, FIIB, IAITPTF, Chiang Mai.
- MACKAY, F. (2009): "Los derechos de los pueblos indígenas y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial", en VV AA, *Los derechos de los pueblos indígenas en el sistema internacional de Naciones Unidas*, IPES Elkartea, Pamplona.
- POSEY, A. (1999): *Cultural and spiritual values of biodiversity*, UNEP, Nairobi.
- RODRIGUEZ PIÑERO, L. (2005): *Indigenous Peoples, Postcolonialism and International Law. The ILO regime (1919-1989)*, Oxford University Press, Oxford.
- TAMAYO, A. L. (2003): *Los pueblos indígenas y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible*, Fundación Tebtebba, Almaciga, Baguio City.
- TAULI-CORPUZ, V. (2004): "Biodiversity, Traditional Knowledge and the Rights of Indigenous Peoples" en *Indigenous Perspectives*, vol. 6. n° 162, diciembre, Baguio City.
- THORNBERRY, Patrick (2002): *Indigenous peoples and human rights*, Manchester University Press, Manchester.
- VV AA (2009): *Los derechos de los pueblos indígenas en el sistema internacional de Naciones Unidas*, IPES Elkartea, Pamplona.
- (2012): *Sustaining and enhancing Indigenous Peoples' Self-determined development. 20 Years after Rio*, Fundación Tebtebba, Baguio City.