
LA COOPERACIÓN CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS: UN NUEVO MARCO DE COMPROMISO CON EL ETNODESARROLLO BASADO EN DERECHOS*

ROSA DE LA FUENTE FERNÁNDEZ**

PALABRAS CLAVE

Cooperación internacional, Pueblos indígenas, Enfoque basado en derechos, Etnodesarrollo, América Latina.

RESUMEN

Este artículo presenta un panorama de la progresiva incorporación del compromiso con el etnodesarrollo basado en derechos en las directrices de cooperación para el desarrollo con los pueblos indígenas, especialmente de América Latina. En primer lugar, se describe la aparición de este enfoque, en segundo lugar, qué actores cooperan con los pueblos indígenas incorporando este enfoque y, por último, se reflexiona sobre las experiencias más significativas y retos principales.

* Este artículo es producto parcial de una investigación sobre el enfoque basado en derechos y la cooperación con los pueblos indígenas financiada en parte por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), que me contrató para elaborar materiales didácticos sobre esta cuestión, y se ha realizado también en el marco de un proyecto financiado por la Red Universitaria de investigación sobre cooperación para el desarrollo del Ayuntamiento de Madrid.

** Profesora Titular (Interina) del Área de Ciencia Política. Departamento de Ciencia Política III. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Complutense de Madrid. Profesora adscrita al IUDC.

ABSTRACT

Through this article, the recent incorporation of a new cooperation paradigm with indigenous people based on rights is analysed specially in Latin American cases, paying attention to how it has been created, secondly to which actors are cooperating under this approach, and last, we will discuss briefly the lessons and challenges of cooperating with indigenous peoples following this frame of rights.

RÉSUMÉ

Cet article donne un aperçu de l'intégration progressive de l'engagement de l'ethno-développement sur la base des orientations de la coopération au développement avec les peuples indigènes, en particulier ceux de l'Amérique latine. Tout d'abord, il décrit l'émergence de cette approche, puis identifie les acteurs de la coopération qu'intègrent cette approche par rapport aux peuples indigènes, et finalement fait une réflexion sur les expériences les plus significatives et sur les principaux défis.

Introducción

La cooperación con los pueblos indígenas en América Latina se ha consolidado como un área específica de intervención en las últimas décadas como consecuencia de la confluencia de tres procesos coetáneos e imbricados entre sí:

- Por un lado, desde los años 70 ha habido una creciente politización de la identidad indígena en la región, que ha articulado progresivamente un movimiento político diferenciado que reclama derechos políticos, culturales y económicos para los pueblos indígenas.
- En segundo lugar, se ha producido un reconocimiento en el ámbito internacional de estas reivindicaciones, que ha generado una conciencia internacional en defensa de los derechos de los pueblos indígenas, que culminó en 2007 con la aprobación, tras 20 años de trabajo, de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, que es una “norma internacional exhaustiva de Derechos Humanos, que plantea los estándares mínimos para la supervivencia, dignidad y bienestar de los pueblos”¹.

1. Disponible en <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/es/drip.html>

- En tercer lugar, en casi todos los países de la región se ha reconocido el histórico abandono de las poblaciones indígenas y por ello se han multiplicado las instituciones que intentan impulsar una atención específica a los procesos de desarrollo social de las poblaciones indígenas y un reconocimiento programático de sus derechos².

Sin embargo, es importante recordar que muchos han sido los problemas y las negociaciones políticas en el ámbito nacional e internacional en relación con el reconocimiento de derechos políticos, económicos y sociales diferenciados para los pueblos indígenas. En primer lugar, el reconocimiento formal de la existencia de nacionalidades, pueblos indígenas, e incluso naciones ha sido muy discutido, al poner en jaque las decimonónicas construcciones identitarias y territoriales del Estado-nación y el principio liberal de la igualdad normativa de todos los ciudadanos. De la misma manera, el que se reconozca a los pueblos indígenas como sujetos jurídicos colectivos, capaces de ejercer derechos políticos, como la autonomía territorial o cultural, ha sido y continúa siendo un eje de discusión en muchos países de la región, más allá incluso de que haya reconocimientos constitucionales. En segundo lugar, si bien en el ámbito internacional se ha avanzado en el reconocimiento de derechos para los pueblos indígenas, en el ámbito interestatal el respeto de la soberanía nacional reduce en la práctica las posibilidades de influencia en el apoyo del logro de estos derechos, sobre todos aquellos relacionados con el control de los recursos naturales en los territorios indígenas y el avance real en la descentralización de competencias a las nuevas territorialidades indígenas en construcción.

En este contexto, si bien desde el ámbito de la política sectorial las instituciones heredadas de la política indigenista con el apoyo de instituciones internacionales continúan trabajando en el desarrollo de políticas específicas para los pueblos indígenas, buscando la participación de las organizaciones indígenas más relevantes, entre algunos pueblos y organizaciones se rechazan

2. Barié (2003) propone tres tipos de reconocimientos constitucional en los 21 países latinoamericanos, aquellos que ignoran la problemática casi por completo: Belice, Chile, Guayana Francesa, Surinam y Uruguay; una segunda sección (Costa Rica, El Salvador, Guyana y Honduras) hacen alguna referencia a la cuestión, pero de forma inconclusa y superflua. Los 12 países del tercer conjunto (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela) representan la vanguardia de los derechos indígenas constitucionales en América Latina. En general, en aquellos países en los que el porcentaje de población indígena es menor el reconocimiento de derechos es mayor. Sin embargo, en Ecuador y en Bolivia, donde el movimiento indígena ha tenido y tiene una gran capacidad de movilización y de intervención en la vida política, los procesos de reforma constitucional reciente han recogido avances sustanciales. Son destacables los reconocimientos de autonomía territorial regional en Nicaragua, los derechos territoriales de resguardos indígenas y comunidades negras en Colombia, y las instituciones políticas creadas en Ecuador para la participación institucionalizada de las nacionalidades indígenas.

políticamente por ser consideradas aculturadoras e integracionistas, exigiendo que se implementen políticas de desarrollo con identidad, inspiradas en los principios del desarrollo endógeno, autónomo y respetuoso con los ritmos de cambio social y político de las comunidades y pueblos indígenas.

En este sentido, Agurto resume brillantemente los presupuestos más recientes del etnodesarrollo: “la posibilidad real de que exista desarrollo con identidad, y que los programas de desarrollo no contengan directa o indirectamente elementos aculturadores, es decir que (1) la definición misma de la estrategia de desarrollo sea realizada por el grupo social; (2) que exista un control cultural por parte del grupo de los diversos recursos que se pondrán en juego para alcanzar ese propósito social; y (3) que tales recursos incorporen contenidos culturales, simbólicos y materiales que son parte del grupo, en su proceso de construcción histórica como sociedad diferenciada. En la medida en que estos tres requisitos se concreten podrá hablarse de que tal o cual programa de desarrollo se enmarca en la propuesta del etnodesarrollo o que está inspirado en el “desarrollo con identidad” (Agurto 2004: 34). Sin embargo, considero fundamental destacar que este enfoque parte de la consideración de que la identidad indígena es una, y vinculada a un grupo homogéneo y delimitable, y por tanto no tiene en cuenta las divisiones sociales internas de las comunidades indígenas y pueblos producto del pluralismo religioso, ideológico, y de la heterogeneidad de actitudes hacia los cambios sociales y políticos en función de la posición que se ocupe en el campo político y social. Este esencialismo identitario, estratégico en los primeros momentos de la movilización socio-política indígena, genera problemas al no plantear la necesidad de crear mecanismos democráticos y plurales para establecer qué etnodesarrollo para qué sujetos, como si, por ejemplo, el fortalecimiento de los actores fuera neutral y apolítico, o si el apoyo a una comunidad indígena en conflicto con otra no tuviera repercusiones en el desarrollo local.

No obstante, la cooperación internacional ha comenzado a girar el enfoque de partida del diseño de sus políticas con los pueblos indígenas, incorporando los derechos de los pueblos indígenas, especialmente el consentimiento libre e informado y la participación en el diseño y ejecución de la cooperación, así como planteando la necesidad de una cooperación sectorial con los pueblos indígenas que refuerce sus capacidades para dirigir sus propios procesos de desarrollo. Sin embargo, en relación con los procesos anteriores, existen también varios problemas en el desarrollo de este enfoque y su plasmación práctica:

- a) Por un lado, la indefinición jurídica de los pueblos indígenas, es decir, no hay un reconocimiento jurídico específico en los diferentes

sistemas normativos de los pueblos indígenas como entidades de derecho colectivo, aunque genéricamente se les reconozcan derechos, y si lo hay normativamente, en general, en la práctica éste suele ser un proceso en construcción. De ahí que se tienda a establecer proyectos de cooperación con organizaciones no gubernamentales, ayuntamientos u organizaciones indígenas, que actúan como intermediarios, intentando así subsanar esta indefinición, pero también obstaculizando el cambio socio-político y el establecimiento de procesos de toma de decisiones radicalmente democráticos y plurales.

- b) Por otro, en el ámbito bilateral se plantea el problema de cómo cooperar con los pueblos indígenas en contextos en los que los avances en el reconocimiento de facto de derechos políticos, territoriales y culturales, es menor que el que se ha reconocido en el ámbito internacional, sin menoscabar por ello la soberanía nacional.
- c) En tercer lugar, se plantea de qué manera cooperar con los pueblos indígenas en conexión con otras formas de cooperación sectorial para evitar discriminaciones con otros colectivos sociales que puedan verse perjudicados en un mismo contexto: por ejemplo, comunidades campesinas no indígenas, o incluso mujeres y jóvenes al interior de las comunidades indígenas.

Analicemos esta cuestión en el marco de cooperación con los pueblos indígenas, intentando examinar cómo se ha incorporado este enfoque y se han reproducido estas problemáticas que hemos señalado.

El sistema de cooperación internacional y los pueblos indígenas

Un análisis exhaustivo del marco internacional de cooperación para el desarrollo obliga a un esfuerzo de sistematización importante. Por ello, realizaremos a continuación un recorrido a través del sistema internacional de cooperación para el desarrollo con los pueblos indígenas, prestando atención no sólo a *quién*, qué institución o instituciones coordinadas, sino también a *cómo*, es decir a través de qué convenios marco, mecanismos, directrices y políticas se lleva a cabo, *para contestarnos* una pregunta principal: en qué medida se ha transformado la política de cooperación con los pueblos indígenas incluyendo las demandas de los pueblos indígenas en el contexto internacional, es decir, *en qué medida* se está cooperando con los pueblos indígenas en función de un marco de compromiso con el *etnodesarrollo basado en derechos*.

Instituciones financieras internacionales y cooperación con los pueblos indígenas

El Banco Mundial (BM) ha sido una institución que, pese a las constantes críticas que continúa recibiendo de las organizaciones indígenas, ha ido introduciendo progresivamente en enfoque de los derechos al redefinir su política operativa 4.10, e introducir la aprobación y consulta de las poblaciones indígenas que puedan verse afectadas por un proyecto de desarrollo. También, a través del panel de inspección, organizaciones indígenas ha presentado peticiones de revisión de la ejecución de proyectos por no cumplir o violar las normas establecidas en su política operativa. Además, creó en el 2003 el Fondo de Donaciones para los Pueblos Indígenas, que según la propia institución tiene como objetivo principal apoyar los proyectos planificados y realizados por los propios pueblos indígenas, aunque no puede financiar a entidades no jurídicas, de ahí que una organización no gubernamental pueda ser intermediaria entre el Fondo y una comunidad u organización indígena³.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) creó, a principios de la década de los 90, la Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario que, influenciada por enfoques socio-culturales y antropológicos, ha estado especialmente preocupada por salvaguardar los derechos de los pueblos indígenas, tal y como quedó establecido en su reciente Política Operativa y Estrategia con los Pueblos Indígenas (2006), en la que se hace un especial hincapié en la necesidad de contar con la consulta a los pueblos indígenas involucrados, pero también con el apoyo o no objeción de los Gobiernos de los países: “El Banco realizará estudios participativos de diagnóstico y promoverá la inclusión de las conclusiones y recomendaciones correspondientes al diseño de proyectos, programas y cooperaciones técnicas. Para ser consideradas por el Banco, estas operaciones específicamente dirigidas a beneficiarios indígenas deberán contar con el apoyo o la no objeción del respectivo país miembro y con procesos socioculturalmente apropiados de consulta con los pueblos indígenas involucrados. Las consultas deberán efectuarse de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento” (2006:6). En este caso se pone de manifiesto la necesidad de concertar los intereses de gobiernos y pueblos indígenas en los procedimientos de definición de los proyectos. Es muy interesante observar cómo se concretan estos principios en las Guías operativas, así como ver algunas consultas realizadas,

3. Hay instrucciones específicas para la solicitud de estos fondos disponible en: <http://go.worldbank.org/FR5MS1FY70>.

que se han considerado como buenas prácticas en participación y consulta de los pueblos indígenas⁴.

Por último, hemos elegido el Fondo Indígena por ser la única institución financiera multilateral específicamente orientada a canalizar la cooperación iberoamericana con los pueblos indígenas, asumiendo el compromiso del enfoque del etnodesarrollo, basado en derechos. Diez años después de su creación, se ha reestructurado el fondo y se ha reforzado la Secretaría Técnica para poder mejorar la ejecución de proyectos. En relación a la cuestión que nos ocupa, para solucionar el problema de la concertación entre países y pueblos indígenas en relación al modelo de desarrollo con identidad, la IV Asamblea General del Fondo Indígena ha resuelto la creación de espacios consultivos paritarios denominados “Instancia Consultiva Nacional” (ICN) e “Instancia Consultiva Regional” (ICR).

Las Naciones Unidas y la cooperación para el desarrollo con los pueblos indígenas

Sin duda alguna, las Naciones Unidas son el escenario fundamental del reconocimiento internacional de derechos de los pueblos indígenas, a través de sus múltiples instituciones y áreas de trabajo. Entre las instituciones más importantes que se han logrado consolidar en el ámbito internacional a lo largo de las dos últimas décadas se encuentra el Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas⁵, que es un organismo subsidiario del Consejo Económico y Social (ECOSOC). Su mandato es analizar cuestiones indígenas en relación a los siguientes temas: el desarrollo económico y social, la cultura, el medioambiente, la educación, la salud y los derechos humanos. El Foro Permanente se reúne todos los años en una sesión regular de dos semanas de duración que tiene lugar en Nueva York durante el mes de mayo. En las sesiones participan más de 1.000 delegados de los Estados, agencias de la ONU, organizaciones indígenas, no gubernamentales e instituciones académicas (Mundo Indígena 2007).

El Grupo de Trabajo de la ONU sobre Poblaciones Indígenas (GTPI) se creó en 1982 como organismo subsidiario de la Subcomisión para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Desde

4. Se puede acceder a esta información y otra específica sobre la operacionalización de la estrategia en esta sección: http://www.iadb.org/sds/IND/mainpublication_453_s.htm .

5. Desde este enlace se puede consultar la información relativa a la ONU y los pueblos indígenas: <http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/boletin/indigenas/index.html> .

entonces se ha reunido anualmente en Ginebra, generalmente la última semana de julio. El Grupo de Trabajo tiene un doble mandato. El primero es considerar los desarrollos que han tendido lugar durante el año en relación con las cuestiones indígenas y los derechos humanos. En segundo lugar, el grupo tiene como mandato el desarrollo de normas internacionales para la protección de los derechos indígenas. El GTPI tiene un cierto número de puntos permanentes en su agenda y cada año elige un tema principal. Debido al establecimiento del Consejo de Derechos Humanos de la ONU y la actual reforma del sistema de Derechos Humanos, el Grupo de Trabajo se encuentra bajo revisión y es probable que no continúe su trabajo. Si el Grupo de Trabajo será reemplazado por otro organismo o no dependerá de la decisión que sobre ello tome el Consejo de Derechos Humanos (Mundo Indígena 2007).

Pero también al interior de otros organismos de las Naciones Unidas se ha trabajado por introducir transversalmente las demandas y los derechos indígenas. Analicemos brevemente algunas de las líneas de trabajo de algunos organismos de las Naciones Unidas que, en este marco, tienen especificados objetivos para la cooperación con los pueblos indígenas de la región.

Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD). El PNUD realizó una serie de consultas a pueblos y organizaciones indígenas para delinear las principales cuestiones que requerían del apoyo de la institución: a) la participación en todos los niveles de los procesos de toma de decisiones, 2) la libre determinación, sin que esto signifique que puedan alentarse acciones que menoscaben la integridad territorial o la unidad política de los Estados, 3) la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la paz, 4) el cuidado del medioambiente y el desarrollo sostenible sobre la base de su propia cosmovisión y 5) la mundialización y sus efectos sobre los pueblos indígenas (Oлива 2005: 296). A partir de entonces, la institución publicó en el año 2001 el Documento *PNUD y los pueblos indígenas: una política de compromiso*. Y, ya en el 2002, también se elaboró un informe que evaluaba la relevancia del PNUD en relación a las cuestiones indígenas: *El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y las cuestiones Indígenas*. En este informe se establecía que, producto de las enseñanzas de la década anterior, el Programa se tenía que basar en el marco internacional de derechos humanos, reconociendo los derechos de los indígenas, su función esencial y su gran contribución al desarrollo. En este sentido, una vez incorporado este compromiso, pese a que se reconozca que los pueblos indígenas no estuvieron involucrados directamente en la definición de los Objetivos de desarrollo del Milenio (ODM), la proclamación de la Segunda Década Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (2005-2014) con su tema principal de “alianza para la acción y la dignidad”, así como la adopción de la Declaración de las

Naciones Unidas de Derechos de las Poblaciones Indígenas, adoptada por el Consejo de Derechos Humanos en junio de 2006, constituyen —al menos institucionalmente— una base sólida para la acción por parte de los actores del etnodesarrollo y el derecho a la participación y el consentimiento libre e informado.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). El Centro de Pueblos Indígenas y Tribales reconocía en su página web que en la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992, los líderes del mundo habían reconocido la capacidad y sabiduría que los pueblos indígenas poseen para manejar de manera sostenible los recursos naturales y los frágiles entornos. Y si bien, en esta reunión, los pueblos indígenas no participaron en la discusión de los documentos clave y apenas son mencionados fuera del capítulo 26 de la Agenda 21 que les está dedicado, en un foro paralelo consensuaron la Declaración de la Tierra de los pueblos⁶, que asocia el desarrollo sostenible con una relación espiritual con la tierra y tiene como condición previa el reconocimiento de derechos de autodeterminación sobre la tierra y los recursos, frente a la idea de Río de que los recursos pertenecen a los Estados. En este contexto, el PNUMA tiene un papel relevante en el Grupo de Trabajo que se ocupa del Artículo 8.j del Convenio de la Biodiversidad, un foro para la colaboración positiva entre las Partes y los Pueblos Indígenas y Comunidades Locales, dónde se discute el reconocimiento de los pueblos y su derecho a participar en el reparto de beneficios de la biodiversidad⁷.

Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). En esta misma línea, esta organización ha realizado un gran avance en la defensa de los derechos de los pueblos indígenas a la propiedad intelectual de los conocimientos tradicionales, de los recursos genéticos de sus hábitats, así como de sus expresiones culturales. Para ello, tras realizar consultas con partes interesadas, entre otras las organizaciones de pueblos indígenas, se creó un Comité Intergubernamental sobre Propiedad Intelectual y Recursos Genéticos, Conocimientos Tradicionales y Folclore (el CIG). Un recurso interesante para la elaboración de contratos en los que queden salvaguardados los derechos de la población indígena sobre los recursos genéticos es la base de datos de los contratos que se están llevando a cabo en torno a las investigaciones sobre la biodiversidad⁸.

6. Véase <http://www.eurosur.org/NGONET/tr923.htm> .

7. Véase http://www.pnuma.org/sociedad_civil_n/html/grupos.html

8. Se puede consultar en español en esta página: <http://www.wipo.int/tk/es/databases/contracts/summaries/larikew.html>

Organización Mundial de la Salud (OMS). La organización mundial de la salud tiene un claro compromiso con la salud de los pueblos indígenas, primero por la existencia de un patrón diferenciado vulnerable para esta población y, en segundo lugar, porque reconoce que los sistemas tradicionales tienen una función particularmente vital en las estrategias curativas de los pueblos indígenas. En este contexto, se llevó a cabo el Programa Salud de los Pueblos Indígenas de las Américas, a través de su Plan de Acción 2005-2007 que buscaba incorporar la perspectiva indígena a los ODM en materia de salud, así como fomentar la interculturalidad en la atención sanitaria. De hecho, como se señala en el Plan, la meta es “contribuir al logro de la equidad en las Américas en un contexto de reconocimiento y respeto de la diversidad cultural de los pueblos y como propósito el fortalecimiento de la capacidad local, nacional, subregional, y regional para impulsar el mejoramiento de la salud de los pueblos indígenas de la Región de una manera integral y coordinada en el marco de la interculturalidad y el desarrollo humano” (OMS 2005: 3).

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Desde los años 80, UNICEF había desarrollado programas en las zonas indígenas de Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Perú y Venezuela, prestando atención especialmente a la cobertura educativa. Ya en 1994, el ámbito geográfico de actuación se ampliará para atender a las poblaciones amazónicas de Bolivia, Brasil, Ecuador, Guyana, Suriname, Perú y Venezuela; y también a los pueblos indígenas de Nicaragua, Panamá, y Paraguay. En 1989, gracias al reconocimiento explícito que en la adoptada Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) se establece sobre la importancia que para la educación de los niños tienen las tradiciones y los valores culturales de cada pueblo, comienza a trabajarse por la introducción progresiva también en este organismo del enfoque basado en derechos, de manera que comenzará a promover “programas locales y políticas públicas nacionales centradas en la adecuación cultural de los servicios *con* la población indígena, la difusión de información y el diseño de estrategias con participación directa de las organizaciones y pueblos indígenas, fortaleciendo los procesos de gerencia social local” (López 2004: 5).

Por todo ello, en un contexto de clara disparidad de las oportunidades educativas para los niños y niñas indígenas en relación con el resto de los niños, se ha planteado que el principal desafío para los Estados y la cooperación es la introducción del enfoque del etnodesarrollo y la educación basados en los derechos diferenciados que lleva a que las acciones e intervenciones de la UNICEF para con los pueblos indígenas “están dirigidas fundamentalmente a construir un enfoque diferente, que aunque también inscrito en la perspectiva

de los derechos, tome en cuenta las particularidades socioeconómicas, socioculturales y sociolingüísticas de los niños y niñas indígenas y se base no sólo en criterios de igualdad sino y sobre todo en criterios de equidad y, por ende, de igualdad de oportunidades a partir del reconocimiento de la diversidad que marca los puntos de partida y de la exclusión histórica que ha marcado la relación entre indígenas y no indígenas en América Latina” (López 2004: 72). Por lo tanto, se proponen desde la institución cambios en la forma de diseñar y realizar los proyectos y las políticas públicas, primero centrandolo el ámbito de acción en los pueblos y no en las divisiones o circunscripciones políticas, concibiendo proyectos integrales que concuerden con la visión holística de los pueblos indígenas, aunque sea necesario coordinar acciones de varias instituciones. Sin embargo, esta visión holística, como ya hemos visto, no deja de ser un tanto compleja en la práctica, así como también es indefinido su ámbito de actuación. En cualquier caso, también se aconseja prestar atención a las dos dimensiones de una comunidad indígena, una de cara hacia el interior de la comunidad y la otra de cara al mundo externo, conscientes de la dualidad de bagajes que interactúan en la vida cotidiana: medicina tradicional y occidental, educación oral y escrita, etc. En esta línea UNICEF realiza proyectos educativos, como el que lleva a cabo en Perú, prestando atención a la diversidad lingüística, aunque continúe desarrollando su tarea en el marco geográfico de los Estados-nación.

La Unión Europea y la cooperación con los pueblos indígenas

El interés por establecer una política de cooperación con los pueblos indígenas comienza a difundirse en varias Direcciones Generales de la Comisión Europea a principios de los años 90, especialmente en el contexto de la celebración de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) y de la proclamación por la Asamblea General de las Naciones Unidas del Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo en 1993. Hoy, más de una década después, la política de cooperación con los pueblos indígenas es una política sectorial de desarrollo de la Unión Europea, enmarcada en el área de *Gobernanza, Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia*. Una primera evaluación del recorrido hasta su consolidación como política específica se realizó al elaborarse un informe por la Comisión Europea en 2002, a petición del Consejo de Desarrollo. En este informe se hacía hincapié en los esfuerzos del Consejo de Desarrollo de la UE y de la Comisión, prestando atención a principalmente a:

- a) La necesaria consulta y participación de los pueblos indígenas en relación a cualquier acción, programa o proyecto que esté relacionado con su proceso de desarrollo social.

- b) La importancia de enfocar transversalmente la cuestión indígena en todos los niveles de la cooperación internacional.

En relación a la primera necesidad, durante el período 1998-2000, la Comisión clasifica sus acciones en las siguientes categorías: 1) Establecer métodos y procedimientos que garanticen la participación de los pueblos indígenas en el proceso de desarrollo, 2) Definir las prioridades de los pueblos indígenas y 3) Actuar de modo que los pueblos indígenas puedan evaluar las actividades concretas de la Unión y expresarse al respecto con conocimiento de causa.

Para ello, en primer lugar se crearon mecanismos de consulta y puntos de contacto⁹ con la Comisión que se complementaron con redes informales de contactos (intermediadas por tres organizaciones: la International Alliance of Indigenous Tribal Peoples of the Tropical Forests, el Saami Council y el International Working Group for Indigenous Affairs (IWGIA)). Tras realizar una primera ronda de consultas, se consensuaron como prioridades para la cooperación con los pueblos indígenas dos problemas específicos: medioambiente y racismo, y dos dificultades añadidas. Por un lado, los problemas para que los pueblos indígenas participen en el diseño de los procesos de desarrollo y, por otro, la dificultad para acceder a los mecanismos financieros de cooperación. A lo largo de este proceso también se constató la existencia de otras prioridades tales como la necesidad de integrar a los pueblos indígenas en calidad de socios en el proceso de desarrollo, la necesidad de desarrollar las capacidades de las organizaciones de poblaciones indígenas, así como la conveniencia de asociarse con otras organizaciones de la sociedad civil (COM/2002/0291: 15).

En este primer momento de impulso de la cooperación con los pueblos indígenas “entre 1998 y 2000 se asignaron 21,9 millones de euros a proyectos que beneficiaban directamente a los pueblos indígenas. Por ejemplo, específicamente, la cooperación regional en América Latina se articuló, a partir del año 2000, a través del Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA) que recibió 1,1 millones de euros para coordinar microproyectos llevados a cabo por organizaciones indígenas de base. Los objetivos principales eran reforzar las capacidades de pequeñas ONG para poder influir en sus propios procesos de desarrollo, de ahí que se realizaran seminarios nacionales e internacionales, formación en aspectos relacionados con los derechos humanos, y la participación.

9. “Existen puntos de contacto de este tipo en las Direcciones Generales de Relaciones Exteriores (Unidad de derechos humanos y democratización), Desarrollo (Sociedad Civil), Medio ambiente (CBD y Oficina de Poblaciones Indígenas) y en la Oficina de Cooperación Europe Aid (Unidad de democracia y derechos humanos). Los puntos de contacto colaboran estrechamente con los departamentos geográficos de los servicios, las delegaciones de la Comisión y las representaciones de los Estados miembros” (COM/2002/0291: 13).

También, en 2000, la Asociación Latinoamericana para los Derechos Humanos (ALDHU) recibió una subvención por valor de 603.397 euros para la implantación de una red radiofónica que reforzase la comunicación entre los pueblos del Amazonas y preservase su modo de vida y el ecosistema amazónico. La intención era coordinar actividades de organizaciones de pueblos indígenas para sensibilizar y difundir sus demandas. La red consiguió conectar a 25 radios en Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela (COM/2002/0291: 17).

En relación a la segunda cuestión, el enfoque transversal, se decidió integrar la cuestión indígena en los procedimientos y reglamentos y, para ello, se creó un Plan de Formación del Personal y se estableció un Grupo de Trabajo que tenía como misión principal velar por la coordinación y la coherencia de acciones. También se integró en las conversaciones estratégicas con los países en desarrollo beneficiarios, especialmente en las Cumbres UE-América Latina, así como en acuerdos y programas de cooperación bilateral, aunque en menor medida ya que en general las referencias a la cooperación con pueblos indígenas quedan incluidas en los apartados relativos a la población más vulnerable. Por último, en foros internacionales como la Comisión de Derechos Humanos y la Asamblea General de las Naciones Unidas y también en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica, la UE ha sido uno de los promotores más activos del desarrollo del proyecto de directrices de Bonn para el acceso a los recursos genéticos y el reparto equitativo de los beneficios derivados de su utilización. Su finalidad es asegurar el debido respeto de los principios de “consentimiento previo con conocimiento de causa” y “condiciones aceptadas de mutuo acuerdo” cuando se trate del acceso a los recursos genéticos o la sabiduría tradicional de los pueblos indígenas o las comunidades locales.

La Cooperación bilateral con los pueblos indígenas

En general, las estrategias de cooperación bilateral de países occidentales han incorporado en los últimos años el enfoque de la cooperación para el desarrollo basado en los derechos de los pueblos indígenas, especialmente Noruega, Holanda, España y Dinamarca (sin duda la que más experiencia tiene), junto con la cooperación alemana especialmente en Perú, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Brasil, Venezuela y Mesoamérica (Oliva 2005: 335). También fuera del contexto europeo, pero con especial atención a la región destaca la cooperación canadiense y su Programa de Cooperación entre Pueblos Indígenas¹⁰. Un giro importante en estas estrategias bilaterales se produce tras la evaluación del

10. Disponible en [<http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/En/AND-51581345-GCP>] .

Primer Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas, al reconocer a un nuevo sujeto indígena como actor colectivo responsable de su propio desarrollo, implicando dos prioridades: a) Respetar el principio del consenso previo, libre e informado, de los pueblos indígenas y sus organizaciones en la planificación y ejecución de proyectos que afecten a sus intereses. Y, b) Ajustar las estrategias de cooperación no ya únicamente a la negociación con los gobiernos de los países, sino también y en la medida de lo posible en primer lugar, con los intereses y prioridades planteadas por las organizaciones indígenas en los Foros Internacionales, o en las consultas *ad hoc* planteadas para redefinir las políticas de cooperación para el desarrollo de los pueblos indígenas.

Especialmente, países concienciados con los problemas y demandas de los pueblos indígenas, por contar con pueblos indígenas al interior de sus fronteras, como Canadá y Noruega, pretenden crear redes de cooperación internacional entre pueblos indígenas que fomenten el intercambio de estrategias y acciones para fomentar el respeto a los derechos culturales y territoriales. En este sentido, el Parlamento Samí, con gran experiencia como organismo consultor e impulsor de organismos internacionales, ha asesorado al gobierno noruego en su nueva estrategia de cooperación, puesto que los círculos sami en Noruega cuentan con una vasta red de contactos internacionales. En estas líneas de trabajo también se ha planteado la necesidad de reforzar estrategias de cooperación internacional pueblo indígena a pueblo indígena en ambos países. De hecho, experiencias similares se vienen financiando en Noruega desde el año 2001, con apoyo de la Agencia Noruega de Cooperación (NORAD). El posible fortalecimiento de estrategias y redes pueblo a pueblo, que puedan cooperar entre sí, puede generalizarse a futuro, pero ya están incluidas en las estrategias de Noruega, Dinamarca y Canadá.

Sin duda, la experiencia danesa de cooperación con los pueblos indígenas se distingue del resto de políticas tanto por lo riguroso de la evaluación constante de sus acciones como por la clara convicción de concebir la cooperación con los pueblos indígenas relacionada con el apoyo a la lucha de la autodeterminación de los pueblos indígenas y por tanto su defensa en foros internacionales y negociaciones bilaterales con los países que puedan ser reticentes al reconocimiento o avance de los derechos de los pueblos indígenas. También, sin duda, es digno de mencionar que la transversalidad del enfoque de cooperación con los pueblos indígenas que muchos otros países plasman en sus documentos en formas de cooperación en el exterior, en este caso se plantea también vinculado a temas económicos y comerciales locales. Aunque sería necesario poder evaluar su puesta en práctica.

Por otro lado, la Estrategia sectorial española de Cooperación con los Pueblos Indígenas (ECEPI) fue aprobada en el año 2006 y ha incorporado las demandas

que en los últimos 25 años los pueblos indígenas han planteado. Por ello, esta estrategia parte del enfoque de derechos humanos, teniendo como principal objetivo que los pueblos indígenas sean los principales actores y beneficiarios de su propio desarrollo. Con esta intención, en el documento se establecen unas líneas de acción prioritarias a tener en cuenta no sólo en programas y proyectos de cooperación directa con los pueblos indígenas, sino también en el conjunto de las líneas de cooperación para el desarrollo que pueda afectarles directa o indirectamente. Estos principios se alinean claramente con los Principios de la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas, al reconocer que existe una estrecha vinculación entre la identidad, la cultura y la cosmovisión de los pueblos indígenas y el control efectivo de sus tierras y territorios, que constituyen la base material y simbólica de su existencia continuada como entidades sociales, políticas y culturalmente diferenciadas. Y claramente reconocen que los pueblos indígenas tienen derecho al autodesarrollo, entendido como la elaboración, aplicación y proyección de sus propios modelos y concepciones de desarrollo, definidos desde sus respectivas identidades diferenciadas, en orden a satisfacer adecuadamente sus necesidades individuales y colectivas. Otros derechos reconocidos son el consentimiento libre, previo e informado, así como a rechazar propuestas de proyectos y actividades de cooperación. Pero también, la Cooperación Española se compromete a apoyar la participación indígena en los procesos de desarrollo nacionales y en la definición de políticas que les afecten, procurando que dichos procesos no sean excluyentes y sean respetuosos con sus identidades. De esta manera —al menos formalmente— la Cooperación Española se compromete políticamente con la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, aunque en las Estrategias País, en general, encontramos una alta correlación entre los reconocimientos formales en cada país y la presencia de los derechos de los pueblos indígenas y su promoción.

En cualquier caso, en la Estrategia se establece claramente que la Cooperación Española aplicará un enfoque basado en procesos y en el reconocimiento de derechos, según el cual los proyectos o las acciones concretas son partes y/o herramientas de tales procesos. Sólo con este enfoque se podrán llevar a cabo intervenciones que puedan incidir positivamente en el autodesarrollo, así como en el reconocimiento y ejercicio efectivo de los derechos humanos individuales y colectivos de los pueblos indígenas (ECEPI 2006).

Conclusiones

El avance internacional en el reconocimiento de los derechos indígenas, y los planteamientos de las organizaciones indígenas en foros mundiales en torno a sus reivindicaciones culturales y territoriales, han influido en las últimas décadas en

la generalizada aceptación —al menos formal— de la necesidad de respetar la elección del modelo de desarrollo con identidad que los propios sujetos políticos y sociales, los pueblos indígenas, elijan y acepten.

En el ámbito multilateral, las organizaciones vinculadas a las Naciones Unidas son las que más esfuerzos están realizando para que el etnodesarrollo basado en derechos sea difundido y aceptado. Y aunque en la definición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio las voces indígenas no estuvieron presentes, el Foro Permanente de Cuestiones Indígenas y el Grupo de Trabajo que ha logrado la aprobación de la Declaración Internacional de los Derechos de los Pueblos Indígenas son los principales estandartes de este cambio de enfoque.

También, producto de una lucha política desde hace al menos tres décadas, el reconocimiento de los pueblos indígenas y su derecho a ser informados y estar conformes con las acciones de cooperación internacional se están introduciendo en las estrategias de cooperación de las agencias donantes con los pueblos indígenas, desde luego con mayor fuerza en el caso de la cooperación danesa que en otros. Sin embargo, aún existen problemas para que estas estrategias sectoriales puedan influir en el resto de instrumentos de cooperación, especialmente en los Documentos de Estrategia País o Planes Especiales. Una de las razones es la necesidad de adecuar las estrategias país a los planes de desarrollo nacional, así como a las prioridades marcadas por los países receptores de la ayuda, en la medida en que se quiere limitar la ejecución de las agencias de cooperación donantes. Por ello, en los países en los que los pueblos indígenas tienen más derechos reconocidos y su participación política es mayor, en la medida en que puedan participar en las estrategias de desarrollo y lucha contra la pobreza, la cooperación internacional basada en derechos será más efectiva, mientras en el resto de los casos aún estará muy limitada por el contexto nacional.

Sin embargo, no se puede perder de vista que la cooperación internacional con los pueblos indígenas no puede desvincularse o neutralizar la discusión política sobre cómo articular los derechos particulares con los universales y, por tanto, sería muy relevante realizar a corto plazo una reflexión conjunta de los conflictos surgidos en la práctica en relación con cómo impacta que la ayuda la reciban ciertas organizaciones y no otras, qué repercusiones políticas tiene en el desarrollo local el empoderamiento de unos actores indígenas y no otros, qué alianzas se plantean necesarias en el campo sectorial y social para crear contextos interculturales de negociación política y aprendizaje mutuo, cómo se participa en la definición del modelo de etnodesarrollo en cada caso, en qué instancias de negociación y entre qué actores. En este sentido, dedicar partidas de la cooperación internacional a investigar comparativamente estas cuestiones es también un compromiso con los derechos de los pueblos indígenas.

Bibliografía

- AGURTO MENARES, Andrés: “Políticas públicas para los pueblos indígenas en Chile: los desafíos del desarrollo con identidad. Una mirada al Fondo de Desarrollo Indígena de CONADI.” *Tesis para optar al título profesional de Antropólogo Social*. Disponible en: http://www.cybertesis.cl/tesis/uchile/2004/agurto_a/sources/agurto_a.pdf], 2004
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID): *Política operativa sobre pueblos indígenas y Estrategia para el desarrollo indígena*. BID: Serie de estrategias y políticas sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, D.C., 2007. Disponible en: <http://www.iadb.org/sds/doc/ind-111PoliticaS.pdf>
- BARIÉ, Cletus Gregor: *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama*, Instituto Indigenista Interamericano. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (México). Editorial Abya-Yala: Ecuador, 2003. Disponible en: <http://www.cdi.gob.mx/conadepi/iii/cletus>
- COMISIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: *Informe de la Comisión al Consejo - Progreso del trabajo con los pueblos indígenas/COM/2002/0291*, 2002. Disponible en: http://eurex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2002/com2002_0291es01.pdf
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL: “Examen de las actividades del sistema de las naciones unidas relacionadas con las poblaciones indígenas: discusión interactiva”. E /CN.19/2002/2/Add.4, 2002
- DANIDA: *Kit de herramientas. Mejores prácticas para incluir a los pueblos indígenas en el apoyo programático sectorial*. Edición Digital, 2005. Disponible en: <http://www.netpublikationer.dk/um/5956/index.htm>
- LÓPEZ, Luis Enrique: *Igualdad con dignidad. Hacia nuevas formas de actuación con la niñez indígena en América Latina*. Oficina Regional del UNICEF para América Latina y el Caribe: TACRO, 2004.
- MUNDO INDÍGENA 2007. *Anuario IWGIA*. Editora: Sille Stidsen, 2007. Disponible en: <http://www.iwgia.org/sw20387.asp>
- OLIVA MARTÍNEZ, Daniel: *La cooperación internacional con los pueblos indígenas. Desarrollo y derechos Humanos*. CIDEAL: MADRID, 2005
- ROJAS, Rocío: *Programa Salud de los Pueblos Indígenas de las Américas. Plan de Acción 2005-2007*. Tecnología y Prestación de Servicios Organización de Servicios de Salud Programa Salud de los Pueblos Indígenas. Organización Panamericana de la Salud, 2004. Disponible en: http://www.paho.org/Spanish/AD/THS/OS/Indig_PLAN05_07_esp.pdf
- VARIOS AUTORES: *Estrategia sectorial española de cooperación con los pueblos indígenas*, 2006. MEC-AECI-DGPOLDE.