



HAL
open science

La participación de los Pueblos Indígenas en las Naciones Unidas: construcción de una voz indígena y producción de normas

Irène Bellier

► **To cite this version:**

Irène Bellier. La participación de los Pueblos Indígenas en las Naciones Unidas: construcción de una voz indígena y producción de normas. Roddy Brett y Angela Santamaria. Jano y las caras opuestas de los derechos humanos de los pueblos indígenas, Editora Universidad de Rosario, pp.41-71, 2010. halshs-01063112

HAL Id: halshs-01063112

<https://shs.hal.science/halshs-01063112>

Submitted on 11 Sep 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La participación de los Pueblos Indígenas en las Naciones Unidas: construcción de una voz indígena y producción de normas

Irène Bellier

Según las cifras de las Naciones Unidas¹, los “pueblos indígenas” representan alrededor de 370 millones de personas, distribuidas en los cinco continentes, en 90 países². Una diversidad de grupos se reconocen en esta apelación que comienza a ocupar un lugar significativo en los trabajos de las instancias internacionales y universitarias. Algunos criterios permiten distinguir las entidades involucradas. Según un experto de la ONU que realizó un importante estudio al respecto, José Martínez Cobo (1986), se trata *“de pueblos y naciones que presentan una continuidad histórica con las sociedades que preceden la conquista y la colonización de sus territorios, que se consideran como distintos de los otros sectores de la sociedad dominante que dominan hoy estos territorios o de la cual son parte. Hoy en día constituyen, sectores no dominantes de la sociedad y están determinados a preservar, desarrollar y transmitir a las generaciones futuras sus territorios ancestrales y su identidad étnica, sobre la base de su existencia continua como pueblo, de acuerdo a sus propios sistemas culturales, sus sistemas legales y sus instituciones sociales”*³. La expresión designa entonces una categoría política cuyo alcance jurídico está en vía de construcción, los términos “pueblo” y “indígena ” siendo objeto de discusión fuera del ámbito de las Naciones Unidas, el primero por oposición a los vocablos “población”, “comunidad” o “minoría”, el segundo por las variantes presentadas en los grandes lenguajes de comunicación de la ONU, como “autóctono”, “aborigen” o “primero” (Bellier, 2006 b, 2009 a, 2009b).

Si bien se podría imaginar que un Estado se construye teniendo en cuenta la diversidad de las poblaciones en su territorio, algunos pueblos fueron relegados a los confines de los espacios políticos por medio de agresivas políticas de asimilación que se desarrollaron durante la colonización y después. Sus sistemas culturales, sus organizaciones

¹ Véase el informe “State of the World’s Indigenous Peoples” accesible en el sitio del Foro Permanente <http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/en/sowip.html>

² Hasta 2005 la ONU constaba de una presencia indígena en 77 países. El número actual de 90 muestra uno de los efectos de la dinámica internacional del reconocimiento de derechos para los pueblos indígenas.

³ E/CN.4/ sub 2/1986/87 add 1-4, ONU

sociales, sus sistemas jurídicos y políticos no fueron reconocidos como fuente de soberanía, y hacen parte hoy en día de las poblaciones más pobres como les cualifican varios documentos de las agencias de la ONU, como UNDP, o el nuevo informe compilado por el Departamento de Asuntos Sociales y Económicos de la ONU (nota 1) que señala la importancia de las discrepancias en los indicadores del bien estar indígena a comparación con las poblaciones no indígenas. Las organizaciones de derechos humanos que contribuyeron a la toma de consciencia de sus problemas al nivel internacional, ponen de relieve la figura de la oposición que caracteriza, en este momento, la relación entre Estados y “pueblos indígenas”: exclusión del campo de la ciudadanía y la política, denegación del reconocimiento constitucional, falta de protección frente a las empresas extractivas (véase por ej. el sitio Web IWGIA). Esta relación de exclusión está vinculada a distintas formas de marginalización en el plano económico, social o cultural, lo que está relacionado con los mecanismos de despojo del territorio, las prácticas de discriminación racial y la violencia física o simbólica que han ejercido o siguen ejerciendo las sociedades dominantes sobre las comunidades en cuestión.

Un único instrumento jurídico, con capacidad de obligar a los Estados que lo ratificaron, protege a los “pueblos indígenas y tribales”, el Convenio n° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Este instrumento (que renueva el Convenio 107, adoptado en 1957) tiende a proteger a los pueblos indígenas en su relación con el trabajo, tanto para luchar contra los abusos en el ambito laboral como para garantizar la posibilidad de generar un producto al usar los recursos de su propio territorio. Coincide con el inicio de un reconocimiento cuya búsqueda condujo a las organizaciones indígenas ante las Naciones Unidas, con el fin de forjar los medios de protección contra los riesgos de desaparición cultural y física a los cuales se enfrentan estos pueblos. Pero el reducido número de los países que lo ratificaron, veinte y uno en 2010⁴, da prueba del desinterés de la mayoría de los Estados (192 miembros de la ONU) para esta categoría de “trabajadores”.

Ahora bien se notan nuevos movimientos en la toma en consideración de los pueblos indígenas, desde 2007, cuando la Asamblea general de la Naciones unidas adoptó la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas. Ella junta en un solo documento una

⁴ Argentina, Estado plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dinamarca, Dominica, Ecuador, España, Fidji, Guatemala, Honduras, Mexico, Nepal, Noruega, Paraguay, Paises Bajos, Peru, Republica de Centrafica, Republica Bolivariana de Venezuela,

serie de disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos susceptibles de proteger a los pueblos indígenas y permitirles defender sus sistemas sociales, culturales, y jurídicos. Como lo veremos mas adelante, la Declaración adoptada por 146 países (en 2010) tiende a influir sobre el desarrollo de la toma en cuenta de las perspectivas indígenas en los programas - internacionales como nacionales - de cooperación y desarrollo.

Mediante su participación en los trabajos de la ONU y en los acontecimientos relacionados (cumbres mundiales, conferencias regionales, talleres temáticos, seminarios de expertos...), los indígenas experimentan nuevas formas de acción y se familiarizan con un lenguaje internacional que, por ser de “algodón” (Steiner 2002), no dispone de menores efectos performativos. En este contexto, la ONU representa una escena favorable a la construcción de “lo indígena” como discurso político sobre el cual apoyar nuevas normas de derecho internacional. La forma en que los “indígenas de la ONU” retoman los conceptos de libre-determinación y de participación a la toma de decisiones que les impactan nutre una demanda de transformación de las relaciones de fuerzas locales, con el objetivo de facilitar la evolución de los sistemas políticos y jurídicos dominantes. Donde sea que se aventuren en este espacio abierto por las organizaciones internacionales, solicitan que las proyecciones realizadas a nivel discursivo se traduzcan en el terreno: lo cual fue claramente diseñado con la adopción de parte de las Naciones Unidas y sus Estados miembros, de dos Decenios para las poblaciones indígenas (1995-2005, 2005-2015). El primero tenía por motivo principal la adopción de la Declaración, el segundo cuyo tema central es “acción y dignidad” enfoca la construcción de una cooperación con los pueblos indígenas. Por lo tanto, el concepto de democracia participativa no remite simplemente a la manera en que los representantes indígenas penetraron las instituciones internacionales. Examinaremos en este capítulo la apuesta de la participación y las modalidades de cooperación, en el marco de una globalización de la cuestión indígena, para ponerlos en relación con elementos de transformación de los contextos locales en los que se inscriben las comunidades indígenas.

La apuesta de la participación de los representantes indígenas en la ONU.

El poner a prueba los principios universales del derecho respecto a las situaciones nacionales de marginalización, contribuyó a la emergencia de una “ideología de lo

indígena/” (traducido en francés por el concepto de autóctonia, el termino “indígena” siendo peyorativo), que se basa en el reconocimiento de la diferencia cultural. No se trata únicamente de calificar la referencia al territorio (*kthon* – en griego, a raíz de autoctonía) situándola en el marco de una anterioridad sobre el suelo (relación también vehiculada por la categoría “indígena” cuya etimología significa “oriundo del país de que se trata”). Parece más esencial para los indígenas exponer, a partir de su participación en los trabajos de la ONU, una relación diferente con el mundo, que es expresada por los delegados mediante un discurso articulado con la solicitud de derechos, con una visión holística junto con la creencia en la Madre Tierra, el compromiso con las generaciones futuras, el lenguaje gestual, los trajes, y el rezo ritual... En otras palabras, el territorio no está pensado principalmente en su dimensión geográfica o física, sino como la matriz del ser indígena.

Ganando en visibilidad

Algunas veces reconocidos mediante las expresiones de “primeras naciones”, “minorías étnicas” o “nacionales”, pero usualmente a través de otras apelaciones peyorativas como “naturales”, “salvajes” y “atrasados” (informe de la Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, CADDHP-IWGIA 2005) se propusieron a salir de la invisibilidad en la cual estaban encerrados sin importar su peso demográfico. Si bien los indígenas son pocos en Brasil, Guyana francesa, Australia o en Rusia, éstos representan por su parte del 60 al 80% de la población en Bolivia o Guatemala, mientras que en la India, decenas de millones de Adivasi se sienten afectados.⁵

Siguiendo los rastros de ilustres antecesores, cuya memoria del paso a la Sociedad de las Naciones en los años 1923 y 1925 es conmemorada por la ONU, los indígenas respaldados por las ONG y el Consejo Mundial de las Iglesias, se movilaron a nivel internacional [Morin 1992,1994] para denunciar las masacres (movilización de los antropólogos en la Conferencia de Barbados, 1971), y la discriminación contra los indígenas de las Américas (1ª Conferencia de Ginebra, 1977), para combatir el racismo y la

⁵ El informe “Mundo indígena” realizado cada año por IWGIA permite actualizar el conocimiento demográfico de los pueblos indígenas por países. A la fecha no existen estadísticas globales exactas sino estimaciones variables según como se realizan los censos y se expresan las clasificaciones étnicas en relación con el régimen político dominante (ver sobre el tema la revista *Critique internationale*, N°45 - Octubre 2009 - Thema "Recensement ethnique et changement de régime", coordinado por Morgane Labbé).

discriminación (2ª Conferencia de Ginebra, 1978) y para exponer su relación con la tierra (3ª Conferencia de Ginebra, 1981).

A partir de estas conferencias convocadas por ONGs, la ONU, mediante la Comisión de los Derechos Humanos (transformada en Consejo de los Derechos Humanos, en 2006), se apropió de la cuestión empezando con la creación de un “Grupo de Trabajo sobre las poblaciones indígenas” (GTPA), en 1982, y lanzando un proceso basado en la participación de los representantes indígenas. Este grupo, destinado a crear las normas necesarias para la protección de estos pueblos, constituyó la matriz del desarrollo internacional de “las cuestiones indígenas”⁶ tanto para documentar los problemas y sensibilizar a la comunidad internacional, como para identificar los mecanismos institucionales susceptibles de incitar a los Estados la aplicación de reformas significativas. En este Grupo de Trabajo que funcionó, hasta 2006, como tribuna y laboratorio de la participación indígena, nacieron las ideas relativas al desarrollo de un dialogo y posible “cooperación” entre los Estados y los pueblos indígenas, que tomaron un sesgo oficial en los programas de acción de las dos décadas dedicadas por la Asamblea general a las poblaciones indígenas (1995-2005 y 2005-2015). Es de mencionar la creación, luego, de tres instituciones que juegan ahora un papel importante: en 2000, el Foro Permanente sobre las Cuestiones Indígenas (FPCI) y el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas; y en 2007, el Mecanismo Experto para los Derechos de los Pueblos Indígenas, dentro del Consejo de los Derechos humanos. Estos tres mecanismos anclan de manera mas permanente a los cuestiones indigenas en la sede de las Naciones Unidas (Nueva York) y el sector de las Derechos humanos (Ginebra).

Entre 1923, fecha en la que se presentó el jefe amerindio Deskaheh, para ser rechazado por la SDN [Rostkowski 1986], y los años 2000 cuando se presencié la participación de más de mil representantes en las sesiones anuales del GTPA en Ginebra o del Foro Permanente en Nueva York, el mundo cambió. Como lo indica la ONU, “Reunidos a escala internacional, los pueblos indígenas reconocieron su destino compartido y su causa común.⁷”. Es gracias a estos desarrollos cumulativos que es posible considerar cómo una forma internacional de “democracia participativa” se ha experimentado en la

⁶ Una expresión consagrada para aludir a las multiples problemáticas de que se trata.

⁷ Ficha n°1 « Tour d’horizon sur les peuples autochtones et le système des Nations Unies », 01-430 (F).

ONU, cuyos sectores dedicados a las cuestiones indígenas funcionan, en ciertos aspectos, como un laboratorio de la gobernanza mundial en donde se estaría sometiendo a prueba la capacidad de los indígenas de empoderarse (*empowerment*) para pesar sobre el destino de sus culturas y sociedades (prometidos a desaparecer a lo largo de los siglos 19 y 20). La aceptación de la expresión “pueblos indígenas” que se observa en algunos países, en Canadá, América Latina o Filipinas, vinculadas a prácticas de diálogo y participación, debe relacionarse con la movilización de los indígenas que llegaron a hacer presencia en la constelación de la ONU durante los años ochenta (Morin 2006, Bellier y Legros 2001, Bellier 2005 b).

Convertirse en sujeto de derecho y actor político

La referencia a los criterios evocados más arriba, en un documento del Banco Mundial de 2005 dedicado a la puesta en marcha de sus programas (OP 4.10⁸), atestigua una evolución inducida por la consulta de los indígenas, que desemboca actualmente sobre un desacuerdo entre la posición del Banco mundial que enfoca sobre la importancia de la “consultación” y la de los representantes de los pueblos indígenas quienes exigen el respeto del derecho al “consentimiento, libre, previo e informado” (previsto en la Declaración). Hasta el adopción de la Declaración, y en una gran cantidad de documentos de la ONU, la expresión “pueblos indígenas” se combinaba con una “reserva”, bajo la forma de un [*], para indicar que ello no debe implicar derechos particulares, y que no se refiere a ninguna interpretación de “pueblo” en el sentido internacional del término.

Esta restricción indica el peso que reviste la expresión “pueblo” en el campo jurídico-político de las relaciones con los Estados, quienes pretenden defender, ante la

⁸ *Because of the varied and changing contexts in which Indigenous Peoples live and because there is no universally accepted definition of “Indigenous Peoples,” this policy does not define the term. Indigenous Peoples may be referred to in different countries by such terms as “indigenous ethnic minorities,” “aboriginals,” “hill tribes,” “minority nationalities,” “scheduled tribes,” or “tribal groups.” For purposes of this policy, the term “Indigenous Peoples” is used in a generic sense to refer to a distinct, vulnerable, social and cultural group possessing the following characteristics in varying degrees: (a) self-identification as members of a distinct indigenous cultural group and recognition of this identity by others; (b) collective attachment to geographically distinct habitats or ancestral territories in the project area and to the natural resources in these habitats and territories (c) customary cultural, economic, social, or political institutions that are separate from those of the dominant society and culture; and d) an indigenous language, often different from the official language of the country or region.*

A group that has lost “collective attachment to geographically distinct habitats or ancestral territories in the project area”; (paragraph 4 (b)) because of forced severance remains eligible for coverage under this policy. Ascertaining whether a particular group is considered as “Indigenous Peoples” for the purpose of this policy may require a technical judgment (see paragraph 8).

posible aplicación del derecho a la libre determinación, los principios constitutivos de su soberanía, como el derecho a la unidad política y a la integridad territorial. Mediante sus representantes, los Estados prefieren emplear las expresiones “poblaciones indígenas”, “grupos/minorías étnicas”, “minorías étnicas/nacionales”, “comunidades locales”, es decir distintos términos de connotación sociológica que las organizaciones de los pueblos indígenas cuestionan, ya que éstas no permiten su construcción como sujetos de derecho con personalidad jurídica. Esto es lo que reivindican desde la negociación de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas (Bellier 2003b, 2006a) cuya implementación siguen actualmente. De hecho, la inclusión de las comunidades indígenas en el registro del discurso sobre “poblaciones” o “minorías” permite a los Estados tener en cuenta únicamente las medidas legislativas internas (lo que los delegados estatales llaman “derecho domestico”) sin considerarse vinculados por un dispositivo internacional como el derecho de los pueblos a la libre determinación, o por los Comités o Tribunales susceptibles de intervenir en el procedimiento “doméstico”.

A partir del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACDH) que desempeñó un papel activo, se puso en marcha una dinámica basada en la participación de los indígenas en distintos lugares de la negociación internacional, gracias a un Fondo alimentado por los Estados. Comenzaron a frecuentar los foros del planeta, con el doble propósito de dar a conocer sus situaciones y contribuir con la reflexión sobre las cuestiones que les afectaba, contestando particularmente las políticas de desarrollo, en un momento en que la comunidad internacional comenzaba a valorar los conceptos relativos a la “democracia participativa” (PNUD, 1997). Mientras que estos conceptos se difunden en una variedad de países, bajo formas que van desde la descentralización de políticas y competencias hasta comités de gestión de los proyectos de desarrollo, las comunidades indígenas se sirven de ellas para ganar un espacio de autonomía, a falta de disponer de una verdadera soberanía (Erni, 2005). El concepto de democracia participativa me parece adecuado para restituir la presencia, en los discursos de los delegados indígenas de la ONU, de referencias a modalidades de acción, a estructuras políticas o administrativas, a la construcción de mecanismos que prevean la consulta de los indígenas, y su asociación a la decisión, en los asuntos que les concierne.

Si bien la especificidad de los “pueblos indígenas” en todos los ámbitos, de la cultura a la política, de la economía a lo jurídico, de lo social a lo urbano, es admitida por

las instancias internacionales y central en la construcción de los programas de acción de las agencias (UNESCO, PNUD, PNUE, FAO, etc), la solución de los problemas de pobreza y marginalización que se derivan de la privación del reconocimiento y la violación de los derechos fundamentales, por su parte no se ha logrado. Es desde esta perspectiva que conviene examinar la manera en que los representantes de los pueblos indígenas asimilan los términos de la “participación”, pues su lucha por la emancipación, la dignidad y la igualdad de derechos, para ellos está vinculada a una exigencia democrática y a una puesta en práctica de los discursos y compromisos internacionales.

La “participación” en el discurso de los indígenas puede percibirse de esta manera como el motor del cambio de la relación de exclusión que caracteriza su situación. Pero se realiza en distintos lugares de lo político, y mas dentro de las Naciones unidas que en los aparatos estatales nacionales. Se concibe entonces como un principio democrático bastante vago, a partir del cual sería posible desarrollar una nueva relación política tanto con los Estados como con las sociedades dominantes, fundada en el reconocimiento de su dignidad, de su derecho a pensar sus formas de desarrollo y de su plena capacidad. Reunir en pocas palabras las ideas relacionadas con la democracia de un conjunto de pueblos tan diferenciado, es un desafío. Pero es posible destacar que, en los discursos de los “indígenas de la ONU”, la democracia es un régimen político de origen occidental que se difundió a escala universal, cuya evolución no les resultó siempre favorable pero que es preferible a los regímenes políticos autoritarios que niegan su existencia y libertad de expresión. Esta forma política puede ser explorada, y las Primeras naciones de los Estados australianos, canadienses y americanos hicieron la prueba ante los tribunales para defender sus derechos cuando estos existían por medio de Tratados particularmente. Pero, ésta debe transformarse para que los “pequeños pueblos” -“los Vencidos” (Wachtel, 1971) - puedan contribuir con sus visiones del mundo, sus conocimientos, sus prácticas, sus competencias simbólicas, sus tecnologías, a proteger una Tierra de la cual se consideran “los guardianes” y para mejorar la condición de las comunidades.

Todo estos pueblos al verse directa o indirectamente afectados por la globalización, mediante sus representantes o por medio de otros canales (de las ONG, de las iglesias, en particular), son sensibles al discurso de las instituciones internacionales sobre “el estado de derecho” y “la buena gobernanza”, conceptos que se afirmaron en los años noventa y que quieren ver implementados, pensando sin embargo lo que significan y como se definen en

un campo dominado por el pensamiento occidental. Estas expresiones tienen por objeto designar “el arte de gobernar” introduciendo, en el siglo XXI, dos connotaciones al término de “gobernanza” que data del siglo XIII. La primera para señalar la distinción con el Gobierno como institución, la segunda para promover un método de gestión de los asuntos públicos, basado en la participación de la sociedad civil en todos los niveles (nacional, local, regional, internacional). Los indígenas aceptan el principio, discutiendo al mismo tiempo el valor universal de las prácticas en cuyo nombre se desarrolló, frente a sus ojos, un proyecto de civilización que los privó de sus derechos.

Así es como la entrada de los indígenas en el escenario internacional coincide con el cuestionamiento de un modelo global en donde se sienten más agredidos hoy en día, en el marco de las políticas de desregulación y mercados de libre comercio, que en el marco del Estado de antaño. La polémica resulta de la confrontación de los sistemas de valores, es decir también de las representaciones del mundo o cosmovisiones, confrontación mediante la cual los pueblos indígenas se sienten arrebatados de sus universos. Constatan su debilidad relativa cuando el Estado permite a las multinacionales actuar libremente en los territorios cuya propiedad colectiva reivindican (no tanto por defender un sentido de posesión sino condiciones de vida), cuando los Estados delimitan áreas protegidas, prohibiéndoles el derecho de usar los recursos incluidos (cacería, recolección de plantas, etc.). Es en este contexto que participan en las movilizaciones de la sociedad civil, sobre diversos temas, en las que se ven enfrentados los Estados y el capitalismo neo-liberal. La aproximación está clara en el marco de las movilizaciones en los Foros Sociales Mundiales o en las contra-cumbres organizadas de forma paralela a los encuentros celebrados por los países más ricos (por ej., últimamente, en la Cumbre sobre cambio climático, Copenhague 2009).

La apuesta del movimiento indígena es actuar por la protección de la diversidad cultural, un combate que pasa por la protección de la diversidad biológica debido a una construcción intelectual que establece un vínculo entre la relación emocional y sagrada de los indígenas con su territorio y la necesidad de proteger las zonas que hasta ahora lograron escapar a la conquista económica o militar y a la urbanización, y por lo tanto siguen más ricas en términos de biodiversidad. Aunque se refieren a los saberes (de su pueblo), y a los conocimientos (de los ancianos), los indígenas no se consideran como los sobrevivientes de sistemas antiguos y pasados. Se esfuerzan por probar la necesidad de reconocer sus

sistemas culturales, jurídicos y políticos, y sus saberes (llamados “tradicionales” en las agencias de la ONU), demostrando que su gestión de los ecosistemas permite promover un desarrollo sostenible en mejores condiciones que el enfoque basado en la lógica de mercado. Este discurso los opone a los conservacionistas, a las políticas destinadas a transformar sus territorios en parques naturales o áreas reservadas, como a las medidas adoptadas por los Estados para limitar el calentamiento global (tipo REDD⁹) cuando estas no se definen con su participación (como fue discutido en el Foro Permanente del 2010). Militando por una relación respetuosa con la Madre Tierra (Bellier 2005b), quieren reintroducir sus formas de espiritualidad en un mundo que consideran está guiado por una lógica mercantilista desenfrenada.

Los representantes indígenas discuten los principios de la democracia participativa planteada por las instituciones internacionales y aplicada por algunos Estados (como medio para administrar el desarrollo de la región) y las ONG (en la gestión de los proyectos). Para ellos, las modalidades de la participación en los proyectos son raramente transparentes, en algunas ocasiones se imponen límites en cuanto a la asociación de los miembros de las comunidades (jóvenes o mujeres por ejemplo) al desarrollo de los proyectos (por ejemplo por el acceso al agua, al teléfono, al transporte, etc.). El asumir cargos por parte de los actores indígenas y la realización de funciones en el marco de las instituciones políticas de tipo occidental (concejo, departamental o regional) o en los Comités de proyectos, presenta dificultades respecto a los métodos tradicionales de ejercer política, en cuanto a la construcción de la legitimidad de los representantes, la adquisición de las competencias, la gestión y la toma de decisión (véase, para la Guyana, Collomb 1997, para Venezuela, Quispe 2005, para Níger, Olivier de Sardan 1999).

La construcción de normas internacionales que respeten la diversidad

Las cuestiones indígenas (de acuerdo a la expresión que se le da en la ONU), se desarrollan en un contexto jurídico dinámico relacionado con la génesis de un conjunto de derechos que complementarían los derechos de la persona, para proteger categorías de sujetos cuya identidad es inherente a la pertenencia de un pueblo, una lengua, una cultura,

⁹ Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries

un territorio (Messer 1995). Ligados al concepto de derechos colectivos como medios para desarrollar sus sistemas culturales, las demandas indígenas se relacionan con las tierras, territorios y recursos que garantizan la subsistencia de sus familias, pero también el derecho a la propiedad intelectual o al medio ambiente y el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales.

La apuesta de la participación de los indígenas en los Grupos de Trabajo de la ONU desde hace treinta años, es la obtención de mecanismos de protección que les permita sobrevivir en un medio ambiente afectado por la globalización (Bellier 2003a, 2004, 2008). Desde el punto de vista de los delegados que lucharon por el [S] de “peoples”, con el fin de designar la entidad “pueblos” y salir del concepto de “población” preferido por los Estados (Dahl 2010), la [S] indicando por sí mismo el carácter plural de las entidades, la Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que fue negociada durante más de 20 años, es una etapa clave en el camino de la libre determinación. Este derecho ha sido objeto de numerosas interpretaciones que se basan, entre otros documentos, en la Carta de las Naciones Unidas, los dos pactos internacionales de derechos civiles y políticos y el de derechos económicos y sociales (1966) así como en las declaraciones y convenios que constituyen el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Apoyados por juristas, los indígenas discutieron paso a paso, para que un número significativo de países adhirieran su causa y siguen luchando ahora para que se implementase la Declaración. Intentan a su vez involucrarse en las negociaciones de todos los actos internacionales que puedan afectarlos, así como en el seguimiento que hacen los Estados de su aplicación. Este planteamiento basado en la participación activa de los delegados indígenas es fundamental en la medida en que son los Estados quienes disponen del poder para votar en el marco de la ONU y del poder para aplicar las Resoluciones a nivel interno.

Complejas son las relaciones entre lo global y lo local, pero no es posible desligar los dos planos. La movilización de los actores indígenas supone en efecto la doble vía de la lucha por la autonomía / libre determinación en un marco territorial y de participación política, en distintos niveles. El nuevo discurso de la participación, claramente distinguido de la voz silenciada que resultó con siglos de marginalización y violencia, se entiende como un medio para redefinir a los pueblos indígenas como sujetos de derechos dotados de personalidad jurídica y voz propia, y como actores políticos. La transformación toma

sentido en una nueva reflexión sobre la profundización de la democracia y su apertura al pluralismo. Lo que se pretende hoy en día, es el cambio del paradigma del Estado homogéneo y el rechazo del modelo asimilacionista que prevaleció en la construcción de los Estados-nación, excluyendo el reconocimiento de estas entidades (conquistadas, encerradas, dominadas,) como sujetos de derecho capaces de administrar sus asuntos directamente. Son pruebas de este cambio paradigmático las excusas oficiales a los Pueblos aborígenes e indígenas, que pronunciaron el Primer ministro de Australia (Kevin Rudd) y luego el de Canada (Stephen Harper) en nombre de la nación (2008).

Las prácticas participativas indígenas en los niveles globales y locales.

La participación de los indígenas en los mecanismos de la ONU establece una relación entre individuos de diversas calidades (testigo, portador de proyecto, representante de un pueblo, portavoz de una organización, pero también delegado de Estado, funcionario internacional, jurista, experto independiente) y problemáticas específicas (la autodeterminación, la propiedad de los territorios y recursos, la protección de los conocimientos, lenguas y tradiciones, el patrimonio cultural, la propiedad intelectual, la crisis financiera, etc.). Se inscribe en un contexto político dinámico, si se observa la extensión de la movilización de los indígenas a lo largo de los seis continentes y los cambios constitucionales operados en distintos países en los últimos 20 años. Las modalidades de participación política que resultan de esta dinámica varían según si el sujeto se sitúa a nivel global, en el marco de las instancias de la ONU o de los foros planetarios, o bien a nivel local en el marco de los mecanismos de Gobierno existentes en las regiones indígenas y en las capitales.

Las modalidades de la participación indígena en las Naciones Unidas

Las Naciones Unidas se presentan como una familia de agencias, en donde cada una tiene una organización específica y criterios de asociación con el exterior. La institución regula los derechos de acceso y participación de los delegados, así como el tiempo de las intervenciones o los formatos de los informes que se someten a cláusulas restrictivas. En Ginebra o en Nueva York, el acceso es reservado por un sistema de acreditación de organizaciones y personas. Las normas de seguridad se han reforzado desde el 2001, en la

entrada de los edificios de la ONU como a la salida de los países : los delegados indígenas se quejan regularmente de que las autoridades americanas se han negado a expedir a algunos de ellos, las visas necesarias para el ingreso al suelo estadounidense, o que tal otro gobierno asiático se opuso a la salida de un delegado indígena. Esto demuestra que la participación de los indígenas al debate internacional no es un asunto totalmente aceptado por los estados quienes, según su régimen o política del día, tienden a criminalizar las actividades de ciertas organizaciones.

Este universo sigue siendo desconocido para la mayoría de los indígenas del mundo, pero un número significativo de ellos conquistaron un espacio propicio para la expresión de sus situaciones, bajo modalidades que comprometen distintas formas de representación. La primera etapa fue obtener el reconocimiento de sus organizaciones por parte del Consejo Económico y Social (Ecosoc), lo que resultó delicado tanto porque las asociaciones indígenas no se encuentran todas internacionalizadas, como porque los Estados disponen de los medios para bloquearlas, cuestionando su carácter democrático. Sólo un reducido número de organizaciones obtuvieron ese status que otorga a sus representantes la facultad de expresarse ante las instancias oficiales y de tener un acceso anual a todas las sesiones. El Alto Comisionado para los Derechos Humanos propuso que una amplia participación fuese posible y que las organizaciones no Ecosoc también fueran escuchadas en el Grupo de Trabajo. Sin embargo una serie de representantes continúan a solicitar acreditación por medio de las organizaciones beneficiarias del status Ecosoc. Resulta que todos los espacios de las Naciones Unidas no están abiertos a la expresión directa y multiforme de los indígenas: de hecho es solo el caso en los organismos que les son dedicados : el GTPA (1982-2006), el Grupo de Trabajo sobre el proyecto de declaración de los derechos de los pueblos indígenas (GTPD- 1995-2006, reservado a los expertos indígenas perteneciendo a organizaciones beneficiarias del estatuto Ecosoc), el Foro Permanente (FPCI, desde 2001, abierto a todos), y el Mecanismo Experto para los Derechos de los Pueblos Indígenas (desde 2007).

Al frecuentar la ONU, los indígenas adquieren nuevas prácticas. Reconocen la importancia del Presidente de sesión, aceptan que éste hace respetar una estricta disciplina acompañada de llamadas al orden para que los representantes moderen sus expresiones. Los muy experimentados transmiten a los recién llegados claves del código de conducta de la ONU. Un Estado puede en cualquier momento solicitar la suspensión de una

organización que infrinja las normas, atacándolo frontalmente o acreditando representantes que no se comporten “de forma conveniente” (lo cual puede ser objeto de interpretación). Este código de “buenas prácticas de la ONU” contribuye a la construcción del personaje de representante que debe aprender lo que implica participar en los trabajos de la ONU, lo cual se traduce en un control del discurso, de las formas de comportarse, de las maneras de trabajar... Son modalidades que las delegaciones de los Estados se transmiten en el seno de sus aparatos administrativos y que los representantes indígenas aprenden durante las formaciones realizadas por el HCDH, en las sesiones de formación anticipada que se realizan dos días antes que empezaran las sesiones de trabajo, o siguiendo los consejos de los ancianos.

Es necesario poner de presente una determinada dimensión, pues la proyección de los indígenas en la escena internacional es criticada por los líderes en las organizaciones que luchan en las comunidades o dentro del país, como si existiese una división entre los dos mundos: el mundo de las altas esferas en donde los representantes corren un riesgo de ser absorbidos por la máquina discursiva y el mundo real en donde imperan los conflictos en el que se encuentran “los verdaderos” indígenas. La participación es fomentada por el apoyo financiero del Fondo Voluntario de las Naciones Unidas, co-gestionado por los indígenas y las ONG occidentales, pero como los recursos son limitados son varios los que se comprometen sin apoyo exterior. Ello limita el número de indígenas familiarizados con los mecanismos de la ONU y dificulta la transmisión de una experiencia internacional fundamental para disponer de los argumentos necesarios para la transformación de las situaciones locales.

Si es esencial que los indígenas participen en los trabajos de los grupos de la ONU, no estamos ante una democracia directa. Si bien los indígenas lograron difundir la idea de que toda decisión que les concierne exige previamente su consenso, lo cierto es que la ONU al ser una organización de Estados miembros, supone que toda decisión pertenece a los Estados; es el caso del ECOSOC, del Consejo de los Derechos humanos (CDH, de la Asamblea general, de las agencias en general (UNESCO, FAO, PNUD, etc). Los representantes indígenas tienen muy poca ingerencia a nivel de la Asamblea General o del Ecosoc, y su participación de hecho es limitada a las instancias que los consultan. Sin embargo las voces indígenas logran una eficacia institucional por medio de los informes de los Presidentes del grupo, y por el hecho de constituirse como un colectivo.

Bajo el espíritu de cooperación que los une a los “oficiales”, los indígenas lograron un derecho de intervención en la redacción del informe final de sesión (del GTPA, el GTPD, el FPCI). Tomaremos el caso del GTPA (que funcionó del 1982 al 2006), del GTPD (1995-2006) y del Foro Permanente (en vigor) para explicar brevemente el proceso de consulta / participación de los indígenas. El GTPA estaba situado en un nivel bajo en la jerarquía de la ONU, como una entidad que se desprende de la Sub-Comisión para la protección y la promoción de los derechos humanos, está ubicada bajo la CDH, ésta a su vez bajo la tutela del ECOSOC. Si bien más de miles de representantes pudieron tomar la palabra en el GTPA durante los cinco días de reunión anual, a lo largo de 24 años, sólo un puñado de ellos estaba autorizado a participar en los trabajos del CDH, para expresarse algunos minutos, durante las tres semanas de la sesión anual. Así que su voz no lograba alcanzar el resto de los organismos internacionales. Del mismo modo, a pesar de que cerca de doscientos delegados indígenas participaron cada año en los trabajos del GTPD, solamente el Presidente, a quien la costumbre solía elegir entre los diplomáticos del GRULAC (Grupo de los países latino americanos y caribeños), presentaba su informe al CDH. Dada la importancia simbólica de la Declaración, era sumamente importante la formación del consenso (con los indígenas) alrededor del informe anual, y de esta forma de decisión heredó el Foro Permanente. Esta instancia (FPCI) está ubicada directamente bajo el ECOSOC y tiene el mandato de formular recomendaciones a los Estados y las agencias para mejorar sus prácticas en dirección de los indígenas. Pero sólo la presidencia (que habitualmente está compuesta por una persona indígena) puede tomar la palabra en el Ecosoc, mientras que miles de delegados indígenas intervienen durante los diez días de su sesión anual. En este contexto, los delegados indígenas empezaron a desarrollar estrategias de alianza con las organizaciones que pueden tomar la palabra, en los mas altos niveles, como las organizaciones internacionales de los derechos humanos ante el CDH, y hacen lobbying ante los Estados “amigos” para que éstos asuman su defensa ante la Asamblea General o bloqueen las resoluciones que podrían penalizarlos.

Para su participación activa, los indígenas disponen de un poder simbólico o moral, pero no tienen un peso esencial en los desarrollos de la ONU. Se nota un desfase entre la multitud de las propuestas transmitidas por los representantes de los seis continentes - tantos discursos afianzados en una doble realidad local y política -, la simplicidad de la síntesis producida por la Presidencia y secretariado que generaliza las perspectivas

(Maingueneau 2002, Bellier 2005) y la forma globalizante y poca digesta de los informes programativos del FPCI. Finalmente los indígenas no disponen de los medios financieros necesarios para que la institución trabaje con ellos de forma permanente. Dependen de los Estados que votan los presupuestos y de los fondos privados que distribuyen algunos recursos a un reducido número solamente. Ello representa un límite a la profesionalización internacional de los indígenas y a la posibilidad de traducir las recomendaciones internacionales en las políticas locales, por medio de mecanismos participativos apropiados.

Perfiles de expertos

A lo largo de un siglo de gestiones internacionales, los indígenas han conseguido forjar una voz que los Estados ya no pueden ignorar y su perfil se transformó en el sentido de la adquisición de las competencias necesarias para que la causa avance. Son portadores colectivos de una realidad específica, incorporada en la expresión “cultura indígena” y también portadores individuales de los problemas de sus pueblos, comunidades y organizaciones. Adquieren las formaciones buscadas por sus comunidades para ejercer esta función a nivel internacional. Algunos delegados indígenas son titulares de doctorado en derecho internacional, o en antropología, otros recibieron una formación administrativa o en trabajo social. Todos aprenden a dominar las lenguas necesarias para dialogar con interlocutores que son por una parte impregnados de la cultura jurídica occidental y, por otra parte, obligados todos a expresarse en una de las 6 lenguas de expresión en las Naciones unidas (Arabe, Chino, Español, Francés, Ingles y Ruso).

Los representantes pueden ser elegidos según las modalidades de la democracia representativa vigente en los Estados donde viven, siempre que éstos reconozcan la existencia de los indígenas como actores políticos, muchos regimenes rechazando la formación de partidos políticos étnicos o limitando el cargo de jefe tradicional a la esfera espiritual. Sin embargo, algunos delegados indígenas son elegidos, jefe consuetudinario o parlamentario y se nota que su presencia aumenta en las sesiones del FPCI desde 2002, muchos de ellos siendo de origen latino-americana. La mayoría de los indígenas son llevados por organizaciones de base étnica o local: organización de un pueblo, como el Gran Consejo de los Cree (Quebec); organización de una región de un país como el Cordillera People Alliance (Filipinas) o RAIPON (Asamblea de los pequeños pueblos del

Norte, Rusia); federación transnacional de organizaciones a escala regional como el COICA (Confederación de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica) sobre 9 países; a nivel continental como IPACC, the Indigenous Peoples African Coordination Commitee; o bien transcontinental, como el Consejo Internacional de los Tratados Indios sobre las tres Américas.

La representatividad resulta de un movimiento de auto-identificación y de afirmación cultural e identitaria sobre la cual se construye la lógica política de los grupos indígenas interesados. Un individuo puede representar a un pueblo, por propia iniciativa o por mandato, procediendo de una comunidad local o de la diáspora. Puede ser el portavoz de una red que distribuye sus fuerzas allí donde son requeridas. Puede también ser identificado por una organización de apoyo que le permitirá poner su talento al servicio de una causa que él mismo no puede desarrollar debido a la falta de una asociación legalmente registrada, en particular, en los países en donde se prohíbe la expresión de los indígenas. Otros se perfilan como especialistas, ya que la construcción del peritaje resulta más eficaz en el caso de los Estados que, por razones constitucionales como en Francia, políticas como en India o África, se niegan a reconocer el estatuto de “pueblo” a los indígenas/aborígenes/primeras naciones y el principio de partidos políticos étnicos.

La construcción de un perfil experto deriva también de los mecanismos de trabajo en las Naciones unidas. Con la formulación de recomendaciones a los Estados y agencias, se multiplicó el numero de estudios requeridos para solucionar tal problema o definir tal política publica, estudios que son realizados por los indígenas mismos, fuesen ellos miembros expertos del FPCI o bien activistas (de rango) bien colocados en el espacio internacional indigenista. Se puede identificar a líderes que afirman sus competencias en cuestiones sobre el medio ambiente, propiedad intelectual, derecho a la autodeterminación, derecho climatico, o derecho de las mujeres... Sobre esta base, los representantes indígenas y sus organizaciones construyen reputaciones, fundadas tanto en la constancia de la participación, en términos de presencia, de toma de la palabra y circulación de documentos escritos, como en la calidad de su argumentación.

La participación regular en las mismas instancias como en los seminarios de formación organizados por el HCDH y el seguimiento de las cuestiones indígenas en la ONU, contribuyen así a la emergencia de una categoría de representantes “expertos” cuya legitimidad se construye de acuerdo a modalidades consustanciales a la esfera de influencia

indígena. El Foro Permanente está constituido por personas llamadas “expertos” elegidos, en una base regional, la mitad por los indígenas y la otra mitad por los Estados¹⁰. Después de su elección se supone que actúan en toda independencia. La elección tiene lugar cada tres años en el seno de la asamblea de las organizaciones locales y las propuestas están transmitidas al Ecosoc quien finaliza la selección. Eso significa que un miembro experto del FPCI indígena no representa su comunidad sino una región del mundo, de forma que impacta sobre las maneras de trabajar entre indígenas, y por regiones. Como veremos más adelante con la lógica de los conclave indígenas.

Para que un actor indígena se proyecte a nivel internacional, necesita conocer la existencia del procedimiento de la ONU, disponer de una organización, dominar una de las seis lenguas de comunicación en la ONU y estudiar las técnicas de intervención en un foro internacional cuyos códigos son complejos. Cada delegado es escuchado cuando pide la palabra, pero una diferencia de importancia relativa entre las contribuciones se observa en la frecuencia de las intervenciones y en su capacidad de posicionarse por encima de una estrecha visión de los intereses representados. En el curso de los años, algunos delegados indígenas aprendieron entonces a hacerse entender para convertirse en interlocutores buscados por los Estados o por las organizaciones (internacionales o no gubernamentales) que trabajan en este campo.

La formación de una voz indígena

La construcción de una voz indígena muestra cómo, a pesar de la diversidad de las circunstancias políticas que conocen los indígenas, éstos están determinados a que su voz se tome en cuenta. Para tal efecto, los indígenas impusieron, por la fuerza de la costumbre, dos modalidades de participación en los Grupos de Trabajo. Lo lograron gracias al ayuda de unos diplomáticos, y con el apoyo de una ONG Suiza (Docip) que les garantiza la secretaría técnica, archiva sus prestaciones y presta los servicios de interpretación necesarios para la comunicación interna. La primera modalidad se refiere al principio de la asamblea general (caucus en inglés, conclave en español) que atrae, durante las sesiones y

¹⁰ Las regiones representadas son: África, América del Norte, América Latina, Central y Caribe, Asia, Pacífico, Europa, Rusia. El octavo puesto está provisto para ser rotado entre las regiones que cuenten con el mayor número de indígenas.

diariamente, las organizaciones e personas indígenas presentes. Estas asambleas generales tienen como función difundir la información, resumir las sesiones de trabajo y, en lo que concierne al Grupo de Trabajo sobre el proyecto de declaración o cualquier espacio donde se presenta alguna negociación con los Estados, producir los elementos que permitan a los representantes de los diversos continentes comprender los planteamientos de las discusiones, en particular las consecuencias jurídicas de los vocablos y mecanismos elegidos por los Estados. La discusión de los puntos de la agenda se desarrollan bajo una Presidencia bicéfala, que suele ser de doble paridad de género y lengua (Inglés y Español), los participantes se expresan en una de las lenguas de la ONU, la interpretación siende un problema constante.

La segunda modalidad propicia para la integración de las visiones indígenas es el principio de la decisión por consenso, por medio del cual nada puede ser adoptado sin la aprobación activa o pasiva de las organizaciones presentes, lo cual se construye con la implicación voluntaria de los indígenas de las varias regionales en los procesos de redacción de las Declaraciones del Conclave (caucus) global. Ello da fuerza a la voz indígena y consolida el sentimiento de su unidad para los observadores exteriores. Son los indígenas de America, históricamente los más numerosos que introdujeron la doble técnica de la asamblea y del consenso. Con la expansión del movimiento durante los años noventa y la llegada de representantes de África, Asia, Rusia, éstos pasan progresivamente el relevo a otros. Todos son voluntarios para presidir el Caucus, según un principio de rotación por sesión, en una óptica que no tiene nada de honorífica pero que lleva responsabilidad. Efectivamente los Presidentes del Caucus se convierten en los interlocutores de los Presidentes, de las Secretarías, de los Estados, y pueden ser los encargados de una misión de mediación frente al conjunto de los indígenas, y recíprocamente. A su vez pueden ser elegidos por los indígenas para invitar a los Estados a explicar sus posiciones, en sesiones extra oficiales, una modalidad que permite la libertad de palabra en la medida en que los intercambios no figuran en ningún informe (Bellier 2008), o para organizar sesiones paralelas sobre temas de especial interés. La función esencial de los Presidentes del Caucus es explicar los procesos y contribuir a la emergencia del consenso suscitando las energías necesarias para la realización de los documentos que serán leídos en la sesión formal, para atestiguar una posición indígena común, la cual se expresará, en momentos claves, como complemento de declaraciones individuales.

La voz del Caucus no tiene la vocación de sustituir las voces de las organizaciones, sin embargo el miedo constante de los representantes históricos es demostrar una desunión que permita a los Estados romper con la dinámica que permitió a los indígenas avanzar en la cooperación del proceso de decisión. Ahora bien el Caucus, que sin existencia legal sólo descansa en la participación de sus miembros, se enfrenta a dos problemas. El primero se refiere al mantenimiento de una presencia indígena lo más amplia posible, al mismo tiempo que se busca administrar el tiempo de las intervenciones de modo que las decisiones sean tomadas en un tiempo limitado. El segundo se refiere al desarrollo de una organización más adaptada a la diversidad de las situaciones a nivel mundial y a la complejidad de las cuestiones. Del Caucus original que sirvió al inicio y únicamente de lugar de reunión de todas las visiones, nacieron una serie de otros caucus que funcionan en una base regional (Caucus África, Asia, Pacífico, Norteamérica, Sudamérica y Central, Ártico) o en una base temática. Esta última evolución está vinculada a los trabajos del Foro Permanente cuya función es la de producir recomendaciones a las agencias de la ONU. Desde este punto de vista, los indígenas crearon caucus más móviles relativos a las cuestiones de las “mujeres”, “Resolución de conflictos”, “sistemas jurídicos” o “salud” para reunir las visiones de los representantes regionales sobre un tema específico. Como es difícil presenciar físicamente todas las reuniones y seguir todos los acontecimientos, los indígenas siguen buscando sus modalidades de cohesión, a lo que contribuye el uso de Internet, el apoyo de Docip y los líderes históricos.

Cualquiera que sea la forma del caucus, el principio de asistencia es libre, las decisiones se toman por consenso, y éste se forma si no se manifiesta ninguna oposición. Cuando aparecen divergencias irreducibles, se propone una solución de compromiso que toma dos formas. La primera que no goza del favor del caucus, es evidenciar las firmas de las organizaciones que apoyan una posición mayoritaria. La segunda implica que se solicita a las organizaciones en desacuerdo, no manifestar esta posición en sesión plenaria con el fin de procurar siempre ante los ojos de los Estados, la idea de una comunidad de visiones indígenas a pesar de la diversidad de las expresiones.

De lo global a lo local

Las movilizaciones indígenas siguen distintas vías, desde la violencia hasta el diálogo, están vinculadas a la presión de la sociedad dominante y hoy en día a la forma en

que las fuerzas de la globalización, en primer lugar las empresas transnacionales, invaden con la autorización de las autoridades nacionales y en nombre del desarrollo, los territorios indígenas relativamente preservados para establecer industrias extractivas. Así en América Latina, las organizaciones indias desarrollan una campaña para la protección nacional de los recursos naturales, cuyo corolario es la oposición al proyecto de Asociación de Libre comercio de Américas (ALCA), a la privatización del agua y a las empresas extranjeras petroleras, gaseras o mineras. En Asia, son los grandes proyectos del Banco Mundial, represas o superficies protegidas, acompañadas del desplazamiento de las poblaciones o de la prohibición de los métodos tradicionales de subsistencia, las razones que movilizan a los indígenas. En África, se hace énfasis en la Resolución de los conflictos como primera condición de supervivencia de las comunidades. Son las declaraciones de los indígenas en el FPCI que permiten enterarse de la urgencia de ciertos temas y de su distribución en el mundo (ver también las publicaciones de las ONGs de apoyo que juegan un papel importante en la construcción y visibilización de las cuestiones indígenas, como IWGIA, Cultural Survival, o Droits et Démocratie, Tebtebba, etc).

Las organizaciones indígenas explotan la dinámica del Foro para construirse como representantes legítimos capaces de proponer un modelo alternativo a una gobernanza que los excluyó. Ello los conduce a reivindicar la participación activa en todos los escenarios posibles de decisión. Se proponen demostrar, en una variedad de sectores que van desde la lucha contra la discriminación hasta políticas diferenciadas por razones de género, medio ambiente o pobreza, pasando por el acceso a los sistemas de comunicación, que el tomar en cuenta sus conocimientos y sus competencias es susceptible de reducir el abismo que los separa de las sociedades dominantes. Si se resume la diversidad de las motivaciones, el esfuerzo se centra en los medios de superar los cuadros jurídicos nacionales para hacerlos evolucionar hacia el pluralismo y la protección de los intereses minoritarios, para lograr un equilibrio económico y ecológico al servicio de la diversidad cultural y de la humanidad. Ello les impulsa a movilizarse desde distintos frentes: de la declaración universal de los derechos colectivos al seguimiento de los convenios para la diversidad biológica (CDB), la erradicación del racismo y de la discriminación (CERD), los derechos de los niños (CCI) o las mujeres (CEDAW), pasando por la participación en los foros del agua, los bosques, el calentamiento global, o en el Comité de la Organización Mundial para la Propiedad Intelectual (OMPI) centrada en los conocimientos tradicionales, para referirse hoy a la

OMC. Ello les conduce también a criticar las formas de autonomía y gobierno local existentes (Cordillera People Alliance y Pacos Trust, 2005).

Los representantes indígenas no cesan de señalar su voluntad de participar en la aplicación de las Resoluciones o procedimientos que les concierne. Ello se traduce de distintas maneras en los países del mundo, si se tiene en cuenta que los cambios a nivel local se producen a largo plazo. Debido a los pocos análisis disponibles y a la inmensa diversidad de las situaciones, no es posible mencionar sin simplificar excesivamente, las formas de participación de los indígenas - a veces denominadas “Gobierno local” - que se establecen en algunos países, en los asuntos que les concierne (Wessendorf 2001). Pasan por mecanismos de descentralización (Canadá, Malasia, Filipinas, Venezuela, Ecuador, México...), o por la concesión de autonomía (Nicaragua - región de la Costa Norte del Atlántico, Panamá - región Kuna, Suecia, Noruega y Finlandia - región Sami) o Groenlandia (región Inuk). Se completan por distintas fórmulas de asociación consultiva, por ejemplo con comisiones: como en Canadá, con el fin de desarrollar una verdadera “relación” para disipar las pretensiones que resultan costosas para el Estado, en Guatemala o Sudáfrica, para reexaminar el pasado y dibujar un futuro compartido (Comisión de verdad y perdón).

Los progresos constatados tanto en América Latina, como en Canadá y Escandinavia, en la relación que el Estado desarrolla con las organizaciones indígenas están vinculados con las relaciones de fuerza que se establecen localmente, en un contexto de apertura internacional (véase Gros 2000). Los países que reconocen en sus sistemas constitucionales los derechos de los pueblos indígenas consideran más favorablemente su participación política. La evolución de la visión que tienen las sociedades dominantes respecto a estos grupos, permite que el diálogo se establezca, tanto en los países como en la ONU, entre representantes del Gobierno y organizaciones, hasta el punto de que estos Estados son considerados como “amigos de los indígenas”, una apelación que se estableció en el pequeño mundo de los negociantes del proyecto de la declaración (PDDPA) y sigue actual. Pero sin una proyección a nivel internacional de las fuerzas indígenas locales, y sin un número significativo de delegados capaces de desarrollar una argumentación sólida, los Gobiernos se muestran poco sensibles a evoluciones susceptibles de cuestionar los equilibrios nacionales. Este es el caso de Australia, Francia o Nueva Zelanda, países que adquirieron la reputación de “países recalcitrantes” a pesar de que disponen de

instrumentos que conciernen las poblaciones indígenas a nivel interno, al igual que Estados Unidos, considerado como un “país hostil” por razones que tienen tanto a su política indigenista (en dirección de las tribus federales) como a su voluntad de potencia hegemónica (Bellier 2008). Aunque se pueda notar este tipo de clasificación en los discursos indígenas, el lenguaje crítico se afloja cuando los Estados manifiestan un cambio positivo a cerca del reconocimiento de la Declaración (caso de Australia, Colombia y Nueva Zelandia) quienes quitaron el campo de los “abstinentes” o “en contra”, pasando a 146 los países que la soportan.

Las experiencias de participación en el Gobierno local, o la aplicación de la autonomía cuando ésta ha sido prevista, están vinculadas al concepto de democracia participativa, concepto que es criticado por “los indígenas de la ONU” en lo relativo a los objetivos que deben lograrse y cuya expresión jurídica es el ejercicio del derecho a la autodeterminación. Se plantea, por una parte el problema de la articulación de los sistemas jurídicos y políticos como división de los roles entre autoridades consuetudinarias y “modernas”, y por otro lado el problema de los mecanismos y medios presupuestarios para que la participación sea efectiva. En el contexto de la Declaración y teniendo en cuenta las experiencias conocidas, las expresiones, “en asociación/cooperación/colaboración con los indígenas”, “para una participación plena y completa/efectiva”, fueron reintroducidas bajo la presión de las organizaciones indígenas para obligar a los Estados a aplicar procesos eficaces tanto “para corregir” los errores del pasado (políticas de reparación) como “para mejorar” el futuro (políticas de desarrollo, ahora dichas “del buen vivir”). Así el ejercicio del derecho al consentimiento, libre, previo e informado llegó a ser discutido en el contexto de las políticas de desarrollo, tanto porque las modalidades de consulta de las comunidades locales (por parte de los organismos desarrollista) son poco transparentes como porque el derecho a decir “no” es poco respetado cuando un Estado concede una zona a una empresa multinacional que distribuirá regalías a las élites locales (Bellier 2008). Las críticas indígenas se refieren al desfase de los intereses entre los portadores de proyectos y los beneficiarios, pero también a las modalidades de realización de las estrategias de desarrollo. Como lo indica Sardan con respecto a Níger, la ideología “participacionista” en la que se basan los proyectos de desarrollo resulta ambigua (OP citado).

Conclusión

En este laboratorio de la participación donde intentan regularse las situaciones post coloniales de exclusión, la ONU forja una representación de la “democracia participativa” que los indígenas interpretan de acuerdo a sus proyecciones en el mundo del derecho. Desde su perspectiva, no se trata tanto de invocar “buenas prácticas”, sino de incitar los Estados a reconocerlos como miembros dotados de derechos políticos, culturales o territoriales. Esta cooperación entre actores que son opuestos, comenzando por sus conflictos históricos, se construye sobre la escena que representa seguramente la forma más política de la comunidad internacional. Pero tiene dificultades al traducirse, en el nivel local, por medio de relaciones que comprometen actores no indígenas, es decir, “los terceros”, bien que se trate de colonos pobres o ricos propietarios.

Impulsados por los procesos internacionales (Naciones Unidas y Cumbres mundiales) y regionales a favor de los derechos humanos (UE, OEA, CADDHP), los indígenas se asocian a esta nueva figura de lo político, configurado por su voluntad de participar al diálogo internacional en el cual se lanzaron desde la ONU. Distintas agencias de la familia de la ONU como la OIT, el PNUD, la UNESCO, la OMPI y el Banco Mundial demostraron su sensibilidad frente al tema, en el marco global del neo-liberalismo. Actualmente estas promueven la participación de los indígenas en algunos de sus trabajos, con otros representantes de la sociedad civil, para conferencias técnicas, estudios o debates sobre proyectos de varios tipos. Cada organización es responsable de la manera en que aplica sus programas y uno de los mandatos del Foro Permanente (FPCI) es de fomentar alguna coordinación entre los distintos sectores, lo cual esta ahora seguido por un Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones indígenas (GAICI) cuya presidencia incumbe por rotación a cada una de las 14 agencias (UNESCO, en el 2009). En este nivel, el diálogo permite un avance de la reflexión en torno a las formas de progresar dentro del respeto de las diversidades (véase informe del PNUD 2004 o el del GAICI sobre “el desarrollo con cultura e identidad”, presentado al FPCI en 2010). De una escena a la otra, los indígenas tejen los hilos de la proyección jurídica que les concierne, velando así por que los instrumentos internacionales presentes y futuros tengan en cuenta su situación para mejorarla.

De forma paralela, es posible observar algunos cambios en los países que, durante el mismo período, han permitido la evolución de su orden constitucional (Brasil 1988,

Ecuador 1998 y 2008, Colombia 1991, Peru 1993, Venezuela 1999, Bolivia 2009 entre otras), la de su legislación (por ej. Filipinas 1993), al reconocer la posibilidad de que los indígenas sean ciudadanos, comprendiendo al mismo tiempo que su participación política no obedece simplemente a las normas clásicas de elección de los representantes, sino que deben tenerse en cuenta la situación especial de discriminación (como por ejemplo en Ruanda trata de corregir la regla de cooptación de 2 representantes pigmeos en el Senado). Esto puede llevarles a integrar indígenas en las representaciones diplomáticas de la ONU (como se nota en el caso de Guatemala, Bolivia, Ecuador, o Dinamarca entre otros). Ello no significa que los problemas de los indígenas se hayan solucionado, pero si es prueba, como en el caso de América Latina, de un cambio de óptica y, en el caso de Africa, después de la adopción de la Declaración, de los avances de una toma de consciencia como se nota de parte de la República de Centrafrica, primer país de este continente que adoptó, en 2010, el Convenio 169 de la OIT.

Esta especie de giro en las sociedades mayoritarias, y sus gobiernos, tiene una dimensión emblemática cuando se traduce por el pronunciamiento de excusas oficiales de la nación a los pueblos aborígenes y indígenas (como en Australia y Canada). Solicita ser profundizado para poder traducirse en prácticas más respetuosas de los derechos, y soluciones concretas en los campos de la educación, del acceso a los media, al empleo, como para proteger recursos naturales y territorios contra las formas de explotación no sostenible. Da testimonio de otra mirada sobre la puesta en marcha de un nuevo proyecto nacional, con una transformación de la noción de unidad nacional, como lo vemos con el giro de Bolivia y Ecuador hacia la construcción de un estado plurinacional. Pero, la inscripción de los actores indígenas en una forma de democracia transnacional sigue tributaria de la manera en que los Estados y las sociedades dominantes reconocen los derechos a la existencia de estos pueblos, lo que condiciona su participación y su expresión política. Ésta debería inducir, si se basa en mecanismos jurídicos de tipo convencional, una lógica de transformación de las situaciones de diálogo y negociación a nivel local. Ahora estos cambios que podemos observar en la relación entre sociedades y culturas indígenas y proyectos de gobierno no permiten solucionar algunos de los problemas muy graves a los cuales se confrontan las comunidades indígenas en sus territorios, respectivo a la presencia agresiva de empresas extractivas, nacionales o internacionales, que son ahora objeto de las denuncias mas precisas de parte de los representantes indígenas. Al no participar del

dialogo internacional con los representantes de los Pueblos indígenas y los Estados, el sector empresario (industrial, extractivo, turístico, etc) beneficia de las carencias del sistema internacional que deja abiertas inmensas brechas que limitan los avances jurídicos de los pueblos indígenas.

Libros citados

Bellier I. [2003 a] "Les peuples autochtones entre mondialisation et périphérie", *Socio-Anthropologie*, n°14, 53-67.

----[2003 b] "Dernières nouvelles du Groupe de travail sur le projet de déclaration des droits des peuples autochtones à l'ONU", *Recherches Amérindiennes au Québec*, vol XXXIII, n°3 : 93-99.

----[2004] "Regards autochtones", *Courrier de la planète « Sciences sociales et le développement, Le savoir et le politique »*, n°74 : 56-59.

----[2005] "Discourse analysis and observation of practices: looking into Interdisciplinarity" *Journal of languages and Politics*, John Benjamins Publishing Company.

----[2005 b] "The declaration of the Rights of Indigenous Peoples and the World Indigenous Movement". *Griffith Law Review*, vol 14, n°2, p. 227-246.

----[2006 b] Identité globalisée et droits collectifs : les enjeux des peuples autochtones dans la constellation onusienne, *Autrepart*, n°XX.

--- [2007], « Les deux faces de la mondialisation : l'ONU et les peuples autochtones » ; in *La mesure de la mondialisation, Cahier du Gemdev*, n°31 : pp. 80-96.

---[2008] « Le Développement et les Peuples Autochtones ; conflits de savoirs et enjeux de nouvelles pratiques politiques », in Geronimi V., Bellier I., Gabas J.-J., Vernières M., Viltard Y., *Savoirs et politiques de développement. Questions en débat à l'aube du XXI^e siècle*, Paris : Karthala : pp. 119-139

--- [2009a] « Usages et déclinaisons internationales de l'autochtonie dans le contexte des Nations Unies », in *Autochtones : vues de France et de Québec*, sous la direction de N. Gagné, T. Martin et M. Pineau Salaun, Québec : PUL, pp.75-92.

---[2009b] "Autochtone.", *EspacesTemps.net*, Mensuelles, 09.02.2009 <http://espacestems.net/document7583.html>

Bellier I. et Legros D. [2001] « Mondialisation et redéploiement des pratiques politiques amérindiennes : esquisses théoriques », *Recherches Amérindiennes au Québec*, vol. XXXI, n°3 : 3-11

CADHP-IWGIA [2005], Rapport du Groupe de travail d'experts de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des peuples sur les populations/communautés autochtones, Copenhague, Danemark.

Bellier, Irène, 2010, "La participación de los Pueblos Indígenas en las Naciones Unidas: construcción de una voz indígena y producción de normas", in Roddy Brett y Angela Santamaria, *Jano y las caras opuestas de los derechos humanos de los pueblos indígenas*, Bogota : Editora Universidad de Rosario: 41-71

Collomb G [1997], La « question amérindienne » en Guyane. Formation d'un espace politique », in Abélès M. et Jeudy H.-P (dirs), *Anthropologie du Politique*, Paris : Armand Colin

Cordillera People Alliance y Pacos Trust, 2005, *Indigenous Peoples and Local Government: Experiences from Malaysia and the Philippines*, by Cordillera Peoples Alliance (CPA), PACOS Trust, Center for Orang Asli Concerns (COAC), Anthrowthatch IWGIA Document no. 113

Gros C. [2000], « Identité ou métissage : la nation en question », *Hérodote*, n° 99, 4° trim.: 106-136

Dahl Jens, 2010, *IWGIA : a history*, Copenhagen: IWGIA

Hartley Jackie, Paul Joffe, and Jennifer Preston (eds), 2010, *Realizing the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: Triumph, Hope, and Action*, Saskatoon, Purich Publishing Ltd.

Martinez Cobo E., (1986) *Study of the problem of discrimination against Indigenous Populations*, E/CN.4/ sub 2/1986/87 add 1-4, ONU

Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones Indigenas, 2010, *Pueblos Indigenas: desarrollo con cultura e identidad a la luz de la Declaracion de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indigenas* (EC.19.2010.17ES.pdf, consultable http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/session_ninth.html)

Maingueneau D. [2002], « Les rapports des organisations internationales : un discours constituant, in Rist G. [dir] *Les mots du pouvoir, sens et non sens de la rhétorique internationale*, Paris-Genève : Les nouveaux cahiers de l'IUED.

Messer E. [1995] « Anthropology and human rights in latin america », *Journal of Latin America Anthropology* 1[1] : 48-97.

Morin F. [1992], « Vers une déclaration universelle des droits des peuples autochtones », in H. Giordan [dir] *Les minorités en Europe. Droits linguistiques et Droits de l'Homme*, 493-507, Paris : Kimé.

-- [1994], « De l'ethnie à l'autochtonie. Stratégies politiques amérindiennes », *Caravelle*, n°63 : 161-174.

-- [2006], « Les nations unies à l'épreuve des peuples autochtones », in Gros C. et M. C. Strigler [dir] *Etre indien dans les Amériques*, Paris : Institut des Amériques.

Olivier de Sardan, J.P. [1999] « L'espace public introuvable. Chefs et projets dans les villages nigériens », *Revue Tiers Monde*, n°157 : 139-168.

PNUD [1997], *Governance for Sustainable Human Development. A UNDP policy document*,

PNUD, <http://magnet.undp.org/policy/default.htm>

PNUD [2004] « Vers la liberté culturelle dans un monde diversifié »

Quispe M.T. [2005] *Políticas locales y pueblos indigenas*, Puerto Ayacucho : ORPIAM-IWGIA

Rostkowski J. [1985], « Deskaheh et la société des Nations. Le peau-rouge demande justice. », *Le visage multiplié du monde, Quatre siècles d'ethnographie à Genève*, Musée d'ethnographie, Genève : 151-167.

Steiner B. [2002] « De la langue de bois à la langue de coton : les mots du pouvoir », in

Bellier, Irène, 2010, “La participación de los Pueblos Indígenas en las Naciones Unidas: construcción de una voz indígena y producción de normas”, in Roddy Brett y Angela Santamaria, *Jano y las caras opuestas de los derechos humanos de los pueblos indígenas*, Bogota : Editora Universidad de Rosario: 41-71

Rist G. [dir] *Les mots du pouvoir, sens et non sens de la rhétorique internationale* : 193-208, Paris-Genève : Les nouveaux cahiers de l'IUED.

Wachtel N. [1971], *La vision des vaincus : les indiens du Pérou devant la conquête espagnole, 1540-1570*, Paris : Gallimard.

Wessendorf K. (ed) [2001] *Challenging Politics: Indigenous Peoples' Experiences with Political Parties and Elections*. Copenhagen : IWGIA.