

Diplomacia indígena: transitando del problema a la solución

Gustavo A. Torres Cisneros

Autre différence: les significations des luttes indiennes débordent largement les cadres nationaux et même les frontières [...] Leur retentissement, la curiosité et l'intérêt qu'elles suscitent ne tiennent pas seulement à l'importance qu'elles ont acquis dans les pays respectifs, mais aussi à ce qu'elles touchent aux fondements de la modernisation occidentale et aux orientations de la globalisation dans sa phase actuelle.

YVON LE BOT¹

Introducción

¿Existe una *diplomacia indígena*? ¿Qué relevancia y niveles de incidencia tiene en la búsqueda de sus propósitos? ¿Quiénes ejercen esta diplomacia indígena en el mundo de hoy? ¿De dónde proceden esos “embajadores” indígenas cuando exigen ser escuchados en los múltiples espacios de negociación y cuáles son sus agendas?

¹ *La grande révolte indienne*, París, Robert Lafont, 2009, p. 11.

Estas interrogantes me parecen pertinentes y de actualidad, pues las democracias requieren, para su fortalecimiento, tomarse en serio la necesidad de redefinir las relaciones entre los pueblos indígenas, los Estados nacionales y la sociedad en su conjunto, y dejar en el pasado, que es el lugar que les corresponde, las políticas asistencialistas, tutoriales y paternalistas emanadas del indigenismo de la primera mitad del siglo xx. Hoy, los pueblos indígenas reclaman ser sujetos de su propio desarrollo, de un desarrollo con identidad en el marco de las sociedades pluriculturales más acordes a la realidad del siglo xxi, lo cual plantea un saludable desafío a la concepción tradicional del Estado-nación.²

Para abordar esas interrogantes conviene penetrar en el espacio de los debates internacionales sobre los pueblos indígenas (anteriormente vistos desde la categoría las minorías étnicas y nacionales, según el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) que han tenido lugar a partir de la segunda mitad del siglo xx, en el marco de los procesos de descolonización, así como en la lucha por los derechos humanos y el combate contra el racismo y la discriminación.³

En este artículo se describen los espacios más importantes donde ha surgido y se ejerce esa diplomacia indígena, espacios que han adquirido un carácter cada vez más institu-

² Véase Adelfo Regino Montes y Gustavo Torres Cisneros, "The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: The Foundation of a New Relationship between Indigenous Peoples, States and Societies", en Claire Charters y Rodolfo Stavenhagen (eds.), *Making the Declaration Work. The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Copenhage, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA, por sus siglas en inglés) (Documento núm. 127), 2009, pp. 138-169; R. Stavenhagen, "En búsqueda del nuevo derecho indígena", en *Revue québécoise de droit international*, vol. 11, núm. 1, 1998, p. 145.

³ R. Stavenhagen, *op. cit.*, p. 149.

cional.⁴ Se presenta un somero repaso de los antecedentes de la “institucionalización” de la diplomacia indígena en los foros internacionales y a continuación un par de elocuentes y significativos casos en este proceso: la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNU DPI) y la 16 edición de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP16).

Como hipótesis se plantea que la diplomacia indígena hunde sus raíces en los largos y penosos procesos de colonización acontecidos en distintas regiones del mundo a partir del siglo XVI, con la colonización, principalmente por las culturas occidentales (lo que dio lugar a la “cuestión del otro”),⁵ de América, Indias Orientales, Asia y África. A diferencia de otras diplomacias (pública, ciudadana, etcétera), la diplomacia indígena encuentra su fundamento en la categoría política de *pueblo indígena* como resultado de esos procesos de colonización y marginación de otras naciones (incluso civilizaciones y Estados mismos) con netas formaciones económicas, sociales, políticas culturales y religiosas.

Según esta hipótesis, la experiencia de negociación frente a los poderes coloniales para el respeto de sus identidades (incluida su humanidad, la protección de sus tierras y territorios, y una negociación “espiritual” cuyo resultado dio lugar a los “sincretismos religiosos”) está en el fondo de esa diplomacia

⁴ Ángela Santamaría, “La institucionalización y la formalización de la ‘cuestión indígena’ en las Naciones Unidas”, en *Desafíos*, vol. 15, segundo semestre de 2006, pp. 90-118.

⁵ Véanse Tzvetan Todorov, *La Conquête de l'Amérique. La question de l'autre*, París, Seuil, 1982, y R. Stavenhagen, *Los pueblos originarios: el debate necesario*, Buenos Aires, CTA Ediciones/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)/ Instituto de Estudios y Formación de la CTA, 2010.

indígena; es decir, detrás de la diplomacia indígena hay una clara conciencia y un vivo recuerdo de negociaciones de larga duración (plasmada de distintas maneras: tratados, acuerdos, concesiones, títulos virreinales, etcétera) con los representantes de los poderes coloniales o con los gobiernos poscoloniales que los sustituyeron.⁶

Parecería una paradoja que la DNU DPI, el instrumento más importante sobre los derechos de los indígenas, no contenga una definición de su sujeto; esta ambigüedad (constructiva) es el resultado de las negociaciones para poder aceptar universalmente el instrumento; esto ante el hecho de que en algunos países y regiones del mundo la definición de *indígena* como “originario” no es aplicable y podría generar confusiones.⁷ Una

⁶ Véanse R. Stavenhagen, *Los pueblos originarios...*, pp. 13-18 y José Francisco Calí Tzay, “Algunos hechos y reflexiones a propósito de la discriminación contra los pueblos indígenas”, en *Crónica ONU*, 2010, en <http://www.un.org/wcm/content/site/chronicle/home/archive/issues2007/thesolidarityofpeoples/pid/21703>. Para el caso mexicano, véanse Ethelia Ruiz Medrano, *Mexico's Indigenous Communities: Their Lands and Histories, 1500-2010*, trad. de Russ Davidson, Boulder, University Press of Colorado, 2010, y E. Ruiz Medrano, Claudio Barrera Gutiérrez y Florencio Barrera Gutiérrez, *La lucha por la tierra. Los títulos primordiales y los pueblos indios en México, siglos XIX y XX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2012.

⁷ “La notion de ‘Peuples autochtones’ reste contradictoire dans de nombreuses régions d’Afrique. Alors que certains peuples africains s’auto-définissent comme autochtones et s’alignent sur le mouvement autochtone mondial et que la Commission africaine des droits de l’homme et des peuples a reconnu l’existence de tels peuples en Afrique (voir rubrique IV), de nombreux États estiment que tous les Africains sont autochtones. Une discussion approfondie à ce propos se situe en dehors du champ d’application du présent document et, à nos fins, par «peuples autochtones» on entend les communautés qui s’auto-définissent comme autochtones et qui souffrent des mêmes formes de discrimination et de marginalisation que les autres peuples autochtones du monde entier. Compte tenu que la Charte africaine des droits de l’homme et des peuples concerne la protection des droits des ‘peuples’, il est probable que les mêmes droits et arguments sont applicables indépendamment de l’interprétation du terme ‘autochtone’”, Treva Braun y Lucy Mulvagh, *Le système africain des droits humains: Un guide pour*

definición implícita, aceptada durante muchos años y que aún conserva su valor, señala que:

Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en partes de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales.⁸

Los pueblos indígenas viven repartidos en distintas zonas del mundo, desde el Ártico hasta el norte circumpolar, del Pacífico Sur a las Américas, y extensas zonas de Asia, África, e incluso

les peuples autochtones, Moreton-in-Marsh, Forest Peoples Programme, 2008, p. 1, nota al pie 2. Véase también *Rapport du Groupe de Travail d'Experts de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples sur Les populations / communautés autochtones. Présenté en vertu de la «Résolution sur les droits des populations / communautés autochtones en Afrique»*. Adoptée par La Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples lors de sa 28ème session ordinaire, Copenhague, Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP)/IWGIA, 2005.

⁸ Véase J. R. Martínez Cobo, "Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas", vol. 5, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1986/7Add. 1-4, Nueva York, ONU, 1987; Secretaría del Foro Permanente para Asuntos Indígenas, "The Concept of Indigenous Peoples", UN Doc. PFI/2004/WS.1/3, Nueva York, ONU, 2004. Al respecto hay una amplia literatura; por ejemplo: Y. Le Bot, *op. cit.*; Andrés Iván López Moreno, *La construcción de los pueblos indígenas de México*, Chiapas, Centro Estatal de Lenguas, Arte y Literatura Indígenas, 2007, y Catherine Clément, *Qu'est-ce qu'un peuple premier?*, París, Editions du Panama, 2006.

Medio Oriente; ascienden, según cálculos de las Naciones Unidas, a unos trescientos setenta millones de personas que viven en más de setenta países, la mayoría de éstos, en desarrollo.⁹

La mayor parte de los pueblos indígenas ha conservado sus características sociales, culturales, económicas y políticas, distintas de los demás sectores de las poblaciones nacionales, y ha expresado un apego particular a la tierra, a sus territorios y a los recursos naturales, que generalmente juegan un papel determinante en sus visiones del mundo y filosofías vernáculos.¹⁰ Lo más relevante, como se verá más adelante, es que actualmente esas sociedades alcanzaron la categoría político-jurídica de *pueblos indígenas* y dejaron atrás la categoría socio-demográfica de *poblaciones*.

Aunque en el siglo xx algunos pueblos indígenas alcanzaron un éxito relativo en relación con el reconocimiento de sus derechos y de territorios asociados a ellos, la gran mayoría se esfuerza en casi todo el mundo por obtener el reconocimiento de sus identidades y de sus formas de vida. Las estadísticas siguen ubicándolos en los niveles más altos de exclusión social, discriminación y pobreza, incluso en los países desarrollados.¹¹

Existen actualmente diversas y múltiples organizaciones de pueblos indígenas, reconocidas o no como entidades consul-

⁹ Véase Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, *Resource Kit on Indigenous Peoples' Issues*, Nueva York, ONU, 2008, p. 10.

¹⁰ Véase Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU (OACDH), *The Rights of Indigenous Peoples*, Ginebra, OACDH/Centro de Derechos Humanos de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra (Folleto informativo, 9 Rev.1), s/a; Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, *La situación de los pueblos indígenas del mundo*, enero de 2010; R. Stavenhagen, "Identidad indígena y multiculturalidad en América Latina", en *Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, año 4, núm. 7, primer semestre de 2002, pp. 6-7.

¹¹ Véase Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *State of the World's Indigenous Peoples*, ST/ESA/328, Nueva York, ONU, 2009.

tivas por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC).¹² Cientos de representantes de pueblos indígenas y de sus organizaciones participan en las reuniones de las Naciones Unidas y de otros organismos regionales, y no pocas organizaciones no gubernamentales (ONG) de derechos humanos y medioambientales apoyan las causas de los indígenas. A pesar de la diversidad regional, étnica e histórica, hay muchas semejanzas entre los problemas, las demandas y los intereses de los diferentes pueblos indígenas y, por consiguiente, en la manera en que son presentados en los foros internacionales.

Aunque los foros de reunión se han multiplicado y diversificado regionalmente, las Naciones Unidas —Ginebra y Nueva York— y sus distintas conferencias —cambio climático, diversidad biológica—, así como sus organismos, generalmente en Ginebra —Consejo de Derechos Humanos, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), Organización Mundial de la Salud (OMS)— siguen siendo los espacios más importantes donde se desarrolla esa diplomacia indígena. Este entrenamiento internacional ha fomentado en los ámbitos nacional y subnacional una verdadera diplomacia indígena ciudadana, federativa y legislativa

¹² En 1995 había 13 ONG indígenas que contaban con el estatuto consultivo del ECOSOC y que participaban en el Proyecto de DNUPI: International Indian Treaty Council (IITC), Indian Law Resource Centre (ILRC), Four Directions Council, National Indian Youth Council, National Aboriginal and Islander Legal Services Secretariat, Inuit Circumpolar Conference, Indian Council of South America, Saami Council, Grand Council of the Crees, Indigenous World Association, International Organization of Indigenous Resource Development, Aboriginal and Torres Strait Islander Commission (véase A. Santamaría, *op. cit.*, pp. 95-96). Después se sumaron algunas muy importantes como: Asian Indigenous and Tribal Peoples Network, Association of Indigenous Peoples of the North, Siberia and Far East of the Russian Federation, International Work Group for Indigenous Affairs, Netherlands Centre for Indigenous Peoples, Tebtebba Foundation (Indigenous Peoples' International Centre for Policy Research and Education). Esta lista es, por supuesto, solamente indicativa.

en la medida en que algunos de esos representantes indígenas ocupan cargos gubernamentales o legislativos, y promueven temas de la agenda internacional.

Algunos antecedentes

Los representantes indígenas y algunos documentos de la ONU coinciden en señalar que la historia de la diplomacia indígena en la Organización comienza con el gran jefe cayuga Deskaheh, quien acudió a la Sociedad de las Naciones en 1923 como representante de las Seis Naciones de los iroqueses con un pasaporte iroqués y una carta dirigida al secretario general para “solicitar justicia”: que su federación fuera admitida como miembro de la Sociedad y el cumplimiento de un tratado firmado en 1784 y ratificado por el rey Jorge III de Inglaterra. Un año después, el dirigente maorí T. W. Ratana viajó a Londres para protestar por el incumplimiento del Tratado de Waitangi (1840) sobre la propiedad de sus tierras maoríes. En 1925 Ratana viajó a Ginebra, pero también fracasó como su antecesor; no obstante, el camino a Ginebra y al ambiente multilateral ya estaba trazado.¹³

En realidad fue la OIT la que comenzó a interesarse seriamente en la situación de los indígenas. En 1921 se interesó en los “trabajadores aborígenes” de las colonias europeas, pues allí se hizo evidente la necesidad de una protección especial y uno de los resultados fue la adopción en 1930 del Convenio 29 sobre el Trabajo Forzoso. Después de la Segunda Guerra Mundial, como organismo especializado de la ONU, la OIT amplió el análisis y en los años cincuenta comenzó a trabajar en el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales (Convenio 107). En 1957 aprobó el primer instrumento jurídico internacional sobre

¹³ Véase J. F. Calí Tzay, *op. cit.*, p. 1.

los pueblos indígenas y sus derechos, aunque con la suposición implícita de que el futuro de los pueblos indígenas y tribales sería su integración a la sociedad mayor y que las decisiones sobre su desarrollo no estaban en sus manos.¹⁴

Así, dichos postulados fueron sometidos a revisión. En 1986, una comisión de expertos concluyó que el enfoque integracionista del Convenio 107 era obsoleto, por ello fue revisado y sustituido por el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, adoptado en 1989, con un enfoque basado en el respeto de las culturas y los estilos de vida de los pueblos indígenas y tribales, y de su derecho a definir sus propias prioridades para el desarrollo, aunque con autolimitaciones en relación con el derecho internacional.¹⁵ Sin embargo, la representación indígena en la elaboración del Convenio 169 no fue muy amplia y los puntos de vista de los indígenas eran expresados principalmente por los delegados obreros ante la OIT, quienes no eran muy versados en estas cuestiones.¹⁶

Además de los espacios de derechos humanos, que se verán con más detenimiento en el apartado siguiente, las cuestiones indígenas fueron abordadas en la Cumbre para la Tierra (Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo), realizada en Río de Janeiro en 1992 y cuya evaluación acaba de tener lugar en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20), dos decenios después, en junio de 2012;¹⁷ la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer,

¹⁴ Véase OIT, “Historia de los pueblos indígenas dentro de la OIT”, en Pro169, en http://es.pro169.org/?page_id=11.

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ Véanse, de R. Stavenhagen, *Los pueblos originarios...*, p. 66 y “En búsqueda del nuevo derecho indígena”, p. 153.

¹⁷ Véase Comité Indígena de Coordinación Global para Río+20, *Los pueblos indígenas en Río+20 y más allá. Conferencia Internacional de Pueblos Indígenas sobre Desarrollo Sostenible y Libre Determinación*, Managua, Centro Autónomo y Desarrollo de los Pueblos Indígenas de Nicaragua (CADPI), 2013.

en Pekín en 1995; la Cumbre Social en 1995; la Conferencia Mundial contra el Racismo, Durban, 2001 (y el Examen de Revisión de Durban, Ginebra, 2009), y por supuesto las conferencias sobre diversidad biológica y cambio climático. Destacan también la Declaración y el Programa de Acción de Viena, adoptados en 1993 por la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos, y desde luego los órganos (o comités) creados en virtud de los tratados de derechos humanos sobre los cuales se volverá más adelante.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

La DNUDPI constituye la piedra angular de la diplomacia indígena de nuestros días. No sólo se convirtió en el instrumento internacional más importante, sino que, como programa de acción, da solidez, coherencia y dirección a los múltiples y diversos pueblos indígenas. Se puede afirmar que la diplomacia indígena de hoy tiene como marco programático cada uno de los enunciados de la Declaración, empezando por la autonomía y la libre determinación, así como el respeto a sus tierras, territorios y recursos naturales, y el derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado en los temas indígenas de actualidad, trátase de derechos humanos, cambio climático, medioambiente, explotaciones mineras o proyectos energéticos.

El antecedente directo del proceso de elaboración de la DNUDPI data de 1970, cuando la entonces Subcomisión para la Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías del ECOSOC (desde 1999 Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos y hoy desaparecida por la reforma de la ONU que dio lugar al Consejo de Derechos Huma-

nos) recomendó el estudio general y completo del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas.

En 1977 se organizó en Ginebra la Conferencia Internacional de ONG sobre la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas de las Américas a la que acudió un gran número de representantes indígenas de todo el mundo y en 1981 se organizó la Conferencia Internacional de ONG sobre las Poblaciones Indígenas y la Tierra. Estas reuniones y el estudio de Martínez-Cobo influyeron en la creación, en 1982, del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Poblaciones Indígenas.¹⁸

Más tarde, un año después de la celebración del quinto centenario del descubrimiento de América,¹⁹ 1993 fue proclamado por la ONU Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo, año llamado a fortalecer la cooperación internacional para la solución de los problemas de las comunidades indígenas en derechos humanos, medioambiente, desarrollo, educación y salud.²⁰ En 1994, la Asamblea General de la ONU proclamó el Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo (1995-2004) para acrecentar el compromiso en la promoción

¹⁸ Véanse Augusto Willemsen-Díaz, “How Indigenous Peoples’ Rights Reached the UN”, en C. Charters y R. Stavenhagen, *op. cit.*, p. 21, J. F. Calí Tzay, *op. cit.*, p. 1 y Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU, *op. cit.*

¹⁹ El aniversario en 1992 de los 500 años de la conquista de América fue un catalizador de la resistencia indígena. Los pueblos indígenas americanos aprovecharon este acontecimiento para manifestarse públicamente señalando la continuidad entre los indígenas prehispánicos y los del siglo xx. Véase Nieves Zúñiga García-Falces, “Emergencia y pobreza indígena”, en Mikel Berraondo (coord.), *Pueblos indígenas y derechos humanos*, Bilbao, Universidad de Deusto (Serie Derechos Humanos, vol. 14), 2006, p. 652. En 1992 Rigoberta Menchú fue galardonada con el Premio Nobel de la Paz.

²⁰ *La voz de los pueblos indígenas. Los indígenas toman la palabra en las Naciones Unidas (con el proyecto de Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas)*, prefacio de Rigoberta Menchú, prólogo de Boutros Boutros-Ghali, epílogo de Oren Lyons, trad. de Ángela Pérez y Edel Álvarez, Barcelona, J. J. Olañeta (Colección Plenum/Madre Tierra), 1995.

y protección de los derechos de pueblos indígenas por todo el mundo. Como parte del Decenio, varias agencias de la ONU trataron de coordinar, diseñar y poner en práctica proyectos de salud, educación, vivienda, empleo, desarrollo y medioambiente con los pueblos indígenas a fin de promover la protección de las costumbres tradicionales, valores y prácticas.²¹

En 1971 el ecuatoriano José Martínez Cobo fue designado por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías como relator especial para la elaboración de un estudio sobre la situación de los indígenas (aunque, en los hechos, el trabajo de investigación lo llevó a cabo Augusto Willemsen-Díaz, de Guatemala, que tenía un cargo en el Centro de Derechos Humanos de la Secretaría General).²² En la medida que Martínez Cobo presentaba los avances de sus informes a la Subcomisión, el interés sobre la situación de los indígenas aumentaba.

El estudio de Martínez Cobo, el interés por el tema en la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, y el apoyo de las ONG condujeron en 1982 a que el ECOSOC creara el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas como órgano subsidiario de la Subcomisión. En 1985, dicho grupo de trabajo comenzó la elaboración de un proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Indígenas bajo la batuta de la presidenta-relatora Erica-Irene Daes (de Grecia), cuyo texto

²¹ ONU, *The United Nations and Human Rights 1945-1995*, introd. de Boutros Boutros-Ghali, Nueva York, ONU (The United Nations Blue Books Series, vol. VII), 1995.

²² Véanse A. Willemsen-Díaz, *op. cit.*, pp. 16-31; R. Stavenhagen, "El sistema internacional de los derechos indígenas", en Miguel A. Bartolomé y Alicia M. Barabas (coords.), *Autonomías étnicas y Estados nacionales*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1998, p. 62; Carlos Zolla y Emiliano Zolla Márquez, *Los pueblos indígenas de México. 100 preguntas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, y A. Santamaría, *op. cit.*, p. 93.

final fue acordado en 1993. Al año siguiente la Subcomisión adoptó el proyecto sin modificaciones y envió el proyecto de Declaración, para su consideración, a la Comisión de Derechos Humanos.²³

En la resolución 1995/32, la Comisión de Derechos Humanos decidió establecer un Grupo de Trabajo de composición abierta que se reuniera entre periodos de sesiones con el fin de elaborar un “Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas” y someterlo a examen y posterior aprobación por la Asamblea General en el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (1995-2004). No hubo, sin embargo, a lo largo del decenio, avance en las negociaciones. Sólo se aprobaron dos artículos sobre los que no hubo mucha objeción, referidos al derecho de los indígenas a una nacionalidad y a la igualdad de derechos para las mujeres.

A pesar de las intensas negociaciones entre los Estados, con la participación de distintos “cónclaves” indígenas regionales que confluían en el cónclave indígena internacional, el plazo no fue cumplido, debido al poco avance en temas como la libre determinación, tierras y recursos naturales, y los derechos colectivos. Las posiciones estaban polarizadas entre, por un lado, los Estados occidentales liderados por Estados Unidos, y el cónclave indígena, en este momento fuertemente conducido por los indígenas de los países occidentales (Estados Unidos y Canadá, principalmente). Nadie cedía en sus posiciones; de hecho, el diálogo no existía porque el cónclave indígena no quería aceptar ningún cambio en el texto de la Subcomisión. Este tipo de posiciones, desde luego, eran alentadas por muchos Estados.²⁴

²³ OACNUDH, “Proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas”, E/CN.4/SUB.2/RES/1994/45, 26 de agosto de 1994.

²⁴ Para mayores detalles sobre el proceso de la negociación, véase C. Charters y R. Stavenhagen, *op. cit.*

El 10 periodo de sesiones, realizado en el segundo semestre de 2004, concluyó en crisis debido al fin del decenio internacional y a pesar de los esfuerzos para acordar paquetes o grupos de artículos (libre determinación, tierras y territorios, temas transversales). Entre este periodo de sesiones y la siguiente sesión de la Comisión, el cónclave indígena estuvo a punto de fracturarse, pues había dos posiciones: retirarse de la negociación para no tocar el texto de la Subcomisión y esperar algunos años para retomar el proceso bajo otros métodos de trabajo, o seguir la negociación, ya que, si se detenía el proceso, sería muy difícil volverlo a retomar.

En 2005 la Comisión extendió por un último año el mandato del Grupo de Trabajo para que concluyera sus labores antes de marzo de 2006. La pronta adopción de la Declaración fue un objetivo prioritario del Segundo Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (2005-2014).²⁵ En la Cumbre Mundial de 2005 de Jefes de Estado y de Gobierno se reafirmó el compromiso de presentar lo antes posible, para su aprobación, el proyecto final de Declaración.²⁶ En diciembre de 2005, la Asamblea General hizo un llamado a gobiernos e indígenas a facilitar la aprobación del proyecto de Declaración.²⁷

Del 26 al 30 de septiembre de 2005, se llevó a cabo un seminario-taller internacional en Pátzcuaro, Michoacán, organizado por el gobierno de México y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), con

²⁵ Asamblea General de la ONU, Proyecto de programa de acción para el Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo, A/60/270, 18 de agosto de 2005, párrafo 43.

²⁶ Asamblea General de la ONU, Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, A/RES/60/1, 24 de octubre de 2005, párrafo 127.

²⁷ Asamblea General de la ONU, Programa de Acción para el Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo, A/RES/60/142, 7 de febrero de 2006, párrafo 7.

el objetivo de analizar los temas fundamentales de la DNUDPI y tratar de alcanzar posiciones de consenso fuera del rígido formato ginebrino en el que privaba un ambiente de desconfianza.²⁸ Al extender el mandato del Grupo de Trabajo encargado de elaborar la Declaración, la Comisión de Derechos Humanos aceptó el ofrecimiento de México para llevar a cabo un taller internacional para contribuir de manera informal en los debates sobre cuestiones fundamentales del proyecto de declaración.²⁹ Participaron representantes de gobiernos, especialistas de las principales regiones indígenas del mundo, ONG, así como diversos académicos y funcionarios.³⁰

²⁸ Véase Comisión de Derechos Humanos, International Workshop on the Draft United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, Pátzcuaro, Michoacán, Mexico, 26-30 September 2005, E/CN.4/2005/WG.15/CRP.1, 29 de noviembre de 2005.

²⁹ Véase Mariana Salazar Albornoz y Gustavo Torres Cisneros, “La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”, en Juan Carlos Gutiérrez Contreras (coord.), *Derechos humanos de los pueblos indígenas. Memorias del Seminario Internacional Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas*, México, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea/Secretaría de Relaciones Exteriores, 2006, pp. 49-76.

³⁰ Participaron: Mattias Ahren, Saami Council; Vital, Bambanze, Burundi; Ratnaker Bhengra Jharkhandi’s Organization for Human Rights, India; Andrea Carmen, Consejo Internacional de Tratados Indios, Estados Unidos; Claire Charters, Universidad de Wellington, maorí; María Eugenia Choque, Centro de Estudios Multidisciplinarios Aymara; Kenneth Deer, Haudenosaunee, Canadá; Raja Devasish Roy, Chakma Peoples, Chittagong Hill Tracts, Bangladesh; Petuuche Gilbert, Estados Unidos; Aldo González, de la UNOSJO, zapoteca, Oaxaca; Famar Hlawning, Asia Indigenous Peoples Pact (AIPP) Foundation; Héctor Huertas, Centro de Asistencia Legal Popular de Panamá; Hassan Id Balkassm, amazigh de Marruecos, presidente de IPACC y experto del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas 2005-2007; Raúl Illaquiche, quechua, Ecuador; Azelene Kaingán, wara, Instituto Indígena Brasileño; Rex Lee Jim, The Navajo Nation Council; Cecil Lefleur, National Khoi-San Consultative Conference of South Africa; Wilton Littlechild, Ermineskin Cree, Canadá; Lucio López Reyes, mixe, Oaxaca, presidente del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), México; June Lorenzo, navajo, Indige-

Este evento dio lugar a una atmósfera de entendimiento que fue bautizada como el “espíritu de Pátzcuaro”, término que ya forma parte de la jerga de la diplomacia indígena internacional. Con ese “espíritu de Pátzcuaro” el Grupo de Trabajo logró cumplir su objetivo en Ginebra. En Pátzcuaro no sólo se generó un ambiente positivo de trabajo, también surgieron soluciones

nous World Association; Robert Les Malezer, Gubbi Gubbi peoples of southeast Queensland, Foundation for Aboriginal and Islander Research Action; Marcos Matías Alonso, nahua, Guerrero; Celeste McKay, métis, Chartrand and McKay Consulting; José Carlos Morales kus-kura, Costa Rica; Eduardo Nieva, diaguita, Comisión de Juristas Indígenas, Argentina; Adelfo Regino Montes, Servicios del Pueblo Mixe; Irineo Rojas Hernández, purépecha, Universidad de Michoacán; Romeo Saganash, Grand Council of the Crees; Dalee Sambo Dorrough, Circumpolar Inuit; Martha Sánchez, amuzga, Guerrero, ANIPA; Victoria Tauli-Corpuz, Tebtebba Foundation, Filipinas; Mililani B. Trask, experta del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (2002-2004), Hawai'i; Saúl Vicente, zapoteca, Oaxaca; James Anaya, Universidad de Arizona; Erica-Irene A. Daes, ex presidenta del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas; Augusto Willemsen-Díaz, experto de la ONU. Por parte de las ONG asistieron: Amnistía Internacional; The Netherlands Centre for Indigenous Peoples; IWGIA; Centro Nacional de Ayuda a las Misiones Indígenas (CENAMI); Programa de los Derechos de los Pueblos Indígenas, Derechos y Democracia; Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A. C.; Academia Mexicana de Derechos Humanos; Quaker Aboriginal Affairs Committee. También asistieron: Rodolfo Stavenhagen, relator especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas; Jaime Andrade Guenhocoy, presidente del Consejo Directivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe; Luis Enrique Chávez, presidente-relator del Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos; Julián Burger, jefe de Asuntos Indígenas OACNUDH; Juan León Alvarado, presidente del Grupo de Trabajo encargado de elaborar la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Organización de los Estados Americanos. Por el gobierno de México: Xóchitl Gálvez, directora general de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; embajador Luis Alfonso de Alba, representante permanente de México ante los Organismos Internacionales con sede en Ginebra; Juan José Gómez Camacho, director general de Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores; ministro Luis Javier Campuzano Piña, Misión Permanente de México en Ginebra; Elía Sosa, Misión Permanente de México en Ginebra, Suiza.

clave para el proceso como el lenguaje para resolver la “contradicción” entre los derechos individuales y los derechos colectivos en la sección preambular y que hoy se lee en la Declaración: “Reconociendo y reafirmando que los indígenas tienen sin discriminación todos los derechos humanos reconocidos en el derecho internacional, y que los pueblos indígenas poseen derechos colectivos que son indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral como pueblos”.

En el 11 y último periodo de sesiones del Grupo de Trabajo (entre diciembre de 2005 y enero de 2006) se logró un consenso sobre un gran número de artículos del proyecto, en buena medida por el párrafo preambular mencionado, y se alcanzaron posiciones cercanas sobre la mayoría de los artículos restantes. En febrero de 2006, el presidente-relator del Grupo, el peruano Luis Enrique Chávez, presentó un proyecto de Declaración que atiende las preocupaciones expresadas durante el último periodo de sesiones del Grupo de Trabajo. Dicho proyecto recibió con el paso del tiempo un apoyo mayoritario de los pueblos indígenas y de un gran número de Estados, y fue presentado al recientemente creado Consejo de Derechos Humanos para su consideración.

Así, el 29 de junio de 2006, el Consejo de Derechos Humanos adoptó, en su primer periodo de sesiones, la resolución 2006/2,³¹ presentada por Perú,³² con la cual se aprobó el proyecto final de la Declaración presentado por el presidente-relator del Grupo de Trabajo, y lo remitió para su aprobación final en el 61 periodo de sesiones de la Asamblea General.

³¹ Grupo de Trabajo de la Comisión de Derechos Humanos encargado de elaborar un proyecto de Declaración de conformidad con el párrafo 5 de la resolución 49/214 de la Asamblea General de 1994.

³² Copatrocinada por Armenia, Benín, Chipre, Congo, Costa Rica, Cuba, Dinamarca, Estonia, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Guatemala, Haití, Lesotho, México, Nicaragua, Noruega, Panamá, Perú, Portugal y Venezuela.

Aprobada la Declaración, el Consejo de Derechos Humanos envió a la Asamblea General el texto para su adopción. Ya conocemos la penosa historia de oposición al instrumento por varios países, encabezados por Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y Canadá. No obstante, el cabildeo indígena con las delegaciones en Nueva York dio frutos para lograr la adopción del instrumento por la Asamblea General en 2007, con lo cual adquirió un carácter universal que, con el paso del tiempo, los países que se le opusieron le han dado su respaldo.

Cambio climático

Las organizaciones indígenas han ejercido una fuerte presión en los últimos años para obtener una plena y efectiva participación en las negociaciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). Han insistido en que cualquier decisión tomada por las Partes de la Convención debería fundarse en el reconocimiento de la responsabilidad histórica y la deuda ecológica, y en una aproximación basada en la DNUDPI, el Convenio 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales de derechos humanos.

En este contexto es necesario hacer mención del complejo panorama político posterior al fracaso de la COP15 en diciembre de 2009 en Copenhague, el cual agravó la sensación, en las organizaciones sociales de todo el mundo, de la falta de compromiso de los “tomadores de decisiones” políticos en la ONU. En Copenhague, los principios de responsabilidad histórica sobre el cambio climático y la toma de decisiones por la comunidad internacional fueron duramente cuestionados, lo que dio pie a que los señalamientos de los gobiernos excluidos de las negociaciones impactaran en las organizaciones, de por sí ya frustradas. El presidente de Bolivia, Evo Morales, con gran in-

fluencia en los movimientos indígenas, dijo que se trató de un acuerdo “antidemocrático”, a espaldas de la mayoría.³³

Del 19 al 22 de abril de 2010, se realizó en Cochabamba, Bolivia, la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra, en la cual se afirma que participaron más de treinta y cinco mil delegados de movimientos sociales y organizaciones provenientes de alrededor de ciento cuarenta países, con escasa presencia de delegados oficiales de otros países, y donde la delegación de la ONU fue abucheada en un estadio.³⁴ Hubo grupos de trabajo que abordaron temáticas, como bosques, deuda ecológica, tribunal de justicia climática, agricultura y soberanía alimentaria, etcétera, y un total de 17 grupos de trabajo “oficiales”.

Ya iniciada la Conferencia, se agregó la llamada Mesa 18, convocada por el Consejo Nacional de Ayllus y Marcas del Qullasuyu, de Bolivia (Conamaq) y otras organizaciones, en la que se abordaron temáticas que, según sus convocantes, no estaban incluidas en la agenda de la Conferencia, como los conflictos socioambientales provocados por los proyectos mineros, petroleros y de monocultivos en manos de empresas transnacionales.

De esta conferencia surgió el Acuerdo de los Pueblos cuyas conclusiones señalan al sistema capitalista y la crisis terminal del sistema civilizatorio, que ha impuesto una lógica de competencia, progreso y crecimiento ilimitado, como el origen de los males que aquejan a la humanidad y a la Madre Tierra, que se han transformado en fuente sólo de materias primas y los seres

³³ Carlos Mora Vanegas, “Fracaso y caos en la Cumbre de Copenhague”, en *Mirada Global.com, Revista on-line desde Latinoamérica*, sin fecha, en http://www.miradaglobal.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1193&Itemid=9&lang=es.

³⁴ Vinicius Mansur, “ONU abucheada y Evo pide la muerte del capitalismo”, en Agencia Latinoamericana de Información (ALAI), 20 de abril de 2010, en <http://alainet.org/active/37528&lang=es>.

humanos en medios de producción y consumidores.³⁵ Por ello, el Acuerdo planteaba la revalorización y el fortalecimiento de los conocimientos y las prácticas de los pueblos indígenas, afirmados en la vivencia y propuesta de “Vivir Bien”, reconociendo la relación indivisible, interdependiente, complementaria y espiritual con la Madre Tierra, lo que algunos autores han denominado *pachamamismo*.³⁶

La Conferencia de Cochabamba no careció de problemas; hubo confusión respecto de los horarios y las sedes de los eventos alternos y los grupos de trabajo. Varias organizaciones expresaron su preocupación denunciando que se pretendía manipular los resultados ya que una alianza de organizaciones de la sociedad civil bolivianas tuvo dificultades para constituir un “grupo de trabajo 18”.³⁷

A partir de la experiencia de Cochabamba varios representantes indígenas se acercaron a la presidencia mexicana de la COP para expresar sus preocupaciones por el curso que podrían tomar las negociaciones climáticas.

³⁵ Posteriormente, el 7 de mayo, en Nueva York, el presidente Morales entregaría al secretario general de la ONU estas conclusiones para que fueran discutidas en Cancún, aunque también había pedido que esa cumbre fuera suspendida porque, según él, sería un “fracaso”: “Cancún va ser otro Copenhague. Los pueblos van a perder la esperanza hacia sus Estados. Los Estados y las Naciones Unidas perderán autoridad frente al mundo que debate sobre el cambio climático”, dijo el gobernante boliviano. Véase Ramy Wurgaft, “Arranca en Bolivia la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre Cambio Climático”, en *El Mundo.es*, 19 de abril de 2010, en <http://www.elmundo.es/america/2010/04/20/noticias/1271721044.html>.

³⁶ Renaud Lambert, “El fantasma del pachamamismo. Equívocos y mistificaciones en torno de una deidad indígena andina”, en *Le Monde Diplomatique. Edición chilena*, marzo de 2011.

³⁷ Pat Mooney, “Notas desde Cochabamba”, en *No Manipulen la Madre Tierra*, 26 de abril de 2010, en <http://www.nomanipulenlamadretierra.org/2010/04/notes-from-cochabamba-by-pat-mooney/>.

En ocasión de la presidencia de la COP16, que sería celebrada en Cancún, en agosto de 2010, los representantes del cónclave indígena internacional, muchos de ellos provenientes de la experiencia de la adopción de la DNUDPI, se acercaron a los negociadores mexicanos para diseñar una estrategia de participación que les permitiera un espacio para plantear de manera sistemática sus preocupaciones en relación con el cambio climático.

Así se ideó un Taller Técnico Internacional organizado por un Comité Coordinador Indígena Internacional con el triple objetivo de establecer un diálogo de los pueblos indígenas con la presidencia de la COP16, un diálogo entre los pueblos indígenas y un diálogo de los pueblos indígenas con los Estados sobre las negociaciones de la CMNUCC, incluido por supuesto el gobierno de Bolivia.³⁸ En agosto de 2010, en la Conferencia sobre Cambio Climático realizada en Bonn, fue establecido el Comité Coordinador Indígena Internacional sobre la base de una representación regional.

El Taller Técnico Internacional de los Pueblos Indígenas con los Estados sobre las Negociaciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático se llevó a cabo del 27 al 29 de septiembre de 2010 en Xcaret, Quintana Roo, un parque natural cercano a la sede de la COP16. Este ejercicio fue auspiciado por el gobierno de México y por un Comité Indígena Nacional anfitrión integrado por representantes de organizaciones indígenas mexicanas.³⁹

³⁸ De hecho, el origen de esta iniciativa se remonta a la sesión de la CMNUCC celebrada en noviembre de 2009 en Barcelona, donde una representación del Foro Internacional de los Pueblos Indígenas sobre Cambio Climático expresó sus preocupaciones concernientes a su participación en el proceso y a la ausencia de referencias a los instrumentos internacionales.

³⁹ Entre ellas, SER A. C., UFIC, RITA A. C. y el Consejo Consultivo de Pueblos Indígenas de la CDI. Véase "Taller Técnico Internacional de los Pueblos Indígenas

Al Taller Técnico Internacional acudieron representantes indígenas de las diversas regiones del mundo (tres por región): Norteamérica, Sudamérica, Centroamérica, Asia, África, Pacífico y el Ártico. También asistió el presidente del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y el presidente del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como representantes de Estados Parte de la CMNUCC. Los participantes indígenas fueron seleccionados a partir de sus propios procesos regionales facilitados por un representante regional del Comité Coordinador Indígena Internacional y teniendo en cuenta su familiaridad y experiencia en el proceso de la CMNUCC.⁴⁰

con los Estados sobre las Negociaciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)”, en *Diálogos con la sociedad civil. Revista de la Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil*, año 1, núm. 1, enero-febrero de 2011, pp. 10-11, disponible en http://participacionsocial.sre.gob.mx/docs/informes_y_actividades_con_osc/dialogos/2011/ene_feb/dialogos_vol1.pdf.

⁴⁰ La diplomacia indígena en este evento estuvo conformada por: Andrea Carmen, Indian Treaty Council (ITC); Chief Bill Erasmus, jefe nacional Dene, Arctic Athabaskan Council; Tom Goldtooth, Dakota/Dine, Indigenous Environmental Network (IEN); Miguel Palacín, Consejo Andino de Organizaciones Indígenas (CAOI); Tarcila Rivera Zea, Centro de Culturas Indígenas del Perú, CHIRAPAQ; Juan Carlos Jintiach Arcos de la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA); Donald Rojas del Consejo Indígena Centroamericano (CICA); Dennis Mairena, del pueblo miskito, del Centro Autónomo y Desarrollo de los Pueblos Indígenas de Nicaragua (CADPI); Marcial Arias de la Fundación para la Promoción del Conocimiento Indígena (FPCI) y Alianza Mundial de los Pueblos Indígenas de los Bosques Tropicales; Joseph Ole Simel de Mainyoito Pastoralists Integrated Development Organization (MPIDO) de Kenya; Vital Bambanze de Unissons-Nous pour la Promotion des Batwa (UNIPROBA) de Burundi y del Comité de Coordinación de los Pueblos Indígenas de África (IPACC); Saoudata Aboubacrine, coordinadora de Tin Hinan, Mali, y coordinadora de mujeres del IPACC; Fiu Elisara de Ole Siosiomaga Society (OLSSI) de Samoa; Tuaine Marsters de The Cook Islands Association of Non Government Organisations (CIANGO); Malia Nobrega de Hawái de Na Koa Ikaika o ka Lahui Hawai'i y Waikiki Hawaiian Civic Club; Lars Anders Baer del Saami Council de Suecia; Pitseolalaq Moss-Davies, del Inuit Circumpolar Council de Groenlandia; Lene Kielsen Holm

Los debates giraron alrededor de los resultados de las últimas negociaciones celebradas en Bonn, pero los representantes indígenas insistieron en que los trabajos deberían hacer hincapié, como marco de referencia, en la DNUDPI, el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de Anchorage del 24 de abril de 2009, la Declaración de los Pueblos Indígenas en Cochabamba, abril de 2010, y la Posición del Foro Internacional de los Pueblos Indígenas sobre Cambio Climático en relación con las actuales negociaciones sobre cambio climático (Bonn, Alemania, junio de 2010).⁴¹

Los representantes indígenas acordaron un documento de posición que todas las negociaciones sobre cambio climático deberían tener en consideración y cuyas principales propuestas son: a) reconocer los derechos de los pueblos indígenas de conformidad con la DNUDPI, incluyendo el derecho a la libre determinación, tierras, territorios y todos los recursos, consentimiento libre, previo e informado, conocimientos tradicionales y medios de vida sostenibles, participación justa y equitativa en los be-

del Inuit Circumpolar Council; Joan Carling, Igorot y de Asia Indigenous Peoples Pact (AIPP) con sede en Tailandia; Devasish Roy, jefe de los pueblos indígenas chakma de los Chittagong Hill Tracts de Bangladesh; Abdon Nababan de la Indigenous Peoples Alliance of the Archipelago (AMAN) de Indonesia. Como patrocinadores y observadores del proceso participaron IWGIA con el apoyo de la Agencia Danesa de Cooperación Internacional, el capítulo mexicano de Oxfam, el Banco Mundial y dependencias del gobierno mexicano interesadas en los debates, la Comisión Nacional Forestal y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. El gobierno de Noruega mostró un gran interés por apoyar el encuentro.

⁴¹ Véase Christian Erni y Helen Tugendhat, *¿Qué es REDD? Una guía para las comunidades indígenas*, Lima, IWGIA/Servindi/FPP/AIPP/Tebtebba, 2010, pp. 49, 66, 67 y ss.; Foro Internacional de los Pueblos Indígenas sobre Cambio Climático; “Posición del Foro Internacional de los Pueblos Indígenas sobre Cambio Climático en relación con las actuales negociaciones sobre cambio climático”, disponible en <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2010/08/iipfccclimatechnpositionbonnjun10sp.pdf>.

neficios, así como otras normas y estándares internacionales relevantes de derechos humanos; b) garantizar la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en todos los mecanismos, órganos y procedimientos establecidos bajo la CMNUCC, incluyendo mitigación, adaptación, financiación, monitoreo, revisión, verificación y transferencia de tecnología; c) reconocer y proteger el patrimonio cultural y conocimientos indígenas, las innovaciones, tecnologías, expresiones culturales tradicionales, creencias espirituales de los pueblos indígenas; d) garantizar el acceso directo e inmediato de los pueblos indígenas a la financiación, las tecnologías apropiadas y el fortalecimiento de capacidades; e) reconocer y visibilizar el estado de vulnerabilidad de todos los pueblos indígenas, incluyendo a los pueblos indígenas en países desarrollados y en desarrollo, en las cuestiones del cambio climático; f) garantizar la perspectiva de equidad de género e intergeneracional (niños, mujeres, jóvenes y ancianos) en todos los textos de negociación.

La diplomacia indígena probó su eficacia y capacidad de incidencia una vez más al ver en los Acuerdos de Cancún algunos resultados importantes pues, por vez primera en esta Conferencia, se incluyeron los derechos humanos.⁴²

Los resultados positivos de la Conferencia de Cancún generaron varios compromisos, uno de los cuales era el segui-

⁴² Por ejemplo, se toma nota de la DNUDPI, particularmente en el tema de la degradación forestal, y de la resolución 10/4 del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos humanos y el cambio climático en la que se reconoce que los efectos adversos del cambio climático tienen consecuencias en el disfrute efectivo de los derechos humanos y que los efectos del cambio climático se dejarán sentir con más fuerza en la población en situación de vulnerabilidad, como la condición de indígena. También se reconoce que es necesario contar con la participación de un amplio espectro de interesados a nivel mundial, regional, nacional y local con la participación de los pueblos indígenas. Véase Convención Marco sobre el Cambio Climático, Decisión 1/CP.16, Acuerdos de Cancún: resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención, FCCC/CP/2010/7/Add.1, 15 de marzo de 2011.

miento a los debates del Taller de Xcaret por parte de la presidencia mexicana de la COP16. Por ello, un año después, en la ciudad de Oaxaca, del 10 al 12 de octubre de 2011, se llevó a cabo un Segundo Taller Técnico Internacional para el Diálogo de los Pueblos Indígenas y los Estados Parte de la CMNUCC, esta vez con una orientación particular: “Poniendo en marcha los Acuerdos de Cancún”. Se trató de un ejercicio al que, felizmente, se sumó un gobierno subnacional (Oaxaca) y que se propuso dar continuidad a Xcaret a la luz de los resultados de la COP16 y analizar los retos pendientes hacia la COP17 a celebrarse en Durban, Sudáfrica, en 2011, y más allá.⁴³

⁴³ Al taller, que se desarrolló a lo largo de tres días acudieron importantes representantes de gobiernos, como el embajador Juan Manuel Gómez Robledo, subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la Cancillería mexicana; el embajador Luis Alfonso de Alba, representante especial de México para Cambio Climático; la embajadora Nozipho Joyce Mxakato-Diseko, representante especial de Sudáfrica para Cambio Climático; el embajador Jorge Argüello, representante permanente de la República de Argentina ante la ONU y presidente del G77 más China; la embajadora de la Unión Europea en México, Marie-Anne Coninx; y la señora Eka Melisa, de la Coordinación de Asesores del presidente de Indonesia en asuntos relacionados con el cambio climático. A este Segundo Taller Técnico Internacional acudieron *mutatis mutandis* las mismas representaciones regionales indígenas mencionadas más arriba, con las siguientes excepciones: Luis Vittor, Perú, por la CAO; Edwin Sánchez, Ecuador, coordinador general de la COICA; Leanna Ellsworth, de Canadá, del Inuit Circumpolar Council; Lene Kielsen Holm, de Groenlandia, también del Inuit Circumpolar Council; Mina Setra, batak de Indonesia, por la Indigenous Peoples Alliance of the Archipelago. Por parte de los Estados asistieron representantes de Bolivia, Perú, Panamá, Argentina, Filipinas, Sudáfrica, Indonesia, Dinamarca, México y la Unión Europea. Participaron igualmente representantes del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU, el presidente del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU y como observadores asistieron: IWGIA, los capítulos sudafricano y mexicano de Oxfam, el Native American Rights Fund, SER, A. C., RITA A. C., y la UFIC A. C. Por parte del gobierno federal asistieron esta vez la Semarnat y la CDI. Por cierto, la clausura de este foro sirvió de marco para que el gobernador del estado de Oaxaca firmara un decreto (promovido del secretario de Asuntos Indígenas del gobierno de Oaxaca, licenciado Adelfo Regino) por el que se instituyó el 12 de octubre como Día de la Reconstitución de los Pueblos Indígenas de Oaxaca en sustitución del Día de la Raza.

Los resultados de este encuentro fueron plasmados en un “Plan de acción de Oaxaca de los pueblos indígenas: de Cancún a Durban y más allá”, en el cual los representantes de la diplomacia indígena reconocieron que los Acuerdos de Cancún incluyen elementos positivos relacionados con los pueblos indígenas, sobre todo en lo que concierne a la participación plena y efectiva, el respeto al conocimiento tradicional y a los derechos de los pueblos indígenas, “tomando nota” de la DNUDPI. También se afirma que, con base en los esfuerzos de los pueblos indígenas, ha habido avances positivos en la participación de representantes indígenas en varios órganos internacionales relacionados con el cambio climático, como ONU-REDD, el Fondo para Reducir las Emisiones de Carbono mediante la Protección de los Bosques, el Programa de Inversiones Forestales (FIP), así como en algunos órganos nacionales como los Grupos de Trabajo Nacional sobre REDD+. ⁴⁴

Finalmente, los representantes indígenas plantearon una serie de estrategias para ir más allá de la COP inmediata (Durban) que incluyen, entre otras, adoptar los logros en Cancún y en otros procesos de la ONU para apoyar la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas; organizar reuniones con los delegados y ministros de Estados para un mayor compromiso, sobre todo con los Estados africanos y el G77 más China sobre la DNUDPI, y sensibilizar y avanzar en el entendimiento de los derechos y perspectivas de los pueblos indígenas; lograr el apoyo de las ONG y otras partes interesadas para aprobar las propuestas de los pueblos indígenas, y crear solidaridad y coordinar acciones dentro y fuera de los procesos de la CMNUCC. ⁴⁵

⁴⁴ “Plan de Acción de Oaxaca de los Pueblos Indígenas: de Cancún a Durban y más allá”, Oaxaca, México, 12 de octubre de 2011, disponible en <http://www.sai.oaxaca.gob.mx/contenido/pdf/documentos/Declaratoria%20Foro%20cambio%20climatico%20Oaxaca.pdf>.

⁴⁵ *Idem.*

La diplomacia indígena hoy⁴⁶

En estas páginas hemos repasado someramente algunos de los espacios que los movimientos y organizaciones indígenas han logrado construir de manera institucional a fin de establecer mecanismos de diálogo (y también de denuncia) con los gobiernos. Con la diplomacia indígena se descubrió que el plano internacional posibilita el diálogo con los gobiernos y apuntala los temas de la agenda.

Por un lado, la diplomacia indígena se expresa en una amplia gama que responde a la diversidad geográfica lingüística, étnica e histórica (en relación con los procesos de colonización antes evocados), pero por otro mundialmente existe una consistencia en los temas de discusión, los cuales se ubican en el marco internacional de los derechos humanos en sus diversos géneros: civiles y políticos (libre determinación, consentimiento libre, previo e informado), económicos, sociales y culturales, y los derechos medioambientales (cambio climático, megaproyectos energéticos, industrias extractivas, etcétera).

Cada vez es más aceptado, como teoría y práctica, el ejercicio de otras diplomacias (pública, cultural, federativa, ciudadana, legislativa, etcétera).⁴⁷ La diplomacia indígena emerge en todo su derecho como uno de los cabildeos más activos, eficaces, maleables, con un programa bien definido (basado esencialmente en la DNUDPI) y estrategias comunes que se definen en

⁴⁶ Para una referencia conceptual sobre diplomacia indígena véase Antonio Alejo Jaime, *Globalizaciones y sociedades civiles en las Américas: nuevas diplomacias en Argentina y México*, tesis doctoral, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela, 2011, p. 291.

⁴⁷ Véanse César Villanueva Rivas (coord.), *Revista Mexicana de Política Exterior, Diplomacia pública y cultural*, núm. 85, febrero de 2008-noviembre de 2009, disponible en <http://www.sre.gob.mx/revistadigital/index.php/numero-85> y A. Alejo Jaime, *op. cit.*, p. 66.

los cónclaves regionales y después en los cónclaves internacionales (donde espacios institucionales como el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, las grandes conferencias internacionales, son las arenas más importantes).

Existen posiciones y planteamientos muy concretos, como el que aparece en la página electrónica Diplomacia Indígena que, por ejemplo, define su quehacer de la siguiente manera:

La diplomacia indígena se refiere al conjunto de acciones que realizan los pueblos indígenas y las naciones originarias en el campo de las relaciones internacionales con los Estados [...] Se realiza bajo los principios de defensa de los derechos humanos y los derechos de la naturaleza, a partir de los acuerdos y tratados de cooperación y de la permanente promoción de la solidaridad entre los pueblos [...] En el ámbito nacional las acciones de diplomacia indígena incluyen el diálogo y acuerdo con los Estados en relación a la implementación y el efectivo cumplimiento de los tratados internacionales sobre derechos humanos de los pueblos indígenas, especialmente en el caso de los convenios multilaterales ratificados por los Estados parte [...] Los pueblos indígenas a través de sus organizaciones y sus líderes, desarrollan actividades de incidencia en los ámbitos nacional e internacional para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos humanos y libertades fundamentales al amparo de los instrumentos y mecanismos de protección existente; se constituyen en actores fundamentales en la generación de nuevos instrumentos de derecho internacional.⁴⁸

⁴⁸ “Qué es la diplomacia indígena”, en Diplomacia Indígena, en <http://www.diplomaciaindigena.org/acerca-de-diplomacia-indigena/que-es-la-diplomacia-indigena/>.

La diplomacia indígena es internacionalmente abordada en diferentes niveles: incidencia con organizaciones multilaterales, gobiernos y Estados, intercambio de experiencias con otros pueblos indígenas del mundo, y construcción de redes de apoyo de base de la sociedad civil. La diplomacia indígena es una herramienta para que las demandas de los pueblos sean escuchadas por organismos internacionales.

Como hemos visto, la diplomacia indígena “institucional” hizo su aparición en el plano internacional a partir de los años cincuenta del siglo pasado, pero tiene raíces más profundas dado que los pueblos indígenas han llevado a cabo una historia de negociaciones, de gobierno a gobierno, con las potencias coloniales, con obvias variaciones regionales e históricas. No es casualidad que la piedra angular de los planteamientos de la diplomacia indígena siga siendo la libre determinación y la autonomía.⁴⁹

Ahora bien, en el programa de la diplomacia indígena estos conceptos no significan ni separación, ni secesión, ni balcanización, ni amenazas a la integridad territorial de los Estados, interpretación errónea que ha dado lugar a temores infundados y a la dificultad para avanzar en el desarrollo integral y sustentable, con identidad, de los indígenas. Por el contrario, los hechos y las declaraciones conducen a pensar que dichas aspiraciones apuntan hacia la construcción de una nueva relación con los Estados, basada en un marco de justicia, equidad e interculturalidad, y hacia un reconocimiento de la realidad pluricultural del mundo global y multipolar de nuestros días.

⁴⁹ Carlos Mamani Condori, “El derecho a la consulta previa en los procesos de las Naciones Unidas”, ponencia presentada en el taller para periodistas La consulta previa, libre e informada para pueblos indígenas, Cochabamba, Bolivia, Centro de Estudios Aplicados a los Derechos, Económicos, Sociales y Culturales (CEDESC), 9 de marzo de 2012, disponible en <http://www.ceadesc.org/wp-content/uploads/2012/04/Ponencia-Carlos-Mamani-Consulta-Previa-y-NNUU.pdf>.

Los espacios que la diplomacia indígena ha estado institucionalizando se han ampliado y diversificado. Desde el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas y la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, en Ginebra, hemos visto la creación del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas con sesiones anuales en Nueva York, donde se debate un amplio conjunto de temas relevantes, y la de órganos más especializados como el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, subsidiario del Consejo de Derechos Humanos, que se dedica a elaborar estudios temáticos y a hacer recomendaciones; por supuesto, no puede dejar de señalarse la figura del relator especial sobre los Derechos y Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas, quien elabora informes temáticos a las Naciones Unidas sobre la base de visitas de campo a los Estados.⁵⁰

Otros espacios de participación de la diplomacia indígena se encuentran en otros organismos del sistema de las Naciones Unidas, como la OIT, ya mencionada ampliamente; desde el año 2000 en la OMPI se reúne un Comité Intergubernamental sobre Propiedad Intelectual y Recursos Genéticos, Conocimientos Tradicionales y Folclore para llevar a cabo negociaciones con miras a obtener uno o varios instrumentos internacionales de carácter jurídico que garanticen la protección eficaz de los conocimientos tradicionales, las expresiones culturales tradicionales o folclore y los recursos genéticos.⁵¹

En los órganos creados en virtud de los tratados internacionales ya mencionados existe un intenso *lobby* indígena: en el

⁵⁰ OACNUDH, “Lista de temas de derechos humanos”, en Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, apartado Pueblos indígenas, en <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/ListofIssues.aspx>.

⁵¹ OMPI, “Conocimientos tradicionales, recursos genéticos y expresiones culturales tradicionales (folclore)”, en <http://www.wipo.int/tk/es/>.

Comité de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité de los Derechos del Niño y el Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

De manera cada vez más notable el cabildeo indígena hace su labor en la sustentación de los informes del examen periódico universal (EPU) basado en información objetiva sobre el cumplimiento de las obligaciones y los compromisos de cada Estado en materia de derechos humanos, sin duplicar la labor de los órganos creados en virtud de tratados.⁵² No pocas misiones permanentes en Ginebra reciben a delegados indígenas, quienes solicitan a esas misiones que realicen recomendaciones a tal o cual Estado en revisión por el EPU.⁵³

Desde luego, la diplomacia indígena ha penetrado paulatinamente las acciones y negociaciones de las agencias internacionales como la OMS, la UNICEF, la FAO, la UNESCO y desde luego el PNUD y la OACNUDH.

En el ámbito regional uno de los foros más importantes donde se ha ejercido la diplomacia indígena es la OEA donde los asuntos indígenas han sido tratados en múltiples resoluciones de la Asamblea General. Diversas áreas de la OEA buscan promover la protección y el desarrollo de los pueblos indígenas. Las Cumbres de las Américas y los órganos del sistema interamericano de derechos humanos desempeñan un papel central en este sentido.

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos en Defensa de los Pueblos Indígenas existe la Relatoría sobre De-

⁵² Según la resolución 60/251 de la Asamblea General que crea al Consejo de Derechos Humanos.

⁵³ OACNUDH, "Universal Periodic Review", en <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx>.

rechos de los Pueblos Indígenas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ha generado una importante jurisprudencia internacional al abordar distintos casos de pueblos indígenas.

Con menos éxito ha avanzado la diplomacia indígena en el proceso de elaboración del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que se aborda en el Grupo de Trabajo encargado de elaborar dicho proyecto desde fines de los noventa;⁵⁴ durante varios años incluso se pensó, por ser la región americana una emblemáticamente indígena, que este proyecto de declaración tendría un mejor futuro que el Proyecto de la Declaración de la ONU, con estándares de reconocimiento y protección más elevados.

No se puede pasar por alto en este ensayo que en foros como el G20 la diplomacia indígena se hizo presente en respuesta a una invitación a participar que la presidencia mexicana hiciera al Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas en mayo de 2012 en su 11 periodo de sesiones.⁵⁵

Los representantes del Foro Permanente subrayaron la importancia de que los jefes de Estado tengan en consideración las recomendaciones emanadas de esa entidad de la ONU. En una reunión de diálogo de la presidencia del G20 con or-

⁵⁴ El Grupo de Trabajo fue presidido por el embajador indígena k'iche' de Guatemala, Juan León Alvarado, actualmente embajador de Guatemala ante el Reino de Noruega.

⁵⁵ “59. El Foro Permanente acoge con beneplácito la invitación del gobierno de México para incluir la participación de los miembros del Foro en la cumbre del Grupo de los Veinte, que se celebrará en junio de 2012. Decide nombrar a Saúl Vicente y a Dalee Sambo Dorough, miembros del Foro, para que participen en la cumbre, a fin de asegurarse de que sus puntos de vista y perspectivas se incorporen en el programa, los trabajos y el documento final de la cumbre, de conformidad con lo dispuesto en la Declaración”, Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, Informe sobre el 11 periodo de sesiones, 7 a 18 de mayo de 2012, E/C.19/2012/13, p. 12.

ganizaciones de la sociedad civil a la cual fueron invitados los indígenas, celebrada el 16 de junio de 2012, la representante de la Conferencia Circumpolar Inuit, Dalee Sambo Dorough, subrayó que los pueblos indígenas no deben confundirse con las organizaciones de la sociedad civil y precisó que, para abordar el problema del desarrollo, se debe tener en consideración la perspectiva de derechos humanos, en particular la DNUDPI y las resoluciones de la ONU sobre el derecho a la seguridad alimentaria.⁵⁶

También señaló que el derecho de los pueblos indígenas a la alimentación y la soberanía alimentaria está vinculado de manera indisoluble al reconocimiento colectivo de los derechos a la tierra y los territorios y recursos, la cultura, los valores y la organización social, y que ese derecho depende del acceso a sus tierras y a otros recursos naturales en sus territorios, así como de su control; precisó que sin el acceso a bosques, océanos, ríos, lagos y tierras para el cultivo y la sostenibilidad de las fuentes de alimentos es imposible alcanzar la soberanía alimentaria. Por ello, según dijo, es obligación de los Estados defender el derecho a la consulta bajo el consentimiento libre, previo e informado, y evitar conflictos que surjan por las actividades de las industrias extractivas, los proyectos hídricos, energéticos y de infraestructura a gran escala, y las inversiones agrícolas.

Finalmente, no se puede pasar por alto uno de los segmentos, quizás el más activo e importante de la diplomacia indígena: el papel que han jugado las mujeres indígenas en la promoción de sus valores y derechos. Se cometería el error de omitir muchos nombres si se intentara citar algunos, pero no se puede dejar de reconocer que las mujeres indígenas de regiones como

⁵⁶ “Intervención de Dalee Sambo-Dorough del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas en el Diálogo con la Presidencia Mexicana del G20 del 16 de junio de 2012”, video, en *mms://200.33.161.47/g20_dsd*.

el norte circumpolar, Norte, Centro y Sudamérica, Australia, Nueva Zelandia y el Pacífico, Asia, Medio Oriente y África han sabido no sólo promover temas de relevancia, sino conducir negociaciones y presidir asambleas internacionales con extraordinarios resultados. Hoy podemos comprobar que algunas de esas diplomáticas indígenas desempeñan tareas importantes en representación de sus gobiernos.

Conclusiones

Redacto estas líneas finales a unos días de la “reaparición” y “retorno” de los zapatistas el 21 de diciembre de 2012, la “fatídica” fecha que, según visiones escatológicas *new age*, anunciaba el fin del mundo, según las “profecías mayas” derivadas de ciertas estelas y documentos proféticos. No acaeció el fin del mundo; tampoco se puede decir que “reapareció” lo que no se ha ido.

La “nueva era” maya anunciada por los zapatistas en la toma silenciosa y pacífica de las ciudades chiapanecas, según varios comentaristas, pretende inaugurar un posicionamiento y una reafirmación en la agenda de justicia, de educación, inclusión y desarrollo con identidad (no sólo en México, sino en todas las regiones indígenas del planeta donde quedan tareas pendientes), en el marco de lo que algunos especialistas han llamado el “retorno de los indígenas”.⁵⁷

Uno de los escenarios que se otea en el horizonte es la Conferencia Mundial de Pueblos Indígenas de 2014 que tendrá lugar en Nueva York el 22 y 23 de septiembre de 2014. La resolución de la Asamblea General (A/Res/66/L.6), aprobada por consenso en la última sesión del 66 periodo de sesiones (17 de

⁵⁷ R. Stavenhagen, *Los pueblos originarios...*; Y. Le Bot, *op. cit.*

septiembre de 2012), establece la organización y modalidades del Segmento de Alto Nivel de la Asamblea General que será conocido como “Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas”.

Según dicha resolución, la Conferencia Mundial constará de sesiones de apertura y clausura, mesas interactivas y un panel de discusión. Es importante mencionar que las mesas y el panel serán copresididos por un Estado Miembro y un representante de pueblos indígenas, lo que significará la primera ocasión en que la Asamblea General adopta un procedimiento en el que un actor no estatal copreside un diálogo interactivo al lado de un representante gubernamental. También, la resolución establece un procedimiento específico para la acreditación de las organizaciones e instituciones de pueblos indígenas, complementarios del proceso tradicional de acreditación de ONG y otros actores, por lo que se reconoce la naturaleza distinta de las organizaciones e instituciones indígenas. Finalmente, se estipula que el resultado será un documento orientado a la acción que deberá contribuir a la realización de los derechos de los pueblos indígenas y promover los objetivos de la DNUDPI, así como los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente.

Vale la pena subrayar que éste ha sido un proceso *sui generis* en la ONU, en el cual el presidente de la Asamblea General designó a John Henriksen, del parlamento saami y al embajador Luis Alfonso de Alba, representante permanente de México ante la ONU, para llevar a cabo el proceso de consultas informales con los Estados Miembros y con representantes de pueblos indígenas para definir las modalidades de la Conferencia y establecer los esquemas de acreditación y participación de los pueblos indígenas que recogió la mencionada resolución.

Habrà pues que estar atentos a los resultados de la Conferencia, que supone la participación de los mecanismos indígenas de la ONU (Foro Permanente, Mecanismo de Expertos y

el relator especial) y de las distintas reuniones y eventos regionales o temáticos con objeto de contribuir a los debates sobre el documento final, y donde seguramente veremos en acción a la diplomacia indígena.

Se concluye pues este ensayo afirmando que la diplomacia indígena se presenta, para gobiernos, agencias y organismos internacionales, como un instrumento de fundamental importancia y de gran ayuda para tender los puentes necesarios hacia un desarrollo con identidad, incluyente e intercultural, en el marco de la necesaria nueva relación entre Estados y pueblos indígenas como actores responsables para perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural, con lo cual, además, se permitirá dejar en el pasado el falso “problema indígena”.