

PRESENTACIÓN

El Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de la OEA presenta este volumen en el marco del “Programa de acción del Departamento de Derecho Internacional de la OEA sobre los pueblos indígenas en las Américas” que pretende dotar a los pueblos indígenas con las herramientas necesarias para confrontar sus problemas y necesidades en las diversas esferas de la vida nacional, así como fortalecer la participación en el plano hemisférico.

El volumen presenta los desarrollos sobre los derechos de los pueblos indígenas en el plano internacional, tanto universal como regional, con especial énfasis en el trabajo de promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas de las Américas realizado por la Organización de los Estados Americanos, sus órganos, organismos y entidades pertinentes.

En virtud del Programa mencionado esta publicación pretende servir de instrumento pedagógico para las actividades de formación organizadas por el Departamento de Derecho internacional y se espera que este documento contribuya en la capacitación de los participantes, beneficiando sus propias comunidades y lugares de trabajo.

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN A LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

INTRODUCCIÓN A LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS-OEA

Esta introducción pretende explicar los orígenes del sistema interamericano a través de las decisiones de las primeras conferencias y congresos hemisféricos que permiten constatar un primer desarrollo de las relaciones internacionales de la época. Se describen algunos principios e instituciones nacientes, haciendo énfasis en aquellos que conforman el legado del sistema que conocemos en nuestros días.

Asimismo, se proponen algunas precisiones respecto al espacio acordado al tema indígena, al incipiente indigenismo y a los pueblos y personas indígenas en dichos foros hemisféricos.

La presentación culmina con un análisis de la Organización de los Estados Americanos (OEA), su estructura orgánica además de los principios y valores que guían su actuar.

1. ORIGEN

El relacionamiento de los Estados del hemisferio que conforman el sistema interamericano que conocemos en nuestros días encuentra sus raíces en el siglo XIX, al momento en que las nuevas repúblicas se hallaban en sus respectivos procesos para adquirir su independencia de las potencias europeas. En este contexto, se desarrollan los Congresos Hispanoamericanos y las Conferencias Internacionales Americanas.

1.1. Congresos hispanoamericanos¹

Los Congresos Hispanoamericanos conglomeraban las nacientes repúblicas del hemisferio con el objeto de afianzar sus relaciones internacionales. En total, hubo seis congresos hispanoamericanos. El primero en Panamá, tres en Lima, uno en Washington y el último en Montevideo.

El primer congreso fue una iniciativa de Simón Bolívar en Panamá en 1826, en el cual participaron Colombia (hoy compuesto por las repúblicas de Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela), Centroamérica (actuales cinco repúblicas centroamericanas), Perú y México. En la oportunidad, se adoptó el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua de 1826, pacto que buscaba “establecer una unión federativa, conjurar amenazas y defender la soberanía e independencia de todas y cada una de las potencias confederadas”, también se adoptó una disposición favor de la abolición y extirpación del tráfico de esclavos de África²

En el primer Congreso de Lima de 1847-1848 se adoptaron cuatro instrumentos destacándose el Tratado de Confederación que pretendía consolidar la unión. También se adoptó una Convención de Correos y un Tratado de Comercio y Navegación. Este Congreso

¹ F.V. García Amador, Sistema Interamericano a través de Tratados, Convenciones y otros documentos, pp. 1-69.

² Artículo 2 del Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua de 1826.

adopta la doctrina del *uti possidetis juris* que validaba los límites que tenían las distintas dependencias de la metrópolis española al momento de la independencia.

Hubo un par de congresos regionales, el primero en Santiago el 15 de septiembre de 1856 que reunió a países emergentes de América del Sur, y otro en Washington D. C. que reunió a representantes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nueva Granada (Colombia), Perú y Venezuela y culminó con la adopción del Tratado de Alianza y Confederación que incorpora el concepto de Asistencia Recíproca. En el segundo Congreso de Lima de 1864-1865, se adoptan dos nuevos tratados, uno en materia defensa y otros de conservación de la paz. El tercer Congreso de Lima (1877-1880) buscaba armonizar las legislaciones de los diversos Estados. En la instancia se aprobó un tratado para establecer reglas uniformes en materia de derecho internacional privado, y un tratado de extradición. Finalmente, el Congreso de Montevideo reunió a los países sudamericanos y aprobó ocho tratados y un protocolo.

Desde el punto de vista político, la nueva organización que tomaba forma a la luz de los congresos y de los instrumentos adoptados consistía más bien una integración confederativa, en donde se buscó consolidar un sistema de seguridad colectiva e imponer la solidaridad colectiva, además del respeto del principio de la no intervención y de la inviolabilidad del territorio nacional. También se vislumbra desde muy temprano la preocupación por métodos y procedimientos para el arreglo pacífico de controversias internacionales³.

1.2 Conferencias Internacionales Americanas y la Unión Panamericana

Las Conferencias Internacionales Americanas reunían gobiernos latinoamericanos y de Estados Unidos y adoptaban instrumentos jurídicos de naturaleza diferente, tales como tratados y resoluciones. Las Conferencia contaban con una secretaría permanente conocida como la Unión Panamericana, situada en Washington, D. C. en el mismo edificio que hoy abriga a la OEA⁴. La primera conferencia tuvo lugar en 1889 en EEUU por iniciativa de dicho gobierno y estuvo compuesta de los representantes diplomáticos latinoamericanos acreditados en Washington D.C.

La IX Conferencia Internacional Americana celebrada el 30 de abril de 1948 Bogotá, Colombia adopta instrumentos fundamentales en el sistema interamericano de nuestros días, tales como la Carta de la OEA (en vigencia desde 1951), el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas ("Pacto de Bogotá") y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, entre otros⁵.

Previo a la adopción de la Carta de la OEA que crea la Organización de los Estados Americanos, el sistema interamericano se había dotado de órganos especializados en diversos temas, muchos de los cuales todavía existen. Los órganos precursores del sistema interamericano aparecen en los inicios del siglo XX:

- La Unión Panamericana, hoy la OEA

³ Id. pp.29-57.

⁴ Dotación Carnegie Para la Paz Internacional, Conferencias Internacionales Americanas (1889-1936), xv-xvi.

⁵ Jean-Michel Arrighi, La Organización de los Estados Americanos, Editora Manole, p. 19.

- La Organización Panamericana de la Salud que surge como Oficina Sanitaria Panamericana, cuya primera asamblea data de 1902.
- El Instituto del Niño fue establecido en 1924, hoy se denomina Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (IIN).
- El Banco Interamericano de Desarrollo que dispone de una Convención abierta a la firma desde mayo de 1940.
- El Comité Jurídico Interamericano, órgano consultivo de la Organización de los Estados Americanos en materias jurídicas, cuyos orígenes remontan al año 1906.

1.3 La incorporación de la temática indígena en el origen del sistema interamericano

1.3.1 El tema indígena en las Conferencias Internacionales Americanas

Es posible constatar por lo menos cinco conferencias internacionales que adoptaron decisiones que implicaban aspectos sustantivos sobre la vida de los pueblos indígenas:

Quinta Conferencia Internacional Americana

celebrada en Santiago, Chile en 1923

“... 3º Pedir a los gobiernos de las diversas naciones americanas que establezcan o estimulen en sus institutos superiores de enseñanza, el estudio de las respectivas lenguas aborígenes”...

Octava Conferencia Internacional Americana

celebrada en Lima en 1938

1º.- Los indígenas, como descendientes de los primeros pobladores de las Tierras Americanas, tienen un derecho preferente a la protección de las autoridades públicas para suplir la deficiencia de su desarrollo físico e intelectual, y en consecuencia, todo cuanto se haga para mejorar el estado de los indios será una reparación, por la incomprensión con que fueron tratados en épocas anteriores.

2º.- Como al presente, los núcleos indígenas, en los diversos países americanos presentan distintos grados de asimilación al medio social, debe ser propósito de todos los gobiernos desarrollar políticas tendientes a la completa integración de aquellos, a los correspondientes medios nacionales, reconociendo para el efecto los valores autóctonos positivos en orden material y espiritual, y procurando que la asimilación se efectúe dentro de normas que, respetando dichos aspectos valiosos, capaciten a la población aborígen para participar eficazmente y dentro de un concepto igualitario

“Protección a los núcleos indígenas americanos”⁶, Resolución IX

⁶ Dotación Carnegie Para la Paz Internacional, Conferencias Internacionales Americanas. Primer suplemento (1938-1942), pp.28-29

Al mismo tiempo, la XII resolución invitaba a dar especial atención a los “problemas de la mujer indígena” además de incluir, en la Conferencia Interamericana de Indigenistas prevista para el año 1949, delegaciones compuestas por “mujeres capacitadas para tratar los problemas que afectan directamente a la mujer indígena”⁷.

Novena Conferencia Internacional Americana

celebrada en Bogotá en 1948

Adoptó el artículo 39 en la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, el cual lee⁸:

“En los países en donde exista el “problema de la población aborigen” se adoptarán las medidas necesarias para prestar al indio protección y asistencia, acompañándole la vida, la libertad y la propiedad, defendiéndolo del exterminio, resguardándolo de la opresión y la explotación, protegiéndolo de la miseria y suministrándole adecuada educación.

El Estado ejercerá su tutela para preservar, mantener y desarrollar el patrimonio de los indios o de sus tribus, y promoverá la explotación de las riquezas naturales, industriales, extractivas u otras fuentes de rendimiento, procedentes de dicho patrimonio o relacionadas con éste, en el sentido de asegurar, cuando sea oportuna, la emancipación económica de las agrupaciones autóctonas.

Deben crearse instituciones o servicios para la protección de los indios, y en particular para hacer respetar sus tierras, legalizar su posesión por los mismos y evitar la invasión de tales tierras por parte de extraños.”

Décima Conferencia Internacional Americana

celebrada en Caracas en 1954

Recomendó a los Estados Miembros⁹:

“b) Que, en las campañas de Alfabetización, procuren prestar especial atención a las poblaciones indígenas, por las características que éstas presentan.”

Como se puede apreciar, dichas resoluciones y declaraciones intentan imponer valores en lugar de proponer mecanismos para preservar los propios valores y visiones de las personas interesadas. Es posible apreciar durante esta época una visión paternalista que busca proteger y asistir al tiempo que impone políticas asimilacionistas.

El profesor James Anaya haciendo referencia a la doctrina de la tutela y del positivismo que imperaba durante esos años escribe: “el discurso jurídico internacional y sus

⁷ Id., p.29.

⁸ Departamento Jurídico de la Unión Panamericana, Conferencias Internacionales Americanas. Segundo suplemento (1945-1954), pp.202-203.

⁹ Id.pp.294-296.

procedimientos de toma de decisión terminaron apoyando a las fuerzas colonizadores que destruyeron la capacidad de los pueblos indígenas para determinar su propio destino en condiciones de igualdad".¹⁰

Las iniciativas que se emprenden en este periodo buscan responder a los desafíos que imponía el denominado "problema indígena":

a) Por un lado, existía el reconocimiento de que las poblaciones indígenas acusaban rasgos de extrema pobreza y eran víctimas de diversas situaciones de explotación y opresión. Es decir, se señalaba principalmente su condición socioeconómica. Ésta, a su vez, no se atribuía generalmente a la naturaleza del sistema socioeconómico vigente, sino más bien a las características culturales de los propios indígenas. Esta última posición, desarrollada principalmente por antropólogos, llegó a dominar el pensamiento indigenista durante varias décadas y marcó las orientaciones del indigenismo oficial.

b) Por otra parte, se seguía considerando, al igual que durante el siglo XIX, que la existencia de una numerosa población indígena, dividida en múltiples lenguas y culturas, constituía un obstáculo a la integración y la unidad nacional de los países latinoamericanos así como al progreso y al desarrollo de las naciones en su conjunto."¹¹

En este contexto, el indigenismo pretendía "atender y resolver los problemas que confrontan las poblaciones indígenas, con el objeto de integrarlas a la nacionalidad correspondiente"¹². En el mejor de los escenarios hubo tentativas de "legalizar la posesión" de las tierras como una forma de respeto, tal como lo proponía la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, sin embargo este instrumento no entró en vigencia.

1.3.2 El tema indígena en otros foros

Las decisiones tomadas por las Conferencias Internacionales Americanas en el tema indígena son asumidas por las Conferencias y Congresos Técnicos Panamericanos y los Congresos Indigenistas Americanos.

A) Las Conferencias y Congresos Técnicos Panamericanos

Las Conferencias y Congresos Técnicos Panamericanos corresponden a encuentros técnicos de asambleas oficiales a las que eran invitados los delegados de todas las repúblicas americanas (aunque hubo algunas que reunían a un grupo particular de Estados). Es posible vislumbrar decisiones emitidas en el ámbito de la educación, ciencia o que promueven el rol de la mujer¹³.

¹⁰ James Anaya, Los pueblos indígenas en el Derecho Internacional, Editorial Trotta, p.76.

¹¹ Rodolfo Stavenhagen, Derechos Indígenas y Derechos Humanos en América Latina, Sección IV.

¹² Alejandro Marroquín, Balance del indigenismo. Informe sobre la política indigenista en América (1972).

¹³ Dotación Carnegie Para la Paz Internacional (Primer suplemento, 1938-1942), op.cit. nota 7, p. 219.

En la **Segunda Conferencia Interamericana de Educación** celebrada en Santiago de Chile en 1934, la resolución XXVIII relativa la educación de los indígenas proponía respecto a los casos en que los indígenas constituyan parte considerable de la población, especialmente meridional:

1. Que dichos indígenas, cuando hablen la lengua inglesa, española o portuguesa, no sean objeto de escuelas especiales.
2. Que en las regiones donde los indígenas conserven su dialecto particular se establezcan centros de incorporación indígena que enseñen la lengua nacional, agricultura e industrias.
3. Que se establezcan becas en las escuelas primarias, profesionales y técnicas, ya sean fiscales o particulares, destinadas al perfeccionamiento de los indígenas, hombre y mujeres, cuando tengan aptitudes especiales para estudios superiores; favorecerlos de igual modo en los internados de segunda enseñanza. "

En la **Tercera Conferencia Interamericana de Educación** celebrada en México en 1937, la resolución hacía las siguientes recomendaciones:

- El Bilingüismo en la educación del indio.
- La fundación de centros de educación indígena.
- La creación de organismos que controlen las exploraciones, excavaciones, restauraciones e instituciones de estudio y conservación de los monumentos y de objetos que se encuentren en su territorio.
- Establecimiento de sociedades indianistas destinadas a proteger y fomentar las manifestaciones folklóricas.

Por su parte el **Séptimo Congreso Científico Americano** celebrado en México en 1925, en su sección indigenista, recomendaba:

13, 3º "...Qué, como el problema más apremiante del indio americano es el económico, la enseñanza debe proporcionarle ante todo la técnica del trabajo en el campo..."

15. "...Que, dentro de las características nacionales respectivas, se establezca un departamento dedicado especialmente al estudio y resolución de los problemas que afectan a los grupos indígenas.

Que, en la resolución del problema indígena se siga un plan integral que comprenda los aspectos económicos sociales y culturales.

Que para la resolución de los problemas económicos de las razas indígenas se formulen, por regiones económicas, planes basados en estudios concienzudos de investigación de su vida económica actual y se establezcan institutos para la formación de Directores de Economía de la Comunidad Indígena".

Por su parte, la **Asamblea Extraordinaria de la Comisión Interamericana de Mujeres** celebrada en 1949 en Buenos Aires, resolvió:

Adherirse a las recomendaciones del II Congreso Indigenista Interamericano de Cuzco, Perú, en lo referido a las Resoluciones XVII, XXVI, XLII, las cuales están destinadas a mejorar la condición de la mujer indígena del continente y se hallan concebidas en los siguientes términos:

“Que se adopten para el trabajador indígena, las normas contenidas en las legislaciones americanas en las cuales se han establecido plenamente los derechos de los trabajadores, la jubilación, la protección de la familia, como también la declaración hecha en las conferencias internacionales de que todos los hombres son libres y poseen derechos iguales, sin distinción de raza, nacionalidad o sexo”.

“En los países donde existe población indígena, que emprendan en sus escuelas rurales campañas extra-escolares, desde el punto de vista de la situación y condiciones de la mujer indígena; igualmente, en la medida en fuese posible, en la tarea de la elevación cultural de las mujeres indígenas adultas, se disponga de organizaciones y medios para el cuidado, vigilancia y educación de los hijos de las madres indígenas, durante los trabajos escolares”.

Y finalmente:

“Que todos los países americanos representados, promuevan una cruzada general en Pro de la educación de la mujer indígena

B) Congresos Indigenistas Americanos

Los Congresos Indigenistas Americanos eran congresos gubernamentales que trataban diversos aspectos que participaban de la política indigenista de los Estados. En su seno, el Instituto Indigenista Interamericano actuaba como Comisión Permanente.

Ha habido un total de once Congresos, celebrados entre 1940 y 1993. El primero tuvo lugar en Patzcuaro, México en 1940 y contó con una participación mixta de representantes de gobiernos e indígenas, en calidad de representantes de tribus o naciones¹⁴.

En la oportunidad se aprobó un acta final con 72 acuerdos, entre los cuales se destacan:

- I. Repartos de tierras indígenas.
- III. Desgastes del suelo.
- IV. Obras de irrigación.
- V. Alfabetos para lenguas indígenas.
- VI. Protección de las artes, etc.
- IX. Congreso Interamericano de Lingüística aplicada.
- XIII. Protección de las artes populares indígenas por medio de organismos nacionales.
- XVII. Creación de Refectorios Escolares gratuitos y restaurantes populares
- XXVIII-XXIX. Servicios Médicos, Cuestiones de Alimentación.
- XXXV. Política de la educación indígena y la revolución Mexicana.
- XXXVI. Educación Indígena desde el punto de vista de la experiencia de los Estados Unidos.
- XL-LVIII. Bienestar Político y Social de los Indígenas.

¹⁴ Id., pp.297-298.

- LIX. Establecimiento del Día del Indio (19 de abril)
- LXX. Creación de la Comisión Permanente del 1º Congreso Indigenista y sus funciones.
- LXXI. Creación del Instituto Indigenista Americano con Sede en la Ciudad de México.

Algunos autores consideran que la crisis que llevó a la suspensión de estos Congresos resulta en gran parte de la confrontación entre las propuestas de los Estados con las reivindicaciones de los pueblos indígenas que para entonces asistían a los Congresos como observadores, además de haber alcanzado una mayor participación en otros foros internacionales¹⁵. En el plano hemisférico, ya habían expresado críticas al sistema indigenista interamericano proponiendo su reforma¹⁶.

Las resoluciones adoptadas en el que sería el último Congreso celebrado en Managua, Nicaragua en 1993 dejan en evidencia un interés en mejorar la relación entre los Estados y los pueblos indígenas¹⁷: reconocimiento de circunscripciones especiales en los territorios que ocupan los pueblos indígenas; representación porcentual en los poderes del Estado; educación bilingüe en todos los niveles.

En el contexto internacional, la **I Cumbre Mundial de los Pueblos Indígenas** celebrada en Guatemala en 1993 ilustra preocupaciones similares¹⁸:

"consolidar la presencia activa y diferenciada de los grupos étnicos de América en la construcción de sociedades nacionales cada vez más justas, solidarias, democráticas y plurales, de bienestar generalizado".

"Reforma radical de la Convención de Pátzcuaro, a fin de reestructurar y reforzar al sistema indigenista de la región".

Finalmente, un estudio de Alejandro Marroquín sobre el grado de cumplimiento de las resoluciones adoptadas en los primeros seis congresos concluye que más del 88% de las resoluciones no han sido cumplidas debidamente. Entre los factores más importantes que han determinado su incumplimiento, Marroquín enumera¹⁹:

- a) La política general de los gobiernos americanos, los cuales no ven con simpatía los cambios que propugna el indigenismo, cambios que muchas veces, van en contra de los intereses de las oligarquías locales o nacionales.
- b) El problema económico.
- c) La falta de difusión de las resoluciones de cada congreso.
- d) La falta de técnicos con capacidad para llevar adelante su cumplimiento.
- e) Los obstáculos que los sectores que viven de la explotación del indio oponen al cumplimiento de las resoluciones indigenistas.
- f) La falta de obligatoriedad de las resoluciones".

¹⁵ R. Stavenhagen, op.cit. nota 11.

¹⁶ Laura Giraudo, "El Instituto Indigenista Interamericano y la participación indígena" en América Indígena Volumen LXII Número 3 Jul-Sep 2006, p.

¹⁷ Editorial, América Indígena, vol.54.1-2(1994)7

¹⁸ Id.

¹⁹ A. Marroquín, op.cit. nota 12.

C) Instituto Indigenista Interamericano

El Instituto Indigenista Interamericano se crea por resolución del Primer Congreso Indigenista, a través de la Convención Internacional de Pátzcuaro en noviembre de 1940 que llegó a ser ratificada por 17 países²⁰. El Instituto tenía su sede en Ciudad de México. En el año 2009, el Instituto por medio de una decisión de su Consejo Directivo del Instituto cerró sus operaciones, en seguimiento a la recomendación de la Asamblea General de la OEA dispuesta en su resolución AG/RES. 2370 (XXXVIII-O/08)²¹

Entre las funciones que tuvo el Instituto destacan la investigación sobre asuntos indígenas, la promoción del entrenamiento e intercambio de expertos. Además de actuar como entidad consultora para las oficinas indigenistas de los gobiernos de los Estados miembros y, como lo establecíamos anteriormente, Comisión Permanente de los Congresos Indigenistas Interamericanos.²²

Con el paso de los años el Instituto fue capaz de reunir un importante acervo histórico y bibliográfico sobre los pueblos indígenas del continente, entre los que se destaca²³:

- 24.204 volúmenes de la antigua biblioteca Manuel Gamio; 60.163 publicaciones periódicas
- Archivo histórico documental sobre las actividades del Instituto durante sus años de existencia
- Excedente de 1980 libros editados en el Instituto o en colaboración con otras instituciones,
- Excedentes de publicaciones periódicas, ya que el Instituto producía la Revista América Indígena, el Boletín Indigenista y el Anuario Indigenista,
- 3,084 libros y publicaciones y periódicas aun no procesados,
- Fondo cartográfico que contiene 318 mapas, cartas o ilustraciones relacionadas con los territorios indígenas

²⁰ Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela. Hasta el año 2000 los Estados Unidos de América formaron parte del Instituto. Cabe hacer notar que Canadá y España han sustentado el estatuto de países observadores.

²¹ Dicha resolución de la Asamblea General surge del Grupo de trabajo informal encargado de estudiar la situación del Instituto Indigenista Interamericano (III) establecido en el marco de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente el 30 de agosto de 2007, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo resolutivo 2 de la resolución AG/RES. 2284 (XXXVII-O/07) de la Asamblea General de la OEA, celebrada en Panamá en junio de 2007, denominada "Situación del Instituto Indigenista Interamericano". El informe del coordinador del Grupo de trabajo corresponde al documento CAJP/GT/III-5/08 rev.2 del 12 de mayo de 2008.

²² Subsecretaría de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de la OEA, Sistema Interamericano: Asuntos Jurídicos y Políticos, Vol. 1, pp. 203-204.

²³ . Presentación a cargo del Director del Programa Universitario México Nación Multicultural de la Universidad Nacional Autónoma de México (PUMC-UNAM), señor José Manuel Del Val Blanco, sobre las gestiones que ha realizado con respecto al acervo del Instituto Indigenista Interamericano (III), Síntesis de la reunión celebrada el 7 de febrero de 2011, documento CP/CAJP/SA.500/11

En virtud de la citada resolución de la Asamblea General, AG/RES. 2370 (XXXVIII-O/08), al cierre del Instituto, su “acervo bibliográfico, histórico, hemerográfico y videográfico” ha quedado en manos de la Universidad Autónoma de México, institución que se ha comprometido a “tomar las medidas necesarias para la recuperación, mantenimiento y difusión” de dicho patrimonio.

2. LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA)

La Organización de los Estados Americanos-OEA es una organización internacional de Estados independientes que pretende “lograr un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia”²⁴.

Para alcanzar dichos objetivos, la OEA cuenta entre sus propósitos “el afianzamiento de la paz y de la seguridad, la promoción y consolidación de la democracia, la prevención de controversias, la solución pacífica de controversias, la solidaridad ante la agresión, la promoción del desarrollo económico, social y cultural, la promoción del desarrollo económico, social y cultural, la erradicación de la pobreza y la efectiva limitación del armamento convencional”²⁵.

La OEA es una entidad de carácter regional dentro del sistema de Naciones Unidas creada por medio de un tratado, la Carta, que se adopta en 1948 y entra en vigencia en 1951.²⁶

ENMIENDAS A LA CARTA DE LA OEA ORIGINAL

La Carta original ha sido objeto de cuatro protocolos de enmienda que reforman el texto original:

1) El Protocolo de Buenos Aires de 1967

Introduce cambios de naturaleza orgánica, se instaura la Asamblea General y sus reuniones ordinarias cada año a partir del 1971.

2) El Protocolo de Cartagena de Indias de 1985

Incluye una provisión en la parte preambular en los siguientes términos “la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región”. Se incrementan las facultades del Consejo Permanente en materia de resolución pacífica de controversia y del Secretario General

3) El Protocolo de Washington, D.C. de 1992

Adopta el artículo 9 de la Carta sobre la suspensión del ejercicio de derecho a participación en caso de derrocamiento por la fuerza.

4) El Protocolo de Managua de 1993

Modifica la estructura orgánica en temas ligados al desarrollo, la ciencia, la educación, la economía y lo social, por medio de la creación del “Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral”.

²⁴ Carta de la OEA, artículo 1.

²⁵ Carta de la OEA, artículo 2.

²⁶ Ver artículos 1 y 131 respecto al relacionamiento entre la OEA y la ONU.

2.1 Membresía, voto y votaciones

La OEA está compuesta de los 35 de Estados independientes del continente cuya membresía está sujeta a la ratificación de la carta y aceptación de las obligaciones que este instrumento impone. La organización cuenta en su seno a 66 Estados observadores que corresponden a Estados independientes que no son del continente²⁷. La participación de entidades no gubernamentales conforman una categoría especial que se organiza en torno a la sociedad civil.

Todos los Estados miembros "son jurídicamente iguales, disfrutan de iguales derechos e igual capacidad para ejercerlos, y tienen iguales deberes"²⁸, independientemente del número de habitantes, producto interno bruto o superficie²⁹.

Votaciones

Cada estado tiene derecho a un voto, y aunque los reglamentos determinan las mayorías necesarias para tomar decisiones, en la práctica las decisiones se toman por consenso, es decir sin activa oposición de ningún Estado miembro, figura jurídica que se inscribe en el artículo 67 del Reglamento del Consejo Permanente.

2.2 Los Órganos

En virtud del artículo 53 de la Carta, la Organización de los Estados Americanos realiza sus fines por medio de:

- **La Asamblea General**

Órgano supremo compuesto por los cancilleres de cada país. Se reúne una vez al año de manera ordinaria a menos de ser convocada de manera extraordinaria en casos de urgencia. Se encarga, entre otros, de las políticas generales de la Organización, determina y coordina la organización de sus órganos, considera los asuntos ligados a la convivencia entre los Estados³⁰)

- **La Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores**

Órgano que considera "problemas de carácter urgente y de interés común para los Estados americanos", notablemente en caso de "ataque armado al territorio de un Estado americano o dentro de la región de seguridad que delimita el tratado vigente"³¹.

²⁷ El Consejo Permanente decide de la concesión de la condición de observador permanente. Véase resolución AG/RES. 50 (I-O/71) y resolución CP/RES.407 (573/84) de 27 de junio de 1984

²⁸ Artículo 10 de la Carta de la OEA.

²⁹ Un Estado con una superficie inferior a los 600 kilómetros cuadrados y una población del orden de los 160000 habitantes goza de los mismos derechos que Estado de una superficie de casi 10000 km cuadrados con una población más de 30 millones de personas.

³⁰ Carta de la OEA, artículos 54 al 60.

³¹ Carta de la OEA, artículos 61 a 69.

- Los Consejos

Existen dos Consejos, el Consejo Permanente y el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral cuyos mandatos dependen directamente de la Asamblea General. Pueden presentar estudios y propuestas de diversa índole y dentro de sus respectivas competencias a la Asamblea General, tal como por ejemplo proyectos de estudios o propuestas de instrumentos internacionales, reorganización de organismos y entidades especializadas o celebración de Conferencias³². Ambos consejos se apoyan en la Secretaría General para dar seguimiento a sus mandatos.

El Consejo Permanente da continuidad al trabajo de la Asamblea General durante el tiempo en que esta no sesiona y en este contexto habilita a la Secretaría General para el cumplimiento de las funciones administrativas. Tiene su sede en Washington, D.C. y está compuesto por un representante de cada Estado con categoría de Embajador. Entre otras funciones el CP organiza la Asamblea General y la Reunión de Consulta, formula recomendaciones sobre el funcionamiento de la organización y considera los informes de otros órganos incluyendo el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, el Comité Jurídico Interamericano, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Secretaría General, pudiendo hacer recomendaciones sobre dichos informes³³.

Por su parte, el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI) tiene como finalidad "promover la cooperación entre los Estados americanos con el propósito de lograr su desarrollo integral, y en particular para contribuir a la eliminación de la pobreza crítica".³⁴ El CIDI está integrado por todos los Estados miembros y sesiona en reuniones ordinarias, extraordinarias, especializadas y/o sectoriales.

- El Comité Jurídico Interamericano

El Comité Jurídico Interamericano es el órgano consultivo de la Organización de los Estados Americanos en materias jurídicas, promueve el desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional, y estudia los problemas jurídicos referentes a la integración de los países en desarrollo del Continente y la posibilidad de uniformar sus legislaciones en cuanto parezca conveniente.³⁵

El Comité Jurídico está integrado por once juristas que deben ser nacionales de los Estados miembros, y quienes actúan a título personal. El mandato de cada miembro es de cuatro años, y existe posibilidad de reelección. La sede del Comité Jurídico Interamericano está ubicada en Río de Janeiro, Brasil.

³² Carta de la OEA, artículos 70 a 79.

³³ Carta de la OEA, artículos 80 a 92.

³⁴ Carta de la OEA, artículos 93 a 98.

³⁵ Carta de la OEA, artículos 99 a 105.

- **La Comisión Interamericana de Derechos Humanos**

En virtud de la Carta de la OEA, la Comisión tiene por función principal “la promoción de la observación y defensa de los derechos humanos, además de ser un órgano consultivo de la Organización en dichas materias”³⁶.

- **La Secretaría General**

La Secretaría General es el “órgano central y permanente de la Organización de los Estados Americanos”. Entre sus funciones debe proporcionar servicios permanentes de secretaría a la Asamblea General y demás órganos, además de cumplir con los mandatos que le encarguen la Asamblea General, la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores y los consejos. Prepara temarios, reglamentos y proyectos para los presupuestos. Sirve de depositaria de los tratados y acuerdos, además de archivar los documentos de las Conferencias. Establece relaciones de cooperación. La Secretaría General de la OEA tiene su sede en Washington, D.C.³⁷

- **Las Conferencias Especializadas**

Las Conferencias Especializadas son reuniones intergubernamentales para tratar asuntos técnicos especiales o para desarrollar determinados aspectos de la cooperación interamericana³⁸

- **Los Organismos Especializados**

Los organismos especializados son “organismos intergubernamentales establecidos por acuerdos multilaterales que tengan determinadas funciones en materias técnicas de interés común para los Estados americanos”.

Dichos Organismos pueden establecer “relaciones de cooperación con Organismos mundiales de la misma índole, a fin de coordinar sus actividades. Al concertar acuerdos con Organismos Internacionales de carácter mundial, los Organismos Especializados Interamericanos deben mantener su identidad y posición como parte integrante de la Organización de los Estados Americanos, aun cuando desempeñen funciones regionales de los Organismos Internacionales” (Art. 129 de la Carta de la OEA).

³⁶ Carta de la OEA artículo 106.

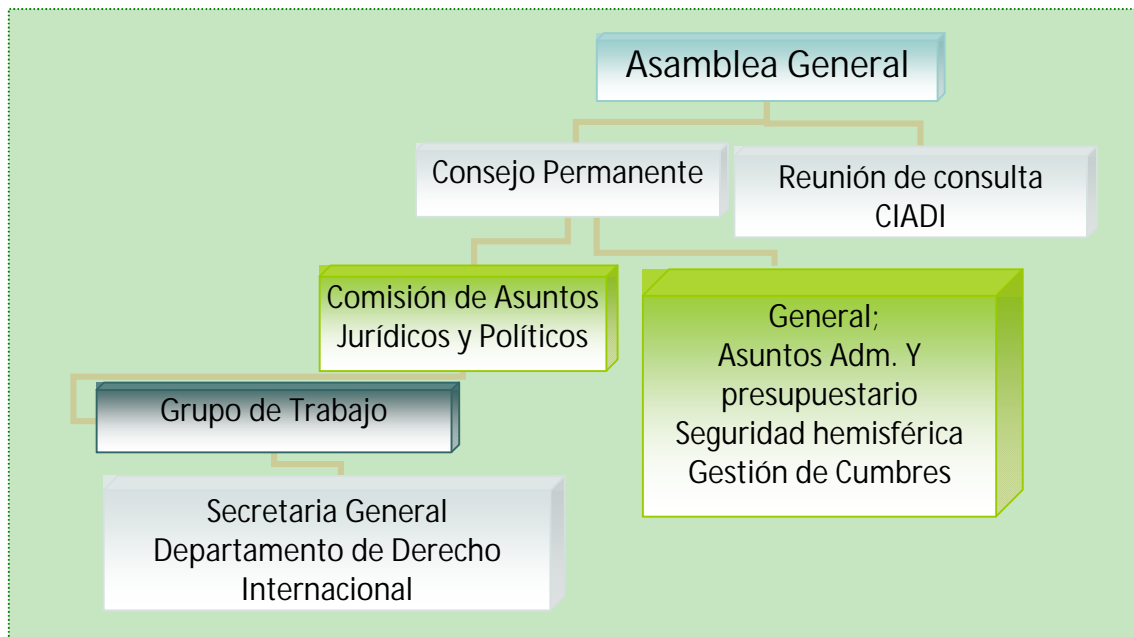
³⁷ Carta de la OEA, artículos 107 a 121.

³⁸ Carta de la OEA, artículos 122 y 123.

Organismos especializados de la OEA actualmente

- Organización Panamericana de la Salud (OPS)
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)
- Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (IIN)
- Instituto Panamericano de Geografía e Historia (IPGH)
- Comisión Interamericana de Mujeres (CIM)

Ilustración de la Organización en el tratamiento de las discusiones en torno al Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas:



2.3 Principios rectores

La OEA es un órgano político con voces divergentes y tensiones de diversos órdenes, que intenta imponer la conducción de las relaciones recíprocas de sus Estados miembros el respeto de preceptos impuestos por el "derecho internacional, la personalidad, soberanía e independencia de los Estados, la buena fe, la solidaridad, la no ingerencia en la elección del sistema político, económico y social", entre otros³⁹.

³⁹ Carta de la OEA, artículo 3.

De los 35 Estados miembros, en el campo jurídico convergen 20 países que albergan en su orden el sistema de derecho civil, europeo continental, 15 el sistema del common law, mientras que Canadá representa a ambos sistemas.

La OEA no es una entidad supranacional sino una institución a la cual los Estados ceden parte de su soberanía por medio de instrumentos jurídicos, planes de acción, iniciativas de cooperación, difusión, promoción y protección de derechos e imposición de obligaciones.

2.3.1- El principio de la igualdad de los Estados

La carta de la OEA no prevé la figura de la expulsión como una medida coercitiva para garantizar su fiel cumplimiento.

En el lugar de la expulsión, la Carta establece la figura de la suspensión del ejercicio del derecho de participación a los gobiernos. El artículo 9 de la Carta lee:

“Un miembro de la Organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido del ejercicio del derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las Conferencias Especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado”

De igual manera, todo Estado tiene el derecho de denunciar la Carta de la OEA y de esta manera retirarse de la organización, sin embargo ningún Estado se ha servido de dicho derecho establecido en el artículo 143 de la Carta⁴⁰.

2.3.2- Promoción del estado de derecho

El artículo 3 otorga a los Estados miembros libertad respecto a la forma de gobierno que decidan:

Art. 3 e) Todo Estado tiene derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, ya organizarse en la forma que más le convenga, y tiene el deber de no intervenir en los asuntos de otro Estado. Con sujeción a lo arriba dispuesto, los Estados americanos cooperarán ampliamente entre sí y con independencia de la naturaleza de sus sistemas políticos, económicos y sociales.

El respeto de la democracia representativa se impone como un compromiso de la organización y un principio de los Estados:

Los países se comprometen “a promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención” (Art. 2, b).

⁴⁰ J.-M. ARRIGHI, op.cit. nota, p.36.

Los Estados americanos reafirman los siguientes principios: “La solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa” (Art. 3, d).

Ruptura del orden constitucional

La organización dispone de las siguientes normas aplicables en caso de ruptura del orden constitucional por el que se derroca al jefe de estado legítimamente electo:

a) La resolución 1080 de la AG de 1991

En caso de “interrupción abrupta... del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo”.

b) El Protocolo de Washington de 1992

Incorporó a la Carta de la OEA el actual artículo 9 que puede provocar la suspensión de un gobierno cuando “un gobierno democráticamente constituido...es derrocado por la fuerza”.

Al presente este Protocolo no ha sido invocado. Es un instrumento que no goza de la ratificación de todas las partes, además, la república de México ha formulado una declaración contraria en el momento de su apertura a la firma.

c) Los artículos 20 y 21 de la Carta Democrática Interamericana

Resolución de la Asamblea General que establece un mecanismo pudiendo llegar a la suspensión de un gobierno en caso de “alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático” y para cuando “se constate que se ha producido la ruptura del orden democrático”.

2.3.3. Resolución Pacífica de Controversias

El Capítulo V de la Carta establece un listado de procedimientos pacíficos para avanzar en la búsqueda de una solución al momento en que una controversia no pueda ser resuelta por medios diplomáticos⁴¹. Adicionalmente, la Carta otorga al Consejo Permanente prerrogativas para proponer un procedimiento de solución de controversias⁴². Al mismo tiempo, el sistema interamericano cuenta con un Tratado Americano de Solución Pacífica de controversias (Pacto de Bogotá), en vigencia desde 1949, que junto con establecer diversos procedimientos de resolución, tales como buenos oficios, arbitraje, judicial, conciliación, permite a los Estados partes acceder a la Corte Internacional de Justicia.

2.3.4. Seguridad colectiva

Este principio consagrado desde los inicios del sistema interamericano, cuya expresión superior se vislumbra en el Tratado Interamericana de Asistencia Recíproca (TIAR)⁴³, asimila

⁴¹ Carta de la OEA, artículos 24 a 27.

⁴² Carta de la OEA, artículos 86 a 88.

⁴³ Adoptado en 1947 en Río de Janeiro y en vigencia desde 1948.

como un acto de agresión contra los demás Estados americanos, "toda agresión de un Estado contra la integridad o la inviolabilidad del territorio o contra la soberanía o la independencia política de un Estado americano". Adicionalmente, la Carta de la OEA impone la solidaridad continental o legítima defensa colectiva al aplicar los tratados especiales para contrarrestar situaciones que pongan en peligro la paz⁴⁴. A la luz de las llamadas nuevas amenazas a la seguridad, el sistema se ha dotado de medidas y acciones de índole multidimensionales⁴⁵.

2.3.5. Desarrollo Integral

El capítulo VII de la Carta describe al desarrollo integral y la justicia social como "elementos indispensables para la paz y la seguridad e involucrara un compromiso por parte de cada Estado en materia económica, social, educacional, cultural, científica y tecnológica".

Se insta a los Estados a realizar esfuerzos para establecer condiciones que favorezcan la libertad, dignidad, igualdad de oportunidades y seguridad económica; se respete el derecho al trabajo y a la organización de los trabajadores; la protección de la sociedad entre los sectores de la producción y la protección de la comunidad por parte de la administración pública y privada; la integración social; la seguridad social, y la asistencia legal. En el año 1988 los Estados se dotaron del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, más conocido como Protocolo de San Salvador que reconoce la "estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos" e insta a los Estados a adoptar medidas y disposiciones para lograr la plena efectividad de los derechos que se reconocen⁴⁶.

2.4 El Trabajo de la OEA

De manera concreta la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos desarrolla iniciativas en una variedad de dominios las cuales son impulsadas por los mismos Estados miembros por medio de los mandatos adoptados anualmente por la Asamblea General.

De nuestros días estas actividades se pueden congregar en cinco grupos: democracia; derechos humanos; seguridad multidimensional; desarrollo Integral y prosperidad; y derecho internacional y cooperación jurídica.

2.4.1 Democracia

La Secretaría de Asuntos Políticos es la entidad central en esta materia y realiza acciones encaminadas "a ampliar la legitimidad institucional en los procesos políticos y a fortalecer los mecanismos que conlleven al sostenimiento de los mismos"⁴⁷.

⁴⁴ Carta de la OEA, artículos 28 y 29.

⁴⁵ Ver al respecto la Declaración sobre Seguridad en las Américas.

⁴⁶ Ver al respecto los artículos preambulares del Protocolo de San Salvador en <http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/a-52.html>

⁴⁷ Información sobre el trabajo de la Secretaría de Asuntos Políticos puede ser consultada en: <http://www.oas.org/es/sap/?exp=yes>

Iniciativas realizadas por la Secretaría de Asuntos Políticos

- Misiones de cooperación y observación electoral;
- Se cuenta con una misión de apoyo al Proceso de paz en Colombia;
- Se da seguimiento a un Programa de universalización de la identidad civil en las Américas;
- Se brinda apoyo a la Secretaría General para atender los conflictos político-institucionales en la región;
- Se cuenta con programas nacionales de asistencia técnica integral en materia de gestión pública y las ramas ejecutivas y legislativas; y,
- Se ofrecen capacitaciones.

2.4.2 Derechos Humanos

Existen dos órganos encargados de la promoción y protección de derechos humanos en el sistema interamericano: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos

2.4.2.1 La Comisión Interamericana de Derechos Humanos

La Comisión tiene prerrogativas en virtud de la Carta de la OEA y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Tal como lo expresáramos anteriormente la Carta otorga a la Comisión la condición de órgano consultivo.

La Comisión está compuesta de siete comisionados elegidos por la Asamblea General de una lista de personas provenientes de los Estados miembros de la OEA. En este sentido no se requiere ser ciudadano de un Estado parte de la Convención para ostentar un puesto en la Comisión. El mandato de los jueces es de cuatro años y pueden ser reelectos una vez⁴⁸. La sede de la Comisión está ubicada en Washington D.C.

Entre las funciones de la Comisión se destacan las siguientes en virtud del artículo 41 de la Convención:

- a) estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América;
- b) formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos;
- c) preparar los estudios e informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones;
- d) solicitar de los gobiernos de los Estados miembros que le proporcionen informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos;
- e) atender las consultas que, por medio de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, le formulen los Estados miembros en cuestiones relacionadas

⁴⁸ Capítulo VII de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

con los derechos humanos y, dentro de sus posibilidades, les prestará el asesoramiento que éstos le soliciten;

f) actuar respecto de las peticiones y otras comunicaciones en ejercicio de su autoridad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 al 51 de esta Convención, y

g) rendir un informe anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

La Comisión cuenta con una Secretaría Ejecutiva ubicada en Washington, D.C. cuya función consiste en la “preparación de los proyectos de informes, resoluciones, estudios y otros trabajos que le encomienden la Comisión o el Presidente y hará que sean distribuidos, entre los miembros de la Comisión, las actas resumidas de sus reuniones y los documentos de que conozca la Comisión”. Además es la Secretaría la entidad que recibe las peticiones dirigidas a la Comisión. Dicha Secretaría se compone de un Secretario Ejecutivo y dos Secretarios Ejecutivos Adjuntos además del personal necesario para el mejor cumplimiento de las funciones⁴⁹.

2.4.2.2. La Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Corte Interamericana por su parte se compone de siete jueces cuyo mandato es de seis años con posibilidad de ser reelectos una vez. Los jueces deben ser nacionales de los Estados miembros de la Organización. La sede de la Corte se encuentra en Costa Rica⁵⁰.

Entre sus funciones la “Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención que le sea sometido”, tal como lo establece el artículo 52 de la Convención.

Las prerrogativas de la Corte provienen de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en este sentido para conocer de casos de interpretación y aplicación de dicho instrumento se requiere que los Estados partes en la Convención hayan reconocido como obligatoria su competencia. Al presente, los Estados Partes y la Comisión tienen derecho a someter un caso ante la Corte. En este sentido mientras no se hayan agotado las acciones o procedimientos a nivel interno o ante la Comisión no se puede proceder a la Corte, a menos de excepción⁵¹.

La Corte dispone del apoyo de una Secretaria con sede en San José igualmente, compuesta de un Secretario Principal y una Adjunto. La función de la Secretaría consiste en

2.4.3 Seguridad Multidimensional

La Secretaría de Seguridad Multidimensional (SSM) tiene por misión coordinar la cooperación entre los Estados miembros para luchar contra las amenazas a la seguridad nacional y de los ciudadanos, a la luz de los objetivos y propósitos contenidos en la

⁴⁹ Artículos 13 y 14 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

⁵⁰ Capítulo VII de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁵¹ Artículos 61 y 62 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Declaración sobre Seguridad en las Américas, instrumento que introduce el alcance multidimensional en la seguridad⁵².

Secretaría de Seguridad Multidimensional

- Dispone de una Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) que asiste a la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) en el fortalecimiento de las capacidades humanas e institucionales y canaliza los esfuerzos colectivos de los Estados miembros para reducir la producción, tráfico y el uso y abuso de drogas en las Américas.
- Dispone de una Secretaría del Comité Interamericano Contra el Terrorismo (CICTE) para prevenir, combatir y erradicar el terrorismo en las Américas.
- Apoya al proceso de las reuniones de Ministros de Seguridad Pública (MISPA) del Hemisferio y desarrolla actividades en la lucha contra el crimen organizado; la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados; la trata y el tráfico de personas; y las pandillas delictivas.
- Apoya la modernización de los ministerios de defensa por medio de capacitaciones y otras actividades de difusión.

2.4.4 Desarrollo Integral y prosperidad

La Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral (SEDI) apoya, facilita y promueve el desarrollo integral en los Estados miembros, además de promover el diálogo intersectorial, las asociaciones público-privadas y la creación de consenso en la integración de políticas públicas del desarrollo humano sostenible. La SEDI también busca movilizar recursos para la formulación, promoción e implementación de políticas, programas y proyectos de cooperación técnica en el área del desarrollo integral; el fomento de mecanismos y espacios para el intercambio de experiencias e información entre los Estados miembros en su área de competencia; y el desarrollo de actividades destinadas a fortalecer las capacidades humanas e institucionales para mejorar el desarrollo integral en todo el Hemisferio⁵³.

⁵² Información adicional sobre el trabajo de la Secretaría de Seguridad Multidimensional puede ser consultada en: <http://www.oas.org/es/ssm/default.asp>

⁵³ Información sobre el trabajo de la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral puede ser consultada en: <http://www.oas.org/es/sedi/>

Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral (SEDI)

- Promueve políticas sobre desarrollo humano, educación y cultura.
- Promueve el desarrollo económico por medio de la formulación de políticas públicas y de capacitaciones.
- Promueve programas y proyectos para mejorar la productividad y la competencia entre los actores económicos.
- Participa en el diseño e implementación de políticas, programas y proyectos orientados a integrar las prioridades ambientales, en materia de Manejo Integrado de Recursos Hídricos; Energía y Mitigación del Cambio Climático; Manejo del Riesgo y Adaptación al Cambio Climático; Biodiversidad y gestión sostenible del suelo; y, Derecho Ambiental, política y Gobernabilidad
- Brinda apoyo a los Estados para reducir la pobreza, disminuir las brechas de inequidad y lograr mayores niveles de desarrollo, en las áreas ligadas al sector laboral, protección al consumidor, protección social, migrantes, etc.
- Cuenta con un Fondo Especial Multilateral del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (FEMCIDI) cuyo propósito es mejorar la capacidad de los recursos humanos y a fortalecer las instituciones de gobierno, para lo cual provee financiamiento a proyectos en materia de Educación, Cultura, Desarrollo científico e intercambio y transferencia de tecnología; Desarrollo social, Generación de empleo productivo, Diversificación e integración económica, apertura comercial y acceso a mercados, Desarrollo sostenible del turismo y Desarrollo sostenible y medio ambiente.

2.4.5 Derecho Internacional y Cooperación Jurídica

La Secretaría de Asuntos Jurídicos está encargada de la promoción y del desarrollo del Derecho Internacional, además de prestar asesoría en dicha área a los cuerpos políticos y apoyar los mecanismos de seguimiento de algunas convenciones interamericanas⁵⁴.

⁵⁴ Información sobre el trabajo de la Secretaría de Asuntos Jurídicos puede ser consultada en http://www.oas.org/dil/esp/secretaria_asuntos_juridicos.htm

Secretaría de Asuntos Jurídicos

- Provee asesoramiento jurídico a la Asamblea General, la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, el Consejo Permanente, la Secretaría General, las Conferencias Especializadas Interamericanas, el Comité Jurídico Interamericano.
- Funge como depositaria de tratados multilaterales interamericanos y de acuerdos bilaterales celebrados por la OEA.
- Promueve la codificación y los desarrollos en materia de derecho internacional por medio de cursos, encuentros o seminarios.
- Ejecuta programas destinados a promover los derechos de los pueblos indígenas y afro descendientes por medio de capacitaciones y encuentros con expertos y representantes de gobierno;
- Asesora y presta servicios de secretaría técnica a la Conferencia de Estados Parte y al Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción
- Promueve la ratificación, implementación legislativa y aplicación de los tratados interamericanos de cooperación jurídica y judicial. En este contexto, ha desarrollado una "Red de Asistencia Jurídica Mutua en Materia Penal" que permite la comunicación electrónica segura entre las autoridades centrales que tratan cuestiones de asistencia mutua en materia penal, además de contar con un componente público con información sobre las legislaciones que dispone cada país

En conclusión

La OEA es una entidad política que se presenta como un foro privilegiado para intercambiar ideas en el ámbito de la diplomacia y de la política. Puede además servir de enlace en las relaciones internacionales de los países respecto a variados aspectos de la vida nacional: cultural, jurídico, judicial, social y económico.

- Foro que facilita el diálogo, En principio, todos son iguales con derecho a un voto y obligados a buscar consensos.
- Puede reaccionar con la celeridad y urgencia para resolver crisis, enfrentar desafíos y confrontar las diferencias en las relaciones entre los Estados.
- Busca imponer el respeto del derecho internacional en las relaciones entre sus miembros.
- Las decisiones no son siempre democráticas. Esta confrontada a la búsqueda de un equilibrio entre los diversos principios que los miembros han aceptado en su Carta pero en un contexto en donde cada uno trata de hacer valer propios intereses y prioridades.

CAPÍTULO II

EL TRABAJO DE LA OEA EN LA TEMÁTICA INDÍGENA

EL TRABAJO DE LA OEA EN LA TEMÁTICA INDÍGENA

1. INTRODUCCIÓN

En la época de la adopción de la Carta de la OEA, las manifestaciones sobre la temática indígena se centraron en mandatos que involucraban a los órganos especializados de la Organización y se vinculaban principalmente a las decisiones de los Congresos Indigenistas⁵⁵. También existen mandatos de órganos especializados que contemplaban la mejora del bienestar de un grupo en particular y que se dirigían a otras entidades o procesos. En 1972, la CIM emite una resolución a favor de la incorporación de la mujer indígena en el proceso de desarrollo de América Latina.

Entre 1977 y 1988, la Asamblea General de la OEA adoptó resoluciones respecto a la puesta en marcha del llamado “Plan Quinquenal de Acción Indigenista Interamericana”, que buscaba analizar y sugerir soluciones para los problemas culturales, políticos, sociales y económicos que afectan en forma negativa la vida y el progreso de las colectividades nativas, limitando su participación en el progreso general de desarrollo”. En el año 1989, la Asamblea General adopta la resolución que inicia el proceso para dotar a la OEA de un instrumento de protección de los pueblos indígenas.

Durante la década de los ochenta aparecen las primeras decisiones sobre los derechos de los pueblos indígenas de la Comisión y, luego en la década de los noventa se inician los desarrollos jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. De igual manera, la Comisión crea en el año 1990 la Relatoría sobre Derechos de los Pueblos Indígenas con el objeto de impulsar, sistematizar, reforzar y consolidar la acción que la CIDH venía desarrollando en la materia. La Relatoría sobre Derechos de los Pueblos Indígenas se ha ocupado de lograr un mayor conocimiento del sistema interamericano de protección de los derechos humanos y de los órganos que la sustentan, facilitando el acceso de los pueblos indígenas al sistema.

Por su parte, el Departamento de Derecho Internacional adoptó en el año 2009 un Programa de Acción sobre los Pueblos Indígenas en las Américas con el objetivo de “promover y fortalecer la participación de los pueblos indígenas en los distintos procesos internos e internacionales de toma de decisiones, sensibilizar a la sociedad en general sobre esta temática, capacitar a los representantes de los pueblos indígenas en diversas áreas que permitan el desarrollo integral de sus comunidades y transversalizar la temática indígena en los diversos proyectos y actividades de la Organización”.⁵⁶

⁵⁵ En los anales de la OEA, las Conferencias Internacionales Americanas fueron las precursoras respecto a la toma de decisiones sobre el tema indígena. En la Quinta Conferencia celebrada en 1922, la Resolución solicitaba a los Estados un estudio de las lenguas aborígenes en los institutos superiores de enseñanza; en la séptima y octava conferencias respectivamente se encomendaba a la Unión Panamericana -predecesor de la OEA- organizar una Conferencia Interamericana de Indigenistas Americanos en México y en Bolivia respectivamente, pero no se celebraron.

⁵⁶ Mayor información sobre el Programa de Acción sobre los Pueblos Indígenas en las Américas puede ser encontrada en el siguiente enlace: www.oas.org/dil/esp/indigenas.htm

En la actualidad...

Se constata la existencia de por lo menos cuatro espacios que promueven y amparan formas particulares de participación de los pueblos indígenas en distintas instancias de la OEA:

- Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas;
- Encuentros de Jefes de Estado y de Gobiernos: Cumbres de las Américas.
- Promoción y protección de los Derechos Humanos;
- Proyectos destinados a los pueblos indígenas

Junto con señalar las áreas que prestan una atención a la situación de los pueblos indígenas de las Américas, se identifican las formas de participación de los pueblos indígenas en la OEA.

1.1 La sociedad civil

De manera preliminar es importante notar que si bien la OEA es una organización hemisférica compuesta de Estados independientes, ha previsto en su seno la participación de entidades no gubernamentales, reconocidas con la denominación de organizaciones de la sociedad civil (OSC).

La sociedad civil es definida como "Toda institución, organización o entidad nacional o internacional integrada por personas naturales o jurídicas de carácter no gubernamental".

Las directrices de la sociedad civil "regulan la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de los órganos, organismos o entidades de la OEA". El mecanismo prevé la posibilidad de registrarse o de obtener permisos como invitados especiales⁵⁷.

El Consejo Permanente de la OEA cuenta con la potestad de celebrar acuerdos de cooperación con otros organismos americanos de "reconocida autoridad internacional" (art. 53 de la Carta)⁵⁸. La relación de la OEA con las organizaciones no gubernamentales está sujeta al respeto de los principios y propósitos de su Carta (AG/RES. 57 (I-O/71)). Por medio de la resolución CP/RES. 704 (1129/97) se establece la condición jurídica de las organizaciones no gubernamentales en la OEA, (

A nivel institucional, en el año 1999 se creó una Comisión sobre la participación de la sociedad civil en las actividades de la OEA cuyo mandato consistió en el establecimiento de procedimientos de interacción entre la sociedad civil y los cuerpos políticos de la OEA⁵⁹.

⁵⁷ Manual para la Participación de la Sociedad Civil en la Organización de los Estados Americanos y en las Cumbres de las Américas, Departamento de Asuntos Internacionales, Secretaría de Relaciones Externas, Organización de los Estados Americanos, Washington, DC, 2009, p. 19.

⁵⁸ Norma aprobada en 1949.

⁵⁹ Debido cambios estructurales en el año 2002, esta entidad se conoce con el nombre de "Comisión de Gestión de Cumbres Interamericanas y participación de la Sociedad Civil en las actividades de la OEA".

Marco de referencia

El marco de referencia que organiza la participación de la sociedad civil está compuesto por los siguientes documentos:

- "Condición jurídica de las organizaciones no gubernamentales en la OEA", Resolución (CP/RES. 704 (1129/97).
- "Directrices para la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA" (CP/RES. 759 (1217/99))⁶⁰.
- "Estrategias para Incrementar y Fortalecer la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA" (CP/RES. 840 (1361/03)
- "Fondo Específico para Financiar la Participación de las OSC en las Actividades de la OEA y en el Proceso de Cumbres de las Américas" CP/RES. 864 (1413/04) corr. 1

1.1.1 El Registro

Para registrarse, la organización interesada debe presentar una solicitud al Secretario General de la OEA (constitución de la organización; principales áreas de actividad; razones y aportes que se propone realizar).

Dicha solicitud está sujeta a una revisión por parte del Departamento de Asuntos Internacionales y por la Comisión de Gestión de Cumbres Interamericanas y Participación de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA (CISC), la cual hará las recomendaciones y conclusiones presentadas ante el Consejo Permanente, órgano que tomará la decisión final respecto a la incorporación de dicha entidad.

Obligaciones de las organizaciones de la sociedad civil registradas en la OEA

- Responder preguntas de los órganos;
- Diseminar información;
- Presentar a la Secretaría General un informe anual (participación, estados financieros del año corriente, procedencia de sus fondos y las actividades planeadas para el próximo año).

⁶⁰ Adoptadas por el Consejo Permanente el 15 de diciembre de 1999 CP/RES.759 (1217/99), y por la Asamblea General en junio de 2000 (AG/RES.1707 (XXX-0/00)). Presentadas por dicha Comisión al Consejo Permanente.

Formas de participación de las organizaciones de la sociedad civil registradas en la OEA

- Obtener acceso a consultas virtuales y poder examinarlas
- Auxiliar en el proceso de organización y en la creación de la agenda
- Recibir informes del calendario de reuniones de la OEA
- Ser observador de reuniones públicas del Consejo Permanente
- Ingresar a reuniones cerradas al público con el permiso del Presidente de la reunión.
- Recibir documentos con antelación
- Tener la oportunidad de distribuir documentos
- Presentar documentos con el propósito de clarificar algunos de los temas. No más de 2000 palabras.
- Recibir las resoluciones de la Asamblea General
- Sugerir y comentar en la implementación de las resoluciones

Al mes de septiembre de 2011, 308 OSC se encuentran inscritas en el Registro: http://www.civil-society.oas.org/Pages/Registry_ESP.htm

Los pueblos indígenas han solicitado un estatus diferente al establecido para la sociedad civil. En junio de 2010 los representantes indígenas que participaron en el “Seminario sobre Mecanismos de Participación de los Pueblos Indígenas en la OEA” expresaron su interés de contar con enmiendas al mecanismo de registro o participación para organizaciones de la sociedad civil en la OEA:

Tomando en cuenta la Resolución AG/Res. 2612 (XL-O/10) “Aumento y fortalecimiento de la participación de la sociedad civil y los actores sociales en las actividades de la OEA y en el proceso de Cumbres de las Américas”, se reforme la Resolución No. CP/Res 759 en donde se establecen las directrices de participación de la Sociedad Civil a fin de incluir las directrices de participación de los Pueblos Indígenas, y asegurar que las Organizaciones de los Pueblos Indígenas podamos participar en las instancias de las Asambleas Generales, reunión de Ministros y Cumbres de las Américas, Departamento de Derecho Internacional, Comisión Interamericana de Derechos Humanos y otras instancias de discusión de los temas relevantes que afectan a los Pueblos Indígenas de acuerdo a nuestra identidad.⁶¹

⁶¹ Para acceder a información detallada del Seminario sobre Mecanismos de Participación de los Pueblos Indígenas en la OEA” por favor visite la pagina Web del Departamento de la OEA: http://www.oas.org/dil/esp/seminario_mecanismos_participacion_pueblos_indigenas_taller_capacitacion_junio_2010.htm

2. PROYECTO DE DECLARACIÓN AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Actualmente la OEA se encuentra en proceso de negociación de un borrador de Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en virtud de un mandato que data de 1989. En dicha ocasión, la Asamblea General solicitó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la redacción de un instrumento sobre los derechos de “las poblaciones” indígenas (resolución AG/RES. 1022 (XIX-O/89)). En abril de 1997, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos presentó al Consejo Permanente un Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los “Pueblos” Indígenas, y desde 1999, la Asamblea General ha establecido en la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos un Grupo de Trabajo encargado de analizar el Proyecto de Declaración Americana.

El texto adoptado por la CIDH fue la referencia principal de las discusiones iniciales durante las reuniones celebradas entre 1999 y febrero de 2003 (texto compuesto de 6 secciones y 28 artículos más un preámbulo). Con el paso de los años, el Grupo de Trabajo ha desarrollado dos propuestas alternativas:

- 1) En el año 2003, el Presidente del Grupo de Trabajo presentó una propuesta que incorporaba los comentarios de los Estados y de los representantes indígenas. Este documento conocido como Texto Consolidado de la Presidencia (GT/DADIN/doc.139/03), compuesto de treinta y cinco artículos, fue objeto de siete reuniones de negociación.
- 2) Desde el año 2006, las discusiones del Grupo de Trabajo se enfocan en un texto conocido como “Registro del Estado actual del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los pueblos indígenas”.

La versión más reciente del texto del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas corresponde al documento “Registro del estado actual del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas” GT/DADIN/doc.334/08 rev. 6. corr. 1. Este documento data de 20 de marzo del 2011, el cual resulta de las discusiones de la XIII Reunión de Negociación celebrada en enero de 2011⁶². Esta versión puede ser encontrada en la siguiente página Web: http://www.oas.org/dil/esp/indigenas_la_negociacion_XIII_Reunion.htm

El preámbulo original del texto de la CIDH fue objeto de modificaciones por parte de la Presidencia del Grupo de Trabajo en el año 2003, sin embargo dichos párrafos no han sido revisados por el Grupo. Los párrafos del preámbulo se encuentran en el Documento Consolidado de la presidencia, GT/DADIN/doc.139/03 del 17 de junio de 2003.

⁶² La más reciente reunión de negociación para la búsqueda de consensos se llevó a cabo del 18 al 20 de enero de 2011 en la sede de la OEA en la ciudad de Washington, D.C. Dicha XIII Sesión de Negociación fue precedida de una reunión de los Representantes de los Pueblos Indígenas los días 15, 16 y 17 de enero de 2011. Contó con la presencia 79 representantes indígenas de los cuales 32 recibieron financiamiento por parte del Fondo Específico.

2.1 Situación de las disposiciones del texto del proyecto

De los 41 artículos que contiene el "Registro del estado actual del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas" en su versión más actual, 22 han sido aprobados de los cuales 9 han sido consensuados.

Provisiones aprobadas x consensuadas

La diferencia entre las provisiones aprobadas y las consensuadas radica en el hecho que dos Estados Miembros de la OEA, Canadá y Estados Unidos han formulado declaraciones que especifican que no acompañan el consenso y esto a partir de la XI Reunión de Negociación. Por tal razón, las 12 disposiciones adoptadas desde entonces no pueden considerarse como consensuadas sino que como aprobadas.

2.1.1 Provisiones consensuadas

Las provisiones consensuadas corresponden a los artículos que fueron aprobados entre la primera y la décima reuniones de negociación:

- Artículo I sobre la auto identificación;
- Artículo VII. Igualdad de género;
- Artículo IX. Personalidad jurídica;
- Artículo X. Rechazo a la asimilación;
- Artículo X.bis. Protección contra el genocidio;
- Artículo XXVI. Pueblos en aislamiento voluntario o en contacto inicial
- Tres cláusulas interpretativas: XXXII; Artículo XXXIVbis; Artículo XXXVIII



Sin lugar a dudas, la adopción de los artículos IX sobre personalidad jurídica y XXVI sobre pueblos en aislamiento voluntario impone un avance en el derecho internacional por parte del Proyecto de Declaración Americana, puesto que por la primera vez un instrumento internacional declaratorio presenta disposiciones de dicha naturaleza.

1. Los pueblos indígenas en aislamiento voluntario o en contacto inicial, tienen derecho a permanecer en dicha condición y de vivir libremente y de acuerdo a sus culturas.

2. Los Estados adoptarán políticas y medidas adecuadas, con conocimiento y participación de los pueblos y las organizaciones indígenas, para reconocer, respetar y proteger las tierras, territorios, medio ambiente y culturas de estos pueblos, así como su vida e integridad individual y colectiva.

Artículo XXVI. Pueblos indígenas en aislamiento voluntario o en contacto inicial

Esta propuesta responde entre otras preocupaciones a las enseñanzas que nos dejan situaciones reales, tal como el Caso Yanomami en Brasil en donde una comunidad que vivía en una situación de aislamiento fue destruida debido a la presencia de extranjeros. Decisión no.7615 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Dentro de este grupo de provisiones, resulta importante además destacar la adopción del artículo primero sobre la autoidentificación, que permite a toda persona identificarse como indígena en la medida en que su comunidad lo reconozca como tal.

2.1.2 Provisiones aprobadas

Al presente, existen 13 artículos aprobados, correspondientes a disposiciones adoptadas por los Estados presentes, pero sin el consenso de Canadá ni Estados Unidos.

- Artículo II.
- Artículo V. Plena vigencia de los derechos humanos
- Artículo VIII. Derecho a pertenecer a pueblos indígenas
- Artículo XI. Garantías contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia
- Artículo XIII. Sistemas de conocimientos, lenguaje y comunicación
- Artículo XIV. Educación
- Artículo XVII. Salud
- Artículo XIX. Derechos de asociación, reunión, libertad de expresión
- Cinco disposiciones interpretativas: Artículo XXXIII; Artículo XXXIV; Artículo XXXV; Artículo XXXVI; Artículo XXXIX.

En este grupo de provisiones podemos citar los derechos culturales respecto a la identidad, también definidos en instrumentos de la OIT (artículos 1, 2,3, 5, 12 y Parte XII (Artículos 26 A 31)) y de la ONU: (Artículos 2, 8, 9, 11, 15, 28 Y 33 y Preámbulo).

Sin embargo, las provisiones sobre los aspectos culturales relativos a los derechos indígenas aun no han sido aprobadas, artículos correspondientes, XXI, XXII y XXIII.

2.1.3 Provisiones que no han sido aprobadas

Las 22 provisiones que faltan por aprobar pueden ser organizadas en tres grupos:

2.1.3.1 Textos que podrían encontrar consenso fácilmente

- Artículo XVI. Familia indígena
- Artículo XXV. De los traslados y reubicaciones
- Artículo XXXIV ter
- Artículo XXXIV quat
- Artículo XXXVII

■
A título de ilustración sobre el estado de las discusiones en torno a los traslados y reubicaciones han expuesto una preocupación de los pueblos indígenas que buscan asegurar criterios objetivos que se apliquen al momento de decidir los traslados forzosos. En este contexto, la noción de fuerza mayor ha sido objeto de críticas por parte de los pueblos indígenas.

Artículo XXV. De los traslados y reubicaciones⁶³

1. Los pueblos indígenas no serán trasladados o reubicados sin su consentimiento libre, previo e informado, a menos que existan causas de desastre natural, [emergencia nacional, o causas excepcionales debidamente justificadas] mediante procedimientos establecidos conjuntamente con lo pueblos indígenas. En caso de traslado o reubicación, los Estados asegurarán, [siempre que sea posible,] el reemplazo por tierras adecuadas de igual extensión, calidad y estatus jurídico, [garantizando] en todos los casos el derecho al retorno si dejaran de existir las causas que originaron el desplazamiento.

2. Deberá indemnizarse justa y equitativamente a los pueblos indígenas y a sus miembros trasladados y reubicados por [cualquier] pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento.

2.1.3.2 Textos que podrían encontrar consenso con un poco de dificultad

- Artículo VI. Derechos colectivos
- Artículo XXI. Derecho y jurisdicción indígena
- Artículo XXII. Participación de los pueblos indígenas y aportes de los sistemas legales y organizativos indígenas
- Artículo XXIII. Tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos
- Artículo XXVII. Derechos laborales
- Artículo XXXIV quint

2.1.3.3 Textos considerados complejos

- Artículo III
- Artículo IV.
- [Artículo XII. Derecho a la identidad e integridad cultural
- Artículo XV. Espiritualidad indígena
- Artículo XVIII. [Derecho a] la protección del medio ambiente sano
- Artículo XX. Derecho [a la autonomía o] [y] al autogobierno
- Artículo XXIV. Formas tradicionales de propiedad y supervivencia cultural. Derecho a tierras, territorios y recursos
- [Artículo XXVIII. Protección del Patrimonio Cultural y de la Propiedad Intelectual
- [Artículo XXIX. Derecho al desarrollo
- [Artículo XXX. Derecho a la paz, a la seguridad y a la protección en caso de conflictos armados
- Artículo XXXI

⁶³ Como se puede apreciar el artículo XXV cuenta con varias palabras entre corchetes que no han sido acordadas.

En este grupo se encuentran las disposiciones que son fuente de mayor conflicto en virtud de valores y formas de pensamiento que oponen la visión de los pueblos indígenas a disposiciones jurídicas de índole constitucional, tal es el caso de:

- o la propiedad de los recursos naturales, tanto del suelo como del subsuelo,
- o el concepto de libre determinación,
- o el respeto de la integridad territorial;
- o la situación de los derechos colectivos;
- o el derecho a la consulta y al consentimiento.

Entre estas provisiones se encuentran también aspectos sobre medio ambiente, espiritualidad, cultura, desarrollo y situación en caso de conflictos.

2.2. Evolución de la participación en la negociación

En las discusiones y sesiones de negociación participan representantes de los Estados y representantes de los pueblos indígenas. El espacio acordado a los líderes indígenas en las negociaciones es privilegiado, puesto que tienen derecho a voz sin estar registrados como miembros de la sociedad civil en el marco de lo establecido por la Comisión sobre la Participación de la Sociedad civil o sus Directrices.

Desde el inicio del estudio del Proyecto de Declaración Americana, el espacio reservado a entidades no estatales, y en particular a personas indígenas, ha variado en las diferentes etapas del proceso.

Durante la etapa de redacción del Proyecto de Declaración Americana, es decir, en la etapa previa a la adopción de la propuesta de la CIDH, se envió un cuestionario a los Estados Miembros y a las organizaciones indígenas. Dicho cuestionario fue respondido por once gobiernos, dos organizaciones intergubernamentales y veinte organizaciones indígenas. Enseguida, se procedió a consultas informales: una primera ronda realizada en Canadá, México, Panamá, Perú y Venezuela, y tres reuniones de consulta regional celebradas en Guatemala (Centroamérica y Caribe), Ecuador (Sudamérica) y Estados Unidos (EEUU. y Canadá). En el año 1997, la redacción final de la propuesta aprobada por la CIDH contó con los comentarios de expertos indígenas y, por supuesto, los Comisionados de dicho órgano.

En el período de análisis y discusiones del Proyecto de Declaración Americana, la participación de representantes indígenas fue incrementando gradualmente. En un comienzo, se acordó un espacio limitado de intervención durante los debates. Además solamente participaban aquellas personas que podían financiar el viaje hasta la sede de la OEA en Washington, D.C.

Es así que durante la primera reunión de discusión en torno al tema, la Reunión de Expertos Gubernamentales de febrero del año 1999, contó con una mayoría de representantes indígenas de Estados Unidos y Canadá. En los registros figura un representante de la nación Maya de Guatemala y uno de la nación Mapuche de Chile. En total hubo una quincena de organismos no gubernamentales y representantes u organizaciones indígenas del hemisferio. Se les acordó el uso de la palabra en dos ocasiones: el día de 10 de febrero en la sesión de apertura y el día 12 de febrero antes de la sesión de clausura y durante cuarenta y cinco minutos⁶⁴.

Una vez instauradas las reuniones en el marco del Grupo de Trabajo se contó con un grupo más numeroso de representantes indígenas financiados por sus organizaciones locales o internacionales. En cuanto a la modalidad de participación, se debe indicar que en los inicios las Reuniones del Grupo de Trabajo estaban organizadas de manera tal que al comienzo de la discusión y al final de la consideración de cada capítulo se ofrecía el uso de la palabra a los representantes indígenas.

En 1999, la resolución de la Asamblea General invitó al Grupo a contemplar una adecuada participación de los representantes de los pueblos indígenas en sus labores, con el objeto de que sus observaciones y sugerencias pudieran ser consideradas. Luego de la reunión de octubre de 1999⁶⁵, las propuestas de los representantes indígenas fueron incluidas en la relatoría de la presidencia, pero no hicieron parte del texto final en donde aparecían las propuestas de los Estados (OEA/Ser.K/XVI, GT/DADIN/doc.1/99 rev. 1 corr. 1, 12 noviembre 1999).

En el año 2001, se pueden notar avances concretos a favor de la participación más activa de los representantes indígenas en el tratamiento del Proyecto de Declaración Americana:

- En la Guía de Trabajo de la Presidencia se exhorta a “la búsqueda de un diálogo franco y fluido entre los representantes de los gobiernos y de los pueblos indígenas”.
- Se crean las Sesiones Especiales para discutir sobre el proceso en torno a la adopción del Proyecto de Declaración en lugar de negociar textos. Adicionalmente se abre un espacio más estable de los representantes indígenas, tanto en lo relativo a la presencia misma durante las reuniones como en los aportes al debate⁶⁶:

⁶⁴ Véase, Informe Final, Reunión de expertos gubernamentales para analizar el “Proyecto de Declaración Americana sobre los derechos de las poblaciones indígenas”, OEA/Ser.K/XVI, RECIDIN/doc.10/99.

⁶⁵ Durante dicha sesión, los representantes indígenas presentes leyeron una declaración en donde se opusieron al procedimiento y solicitaron su revisión con el fin de permitir una participación más adecuada a los representantes indígenas. Instaron igualmente a conseguir recursos financieros para poder continuar la consideración del Proyecto de Declaración Americana. A continuación se enumeran sus reivindicaciones: “a) Participación en el debate: solicitaron un derecho de voz amplio y sin restricciones, así como la posibilidad de opinar sobre las intervenciones de las delegaciones gubernamentales. b) Adopción del consenso: solicitaron que las delegaciones gubernamentales tomaran en cuenta las realidades de las poblaciones indígenas antes de adoptar una decisión. c) Registro de las intervenciones: solicitaron que se registren las intervenciones de los representantes de las poblaciones indígenas y que éstas, así como los resultados de la reunión, se hagan llegar a los respectivos gobiernos”. Véase, Informe del Presidente, Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas, OEA/Ser.K/XVI GT/DADIN/doc.5/99.

⁶⁶ Véase Informe de la Sesión Especial del Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas, OEA/Ser.K/XVI,GT/DADIN/doc.23/01 rev.1.

- Se incluyen las propuestas presentadas por los representantes en reunión de noviembre del año 1999 de los pueblos indígenas en el documento de trabajo preparado por la Presidencia (GT.DADIN/doc.1.rev.2.), el cual sirvió de base para las discusiones de la Sesión Especial.
- Se organizan encuentros destinados a los representantes indígenas con el objeto de difundir, explicar y estudiar el texto del Proyecto de Declaración Americana los cuales tienen lugar en Guatemala y en Canadá. Cabe hacer notar que a partir de estas reuniones se crean las reuniones del “conclave” o “caucus” indígenas, es decir, encuentros entre representantes indígenas para preparar las discusiones de los temas a ser tratados, y que en general, tienen lugar dos días antes de las sesiones plenarios en torno al Proyecto de Declaración Americana

En la Primera Sesión Especial durante la inauguración y la clausura la mesa de la presidencia fue compartida por un representante de los pueblos indígenas, iniciando así una práctica que será mantenida. Además, se cambió la modalidad de la participación de los representantes indígenas en dos aspectos. Por una parte, las propuestas presentadas por escrito de los representantes indígenas serían incluidas en el debate de los Estados; y por otra, los representantes indígenas podrían intervenir en la discusión de cada provisión, y no de los capítulos como había sido el caso, tanto al inicio como al fin de los debates. Adicionalmente, podrían solicitar aclaraciones específicas durante la discusión de los articulados. Si bien, los nuevos procedimientos no permitían un diálogo directo entre todos los participantes, representaban avances notables en relación a las últimas dos reuniones. Según los registros de la sesión, acudieron al evento alrededor de ochenta y tres representantes indígenas, lo cual representaba la más numerosa presencia alcanzada a la fecha. Al presente se han celebrado un total de seis sesiones especiales⁶⁷.

2.2.1 Adopción de un fondo específico para permitir la participación efectiva

En marzo del año 2002, previo a la celebración de la Segunda Sesión Especial, se obtuvo el financiamiento de cuarenta representantes indígenas gracias a las gestiones del Presidente del Grupo de Trabajo, Embajador Eduardo Ferrero Costa, representante Permanente de Perú ante la OEA. En la oportunidad, se logró recaudar un fondo de \$100.000 (cien mil dólares) con las contribuciones de Canadá, Estados Unidos y Finlandia. Otro elemento innovador fueron las consultas periódicas sostenidas por el Presidente del Grupo de Trabajo con organizaciones no gubernamentales con sede en Washington, D. C. previo a la Sesión Especial.

En este contexto, la presidencia del Grupo de Trabajo presentó la resolución sobre el “Fondo Específico para apoyar la elaboración de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas” (en adelante Fondo Específico), adoptada por el Consejo Permanente el 8 de mayo del año 2002 (OEA.Ser.G/CP/RES. 817 (1319/02)).⁶⁸

⁶⁷ Un resumen de cada una de las Sesiones Especiales puede ser consultado en el siguiente enlace:

http://www.oas.org/dil/esp/indigenas_la_negociacion.htm

⁶⁸ Cabe señalar que la resolución CP/RES.817 (1319/02) del 8 de mayo de 2002 que crea el Fondo Específico fue enmendada en el año 2004 con el fin de incluir ciertos gastos de administración relacionados directamente con la participación de los Representantes de los Pueblos Indígenas que no estaban previstos en el proyecto original. También se precisó el procedimiento de selección, así como la duración del mandato de los tres miembros indígenas y la composición de la vicepresidencia de la Junta de Selección. Véase la resolución del Consejo Permanente CP/RES. 873 (1459/04) del 16 de diciembre de 2004. Una nueva enmienda fue adoptada en el año 2009 de manera a permitir participar en la Junta de selección a un representante del Caribe. Con esta enmienda la Junta de Selección estará compuesta por 5 miembros que serán: el Presidente del Grupo de Trabajo en ejercicio y, en su capacidad personal, cuatro representantes indígenas: uno de Sudamérica, uno de

El Fondo Específico está constituido de contribuciones voluntarias de los Estados Miembros y los Estados Observadores Permanentes ante la Organización, así como de personas o entidades públicas y privadas, nacionales o internacionales, y permite financiar la presencia de, por lo menos, un representante indígena por país en cada reunión de negociación o sesión especial del Grupo de Trabajo encargado de la elaboración del Proyecto de Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas.

La creación del Fondo Específico constituye un hecho político de la mayor trascendencia dentro del tratamiento del tema indígena en la OEA, puesto que establece un instrumento que permite la participación de representantes indígenas designado entre sus pares, sin intervención de los Estados.

Entre los criterios de selección de los participantes indígenas financiados por el Fondo Específico se destacan los siguientes:

- ✓ Representatividad de líderes de organizaciones y comunidades indígenas.
- ✓ Participación de las organizaciones y comunidades en la designación de los candidatos.
- ✓ Representación geográfica equitativa. Al respecto, en caso de contar con fondos adicionales, se otorga espacios adicionales a líderes de países en donde la proporción de personas indígenas es superior.
- ✓ Equidad de género.

En la práctica, las organizaciones indígenas de cada país que buscan un financiamiento deben designar a un experto o líder indígena para que participe en la discusión del Proyecto de Declaración Americana. En caso de haber más de una candidatura por país, la Junta de Selección del Fondo Específico elige a dicho representante. La Junta de Selección está compuesta de cuatro miembros indígenas (elegidos entre sus pares), uno por cada región, elegido entre sus pares durante los encuentros del Conclave, más el presidente del Grupo de Trabajo.

El Fondo Específico financia la presencia del representante designado, previa aprobación de la Junta de Selección. La estadía incluye además los días consagrados a las consultas entre los representantes indígenas en el conclave indígena. Es importante destacar que las reuniones de negociaciones son públicas y todo experto o líder indígena que desee financiar su estadía puede participar en ellas. En la OEA se ha establecido el principio de la auto identificación, es decir, es indígena quien se considera como tal y que su comunidad lo corrobora.

Se ha previsto la transmisión de las sesiones en directo en el sitio Web de la OEA para permitir una mayor difusión de las discusiones y facilitar el seguimiento de los temas a las personas que no pueden viajar hasta el lugar del evento. Para acceder a dicho sitio, es necesario conectarse al siguiente enlace:
www.oas.org/es/centro_noticias/webcast.asp

Centroamérica, uno del Caribe y uno de Norteamérica, los cuales desempeñarán sus funciones ad-honorem. Véase el documento CP/RES. 951 del 13 de mayo de 2009.

A partir del año 2003, se establecen las Reuniones de Negociación para la Búsqueda de Consensos en virtud de la resolución AG/RES.1919 (XXXIII-0-03). Esta resolución, junto con iniciar una nueva etapa en torno a la revisión del texto, instruye al Grupo de Trabajo a “asegurar la transparencia y participación efectiva de los representantes indígenas durante las negociaciones”. Al presente ha habido un total de trece reuniones de esta naturaleza, en la cuales la inserción de la participación de los pueblos indígenas ha evaluado como se verá a continuación⁶⁹.

2.2.2 Metodología

En el comienzo del proceso se declaró que las negociaciones serían entre Estados solamente, pero las “Reuniones Especiales” inauguraron una nueva fórmula de participación para los representantes indígenas puesto que permitían a todos los presentes comentar sobre el proceso.

La reunión inicial de negociaciones para la búsqueda de consensos estableció las bases para la participación de los representantes indígenas en el seno del Grupo de Trabajo. Desde el punto de vista de la metodología, durante el diálogo todos los presentes podrían expresar sus posiciones y en este contexto se insta a los representantes indígenas a presentar una propuesta consensuada entre ellos. Luego de agotado el diálogo se aprueba todo texto que alcanza el consenso, dejando entre corchetes, como pendiente de revisión, todo asunto no acordado⁷⁰.

Metodología actual

De nuestros días el documento de referencia para la metodología es el documento GT/DADIN/doc.246/06 rev. 8., el cual cuenta con el aval de los Estados en relación a los elementos:

- » Las sesiones son públicas;
- » Se insta al Conclave a expresar sus ideas al plenario como una representación única;
- » El documento central de referencia es el Registro del Estado Actual;
- » El artículo bajo estudio figura en español e inglés;
- » El orden de las disposiciones se establece por el grado de facilidad para alcanzar acuerdos.
- » La intención es lograr el consenso en cada caso.
- » Toda propuesta alternativas al texto en consideración debe ser confirmada por escrito Las propuestas no consensuadas se incluyen en compendio.
- » Una vez que se haya alcanzado el consenso, el artículo se reflejará en pantallas, en español e inglés.
- » En caso de no alcanzarse el consenso, se conforman grupos de redacción compuestos por representantes de Estados y de pueblos indígenas.
- » En caso de persistir el disenso, la Presidencia puede presentar una propuesta alternativa
- » Si no se logra el consenso, la palabra, frase o párrafo pendientes, queda entre corchetes.

⁶⁹ Un resumen de cada reunión de negociación puede ser encontrado en el siguiente enlace: http://www.oas.org/dil/esp/indigenas_Elaboracion_del_Proyecto_de_Declaracion.htm

⁷⁰ Véase el texto de la presidencia aprobado el 28 de agosto del año 2003 (GT/DADIN/doc.140.03 rev.1).

2.2.3 Cómo los pueblos indígenas participan en las sesiones

Una vez los Estados establecen la fecha y sede de la reunión, el Departamento de Derecho Internacional difunde la información por medio de una convocatoria publicada en su página web y enviada a las organizaciones de los pueblos indígenas de la base de datos⁷¹, con el objeto de informar al público e invitar formalmente al evento. Adicionalmente, esta convocatoria da inicio a la postulación para obtener la ayuda financiera proveniente del Fondo Específico a los representantes indígenas propuestos por sus respectivas organizaciones. Se espera que los candidatos propuestos contribuyan de la mejor manera a las discusiones.

Al culminar la fecha límite para la presentación de candidaturas se pone en marcha el trabajo del Comité de Selección, el cual sostiene una reunión para elegir a los líderes que serán financiados por el Fondo Indígena. La creación del Fondo Específico y las contribuciones realizadas por los Estados miembros permanentes y observadores han permitido la presencia de, por lo menos, un representante indígena de cada Estado que participa en el Grupo de Trabajo.

Desde la creación del Fondo Específico en 2003, se ha podido contar con alrededor de veinte y cinco (25) representantes indígenas financiados por dicho fondo en cada una de las Reuniones de Negociación para la Búsqueda de Consensos, habiendo sufragado más de 300 personas. A esto se debe incluir aquellas entidades y organizaciones que asumen sus gastos para poder participar en dichas sesiones, lo cual nos permite contar un total de más de 1000 líderes. Como las reuniones son abiertas al público, toda persona o institución interesada puede asistir. En general se trataría de una representación multiforme compuesta líderes nacionales pero también de comunidades de base, profesores, antropólogos, abogados, etc.

Al llegar al lugar del evento, los representantes se deben organizar en un caucus o conclave y expresar sus opiniones por medio de esta instancia. En la mesa de negociación durante las plenarias, el representante de caucus se sienta con los Estados y cuenta con voz para proponer textos alternativos y negociar las propuestas presentadas, pero sin voto. Sin embargo, en ocasiones las opiniones del conclave tienen un carácter persuasivo en las delegaciones de los Estados que se pronuncian y votan.

Una vez terminado el evento, se espera que los líderes que han participado en estas sesiones puedan asumir la responsabilidad de compartir sus experiencias y socializar la información en sus comunidades, y en la medida de lo posible continuar el diálogo con los representantes de los Estados además de la difusión con otras comunidades indígenas.

Al respecto, surgen consideraciones sobre los desafíos para los representantes indígenas en relación al seguimiento de la temática entre cada reunión.

Desde el punto de vista de la representatividad, las organizaciones indígenas deberán decidir sobre las personas que deben ocuparse de la negociación, favorecer a líderes comunitarios o líderes nacionales. En relación a la naturaleza de los candidatos, decidir entre líderes y/o técnicos. Es

⁷¹ El Departamento de Derecho Internacional dispone de una base de datos compuesta de 1550 contactos de organizaciones y personas indígenas. Para inscribirse en la lista, le rogamos visitar el siguiente enlace: www.oas.org/dil

importante formular votos a favor de representación de género equitativa, además de incluir a ancianos y jóvenes.

Para socializar la información, la OEA cuenta con varias herramientas: publicación de informes y documentos los cuales son incluidos en la página web del Consejo Permanente y del mismo Departamento de Derecho Internacional. Además de la difusión de las mismas sesiones en vivo por la página web.

Algunos representantes indígenas han propuesto la creación de un grupo de expertos que se reúna con más frecuencia para facilitar el mejor entendimiento del documento y los acuerdos entre los mismos representantes indígenas, considerando que los dos días del conclave no parecen ser suficientes.

El mecanismo de la participación a través del conclave no está exento de críticas. Algunos pretenden que el Conclave no puede representar fielmente los intereses de un grupo tan diversificado de representantes indígenas de todo el continente. Que ciertos grupos no pueden hacer escuchar sus reivindicaciones en el seno del Conclave y por lo tanto no pueden pasar al plenario.

A pesar de las críticas es importante constatar los avances significativos del espacio acordado a la representación indígena, puesto que los Estados por medio del máximo organismo de la OEA, la Asamblea General, han impuesto el criterio de la participación efectiva durante todas las sesiones de negociación.

La participación de los representantes indígenas en el seno del Grupo de Trabajo se ha beneficiado con la adopción del Fondo Específico. Hoy en día el Grupo de Trabajo cuenta con un Conclave indígena en donde participan representantes de todo el hemisferio.

En las sesiones de negociación para la búsqueda de consenso, el Conclave indígena ha podido, junto a las delegaciones de los Estados, promover propuestas y discutir provisiones en relación a todas las disposiciones del Texto Consolidado de la Presidencia, lo cual representa un gran avance en una organización de Estados independientes como la OEA.

Esta metodología ha resultado muy positiva para el proceso en torno al análisis y debate del Proyecto de Declaración. Hoy en día el Grupo de Trabajo cuenta con un valioso y complejo texto con provisiones negociadas y también con muchas por negociar. Estas últimas imponen un desafío a todas las partes para alcanzar el tan anhelado consenso y permitir la adopción de una Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Para el año en curso, el Grupo de Trabajo cuenta con un nuevo Presidente en la persona del Embajador Diego Pary, Representante Permanente de Bolivia ante la OEA. El desafío que enfrenta el Grupo de trabajo es la ausencia de financiamiento en el Fondo Específico que permita la presencia de representantes de los pueblos indígenas que requiere el resolutiveo tercero recién citado. En los últimos tres años, España fue el principal donante, y dichos fondos ya se han acabado. El otro reto del Grupo de Trabajo para el presente año es el impuesto por la participación de las delegaciones de Estados Unidos y Canadá en la mesa de negociación y así alcanzar el consenso en torno a las disposiciones pendientes.

En su cuadragésimo período ordinario de sesiones la Asamblea General de la OEA, reunida en Salvador, El Salvador, renovó el mandato para continuar las reuniones de negociación AG/RES. 2574 (XL-O/11). El párrafo resolutivo tercero dice:

1. "3.Solicitar al Consejo Permanente que instruya al Grupo de Trabajo que:

- a) celebre hasta dos reuniones de negociación para la búsqueda de consensos con una duración de tres días antes de la celebración del cuadragésimo segundo período ordinario de sesiones de la Asamblea General;
- b) convoque la celebración de las reuniones de negociación para la búsqueda de consensos sobre el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas con tres meses de antelación; y
- c) tome las medidas convenientes para asegurar la participación efectiva en dichas reuniones de representantes de los Estados Miembros y de los pueblos indígenas."

Entre los desafíos que se imponen en la negociación del Proyecto de Declaración contamos los siguientes:

- o La disponibilidad de recursos financieros para facilitar la participación de los pueblos indígenas.
- o La diversidad de posiciones entre los representantes indígenas de las Américas, además de las posiciones encontradas entre los Estados miembros que disponen de niveles de compromiso diferentes respecto a sus pueblos indígenas.
- o Los cambios en los gobiernos que implican modificaciones en las políticas y posiciones en los foros internacionales.

En conclusión, resulta importante recalcar el compromiso asumido tanto por los Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados miembros de la OEA como por los Jefes de Estado y de gobierno en las Cumbres de las Américas quienes en ambos foros han instado a los Estados a dotarse de un instrumento declarativo en la materia. Adicionalmente, en los últimos años, existen decisiones de la Corte Interamericana de derechos Humanos y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que se pronuncian sobre varios de los derechos consagrados que forman parte del Proyecto de Declaración.

Para mayor información en torno al estado de la negociación, la evolución del análisis del texto de referencia, el Grupo de Trabajo y la participación de los representantes indígenas, consultar la página web del Departamento de Derecho Internacional en el siguiente enlace: <http://www.oas.org/dil/esp/indigenas.htm>.

3. ENCUENTROS DE JEFES DE ESTADO Y GOBIERNOS: LAS CUMBRES DE LAS AMÉRICAS

Las Cumbres de las Américas son encuentros de Jefes de Estado y de gobierno del Hemisferio que tienen lugar en los tiempos recientes desde el año 1994, en donde se discuten temas de índole económico, social y político con especial énfasis en “políticas comunes, búsqueda de soluciones y desarrollo de una visión compartida para el futuro de la región”.

Si bien este foro permite congregarse a los Jefes de Estado y de gobierno del Hemisferio cada un cierto tiempo, entre un máximo de cuatro años y un mínimo de un año, también posibilita la participación de otros actores, principalmente organizaciones internacionales y actores sociales.

La contribución de la OEA al proceso se realiza a través de la Secretaría de las Cumbres, dependencia que actúa como memoria institucional del proceso de las Cumbres, da seguimiento e implementa las decisiones tomadas al más alto nivel. Adicionalmente apoya el trabajo del país sede y preside el Grupo de Trabajo Conjunto de los organismos internacionales que participan del Proceso de Cumbres^[1].

Diversas organizaciones internacionales brindan apoyo a la implementación y seguimiento de los mandatos de las Cumbres de las Américas. Este grupo está conformado por instituciones del sistema interamericano como la OEA, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización Panamericana de la Salud (PAHO), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Caribeño de Desarrollo (BCD), el Banco Centroamérica para la Integración Económica (BCIE), además de instituciones mundiales, tales como el Banco Mundial, la Organización Internacional de Migraciones (OIM) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre otros.

Los actores sociales corresponden a las entidades no gubernamentales que “participan en la formulación e implementación de políticas y programas de desarrollo”. Entre ellos destacan los miembros de la sociedad civil de la OEA pero también los pueblos indígenas, la juventud, el sector privado y los sindicatos. Dichos grupos pueden presentar sus contribuciones en las distintas etapas del proceso.

3.1 Decisiones de las Cumbres de las Américas

Las decisiones que los Jefes de Estados adoptan en las Cumbres se emiten bajo la forma de declaraciones y planes de acción, e incluyen mandatos para todos los actores involucrados que participan del multilateralismo hemisférico.

En definitiva, las Cumbres buscan concretizar un diálogo político entre los Jefes de Estados y de gobierno en que participan los actores mencionados en que la OEA juega un rol fundamental como secretaria permanente y participa en la planeación, implementación, difusión y seguimiento de los mandatos de dicho foro por medio de la Secretaría de Cumbres de las Américas⁷².

Al presente se han realizado siete Cumbres de las Américas las cuales han contado con la participación de actores sociales de diversa índole, incluyendo los pueblos indígenas, la juventud, el sector privado, los sindicatos.

El Manual para la Participación de la Sociedad Civil en la Organización de los Estados Americanos y en las Cumbres de las Américas reseña sobre el impacto de las Cumbres de las Américas en las entidades no estatales⁷³:

3.1.1 Primera Cumbre de las Américas – Miami, Estados Unidos

En la Primera Cumbre de las Américas celebrada en Miami en 1994, los Jefes de Estado y de Gobierno manifestaron su interés en fortalecer y diversificar las democracias del Hemisferio, de manera que se pudiera garantizar su durabilidad. Esta fue la principal motivación por la cual señalaron la importancia de hacer partícipes a los individuos, sindicatos y partidos políticos, académicos, sector privado y OSC en los asuntos públicos, y reconocieron que la participación pública es fundamental para el éxito de cualquier democracia bajo un marco responsable y transparente.

3.1.2 Cumbre de Desarrollo Sostenible - Santa Cruz, Bolivia

En la Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible que se celebró en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, en 1996, los Jefes de Estado y de Gobierno decidieron promover mayores espacios para la expresión de ideas y el intercambio de información sobre el desarrollo sostenible entre grupos, organizaciones, empresas e individuos. En este sentido, decidieron tener en cuenta las recomendaciones del Seminario Interamericano de la Participación Pública de Montevideo de 1996 e instruyeron a la OEA a dar prioridad a la formulación de la Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones. La Estrategia debía promover el intercambio de experiencias e información entre los gobiernos y grupos de la sociedad civil respecto a la formulación, implementación y mejoramiento de los programas y políticas de desarrollo sostenible y en las reuniones de alto nivel.

3.1.3 Segunda Cumbre de las Américas – Santiago, Chile

Durante la Segunda Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago de Chile en 1998, los Jefes de Estado y de Gobierno reconocieron que la educación es "el factor determinante para el desarrollo político, social, cultural y económico de nuestras gentes", y resaltaron la necesidad de impulsar la participación de la sociedad civil en el desarrollo educativo. Además, la Segunda Cumbre reiteró la importancia de fortalecer la participación activa de la sociedad civil. El Plan de Acción de Santiago convocó a los gobiernos de los Estados Miembros y a las OSC a promover el desarrollo de

⁷². Sobre el proceso de las Cumbres, ver la página web de la Secretaría de las Cumbres http://www.summit-americas.org/summit_process_sp.html

⁷³ Manual, op.cit., nota 2, pp.21-23

principios y recomendaciones para marcos institucionales que estimulen la formación de organizaciones democráticas responsables y transparentes, y fomenten el diálogo y alianzas con los gobiernos en las cuales la Organización pueda servir de foro para el intercambio de experiencias e información.

3.1.4 Tercera Cumbre de las Américas – Ciudad de Québec, Canadá

En la Tercera Cumbre de las Américas, llevada a cabo en la Ciudad de Québec en abril de 2001, los Jefes de Estado y de Gobierno valoraron las contribuciones de la sociedad civil al Plan de Acción de Québec y reconocieron el importante papel que tiene la sociedad civil en la consolidación de la democracia y su participación en los programas de gobierno, como uno de los recursos más importantes para el éxito de las políticas de desarrollo.

Los Jefes de Estado y de Gobierno instruyeron a la OEA y a otras organizaciones multilaterales y bancos de desarrollo a elaborar estrategias para incrementar la participación de la sociedad civil en el sistema interamericano. Dichas medidas han aumentado la capacidad institucional de los gobiernos de los Estados Miembros de recibir, apreciar y actuar sobre los aportes y apoyo de las OSC.

Los Jefes de Estado y de Gobierno promovieron el rol de las OSC -junto con los profesionales técnicos e instituciones regionales y educativas- en el desarrollo e implementación de políticas de manejo de desastres tanto a nivel nacional como comunitario. Además, reconocieron las contribuciones de las OSC en la promoción de estrategias nacionales para el desarrollo sostenible de la agricultura y para el aumento de los estándares de vida en las áreas rurales.

El Plan de Acción de Québec reconoció que la democracia es una forma de vida basada en la libertad y el mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y culturales para los habitantes de las Américas bajo buena gobernabilidad, buena gestión y valores, tomando en cuenta los aportes de las OSC.

3.1.5 Cumbre Extraordinaria de las Américas – Monterrey, México

En la Cumbre Extraordinaria de las Américas celebrada en la ciudad de Monterrey en Nuevo León, México, en enero de 2004, los Jefes de Estado y de Gobierno coincidieron en que, a través de la participación ciudadana, la sociedad civil debe contribuir en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas impulsadas por los distintos órdenes o niveles de gobierno.

Reconocieron también el rol de la sociedad civil y su contribución a la buena gestión pública y reafirmaron la importancia de continuar consolidando nuevas asociaciones que permitan la vinculación constructiva entre gobiernos, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales y distintos sectores de la sociedad civil para que trabajen a favor del desarrollo y la democracia. Adicionalmente, se comprometieron a alentar la participación de la sociedad civil en el Proceso de Cumbres de las Américas, y a institucionalizar los encuentros con la sociedad civil, el sector académico y el privado.

3.1.6 Cuarta Cumbre de las Américas – Mar del Plata, Argentina

En la Cuarta Cumbre de las Américas, celebrada en Mar del Plata los días 4 y 5 de noviembre de 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno reafirmaron que la participación de los ciudadanos, las comunidades y la sociedad civil contribuirá a asegurar que los beneficios de la democracia sean compartidos por la sociedad en su conjunto.

Durante la Cumbre, los líderes reconocieron el papel central que ocupa la OEA en la implementación y seguimiento de los mandatos de la Cumbre de las Américas e instruyeron a la Secretaría General que continúe ejerciendo las funciones de secretaría técnica; brinde apoyo a las reuniones del Grupo de Revisión de la Implementación de Cumbres (GRIC), y a las reuniones ministeriales y conferencias especializadas, coordine la participación de la sociedad civil y asegure la divulgación de la información sobre el proceso de Cumbres y los compromisos asumidos por los países.

3.1.7 Quinta Cumbre de las Américas – Puerto España, Trinidad y Tobago

En la Quinta Cumbre de las Américas que tuvo lugar en Puerto España, Trinidad y Tobago en abril de 2009, los Jefes de Estado y de Gobierno acordaron a continuar fomentando la participación de ciudadanos, comunidades y la sociedad civil en el diseño y ejecución de políticas y programas de desarrollo, proporcionando asistencia técnica y económica, según convenga, para fortalecer y construir su capacidad de participar más plenamente en el sistema interamericano.

De manera previa a la Cumbre, del 14 al 16 de abril de 2009, representantes de organizaciones de la sociedad civil se reunieron en un foro preparatorio que incluyó paneles de discusión y sesiones paralelas de grupos de trabajo temáticos para discutir asuntos relativos al tema de la Quinta Cumbre de las Américas. El 17 de abril de 2009 estos actores sociales presentaron recomendaciones e intercambiaron puntos de vista con los Jefes de Delegación sobre las oportunidades y retos que presenta la adopción e implementación de políticas para mejorar la seguridad energética, la prosperidad humana y la sostenibilidad ambiental.

3.2. La temática indígena en las Cumbres de las Américas

Las Declaraciones y Planes de acción adoptados por los Jefes de Estado y de gobierno abordan las preocupaciones de los pueblos indígenas en los siguientes términos⁷⁴.

3.2.1 Las declaraciones adoptadas

Las Declaraciones adoptadas por los Jefes de Estado y de gobierno han principalmente aludido al proceso de negociación de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en particular la conclusión exitosa de dicha negociación. De igual manera, ha habido un llamado a respetar y promover los derechos de los pueblos indígenas, además de su plena

⁷⁴ La Secretaría de Cumbres ha organizado los mandatos en el tema indígena en el siguiente enlace:
http://www.summit-americas.org/sisca/ip_sp.html

participación en las actividades nacionales. En materia social, se han hecho exhortaciones para superar la pobreza, exclusión y desigualdad, además de permitir su acceso a los servicios sociales⁷⁵:

Reconociendo la diversidad y el carácter tradicional y ancestral de las culturas, historias y circunstancias demográficas, socioeconómicas y políticas de los pueblos indígenas, reafirmamos nuestro compromiso de respetar sus derechos, y promoveremos la conclusión exitosa de las negociaciones de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas es esencial para su existencia, bienestar y desarrollo integral. De acuerdo con la legislación nacional de cada Estado, promoveremos el ejercicio de sus derechos, su plena participación en las actividades nacionales y la creación de las condiciones que les permitan superar la pobreza, la exclusión social y la desigualdad (Declaración de Puerto España, 2009).

Reafirmamos nuestro compromiso de respetar los derechos de los pueblos indígenas y nos comprometemos a concluir exitosamente las negociaciones de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El ejercicio pleno de estos derechos es indispensable para la existencia, el bienestar y el desarrollo integral de los pueblos indígenas y para su plena participación en las realidades nacionales, por lo que debemos crear las condiciones necesarias para facilitar su acceso al trabajo decente y a condiciones de vida que permitan superar la pobreza, la exclusión y la desigualdad social. (Declaración de Mar del Plata, 2005).

Con relación a los derechos de los pueblos indígenas, reconocemos el avance sustantivo alcanzado en las negociaciones llevadas a cabo en el marco de la Organización de los Estados Americanos en torno a la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, con la participación efectiva de representantes de estos pueblos. Reiteramos nuestra voluntad política y apoyo para la conclusión exitosa de las negociaciones y pronta aprobación de la Declaración, la cual tiene como objetivo promover y proteger sus derechos humanos y libertades fundamentales. (Declaración de Nuevo León, 2004).

Nos esforzaremos para asegurar que los resultados del Cónclave Indígena de las Américas celebrado en Guatemala y de la Cumbre de los Pueblos Indígenas de las Américas, realizada en Ottawa, se recojan en la implementación de la Declaración de la Cumbre de las Américas y su Plan de Acción. Apoyamos los esfuerzos encaminados a la pronta y exitosa conclusión de las negociaciones del Proyecto de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la cual promoverá y protegerá sus derechos y libertades fundamentales. (Declaración de Québec, 2001).

En observancia del Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo, concentraremos nuestros esfuerzos en mejorar el ejercicio de los derechos

⁷⁵ Otras Declaraciones relacionadas con Pueblos Indígenas: Dec.PoS. 55 - Dec.PoS. 86 - Dec.MdP. 30 - Dec.NL. 60 - Dec.SA. 15 - Dec.SCS. 6 - Dec.SCS. 10d

democráticos de las poblaciones indígenas y su acceso a los servicios sociales. (Declaración de Principios Miami, 1994).

3.2.2 Los planes de acción adoptados

Los planes de acción siguiendo lo establecido por las declaraciones han promovido la adopción del Proyecto de Declaración Americana.

En el Plan de acción en Santiago, los Estados se comprometen a promover los servicios de salud y educación, además de fortalecer la identidad y la cultura indígena. El Plan de acción de Quebec insta a fortalecer la participación de los pueblos indígenas, "promover su desarrollo sostenible, cultural, económico y social, reconocer el valor de las cosmovisiones, los usos, las costumbres y las tradiciones de los pueblos indígenas además de influenciar en la formación de la identidad nacional y privilegiar un modelo intercultural de salud, entre otros". Finalmente, en Mar del Plata se han promovido acciones tendientes al establecimiento de un mayor diálogo para facilitar el desarrollo integral y sostenible:⁷⁶

Promover un diálogo permanente respetuoso y constructivo con los pueblos indígenas y desarrollar políticas para crear las condiciones necesarias que faciliten su desarrollo integral y sostenible, el acceso al trabajo decente y condiciones de vida que permitan superar la pobreza, en pleno respeto a sus derechos. (Plan de Acción de Mar del Plata, 2005).

Intensificar las reuniones de negociación para la pronta adopción de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y dar continuidad y transparencia a la participación efectiva en el diálogo que se lleva a cabo en la OEA. (Plan de Acción de Mar del Plata, 2005).

Agilizarán las negociaciones, en la OEA, relativas al Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, con vistas a su conclusión y adopción a la brevedad posible. (Plan de Acción de Québec, 2001).

Reconociendo que el carácter único de las culturas, historias y circunstancias socioeconómicas, demográficas, y políticas de los pueblos indígenas (según se explica este término en la sección Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de este Plan de Acción) de las Américas, necesita medidas especiales para que dichos pueblos alcancen su pleno potencial humano, y que la inclusión de los pueblos indígenas en nuestras sociedades e instituciones es un elemento valioso para el continuo fortalecimiento, no sólo de los derechos humanos en nuestra comunidad hemisférica, sino también, en un sentido más amplio, de las democracias, economías y civilizaciones; tomando nota de que aunque se han realizado progresos, es necesario fortalecer la participación de los pueblos, comunidades y organizaciones indígenas, para fomentar un diálogo abierto y continuo entre éstos y los gobiernos, y para continuar trabajando juntos para

⁷⁶ Otros Planes de Acción relacionados con Pueblos Indígenas: Poa.MdP.22 - Poa.QE.29 - Poa.QE.57 - Poa.QE.203 - Poa.QE.218 - Poa.QE.234 - Poa. SA. 9 - Poa.SA.133 - Poa. SCS. II.2 - Poa. SCS. Iniciativa 19 - Poa. SCS. Iniciativa 22 - Poa. SCS. Iniciativa 28 - Poa. SCS. II.5 - Poa. SCS. Iniciativa 61 - Poa. MIA 2.5 - Poa.MIA 17.1 - Poa.MIA 17.4 - Poa.MIA 22.5 - Poa.MIA 23.6

asegurar una implementación eficaz de los mandatos pertinentes en el Plan de Acción de la Cumbre de Santiago. (Plan de Acción de Québec, 2001).

Realizarán sus mejores esfuerzos, conforme a la legislación nacional, para alentar a los organismos donantes, el sector privado, otros gobiernos, organizaciones regionales e internacionales, al igual que los bancos de desarrollo multilateral a apoyar las conferencias hemisféricas y nacionales para intercambiar experiencias entre los pueblos indígenas y sus organizaciones en la implementación de actividades para promover su desarrollo sostenible, cultural, económico y social, y en cualquier otro campo que pudiera ser identificado por los pueblos indígenas. (Plan de Acción de Québec, 2001).

Reconocerán el valor que las cosmovisiones, los usos, las costumbres y las tradiciones de los pueblos indígenas pueden otorgar a las políticas y programas relacionados con el uso de la tierra y recursos naturales, el desarrollo sostenible y la biodiversidad; sobre esta base, desarrollarán las estrategias y los métodos correspondientes para considerar y respetar las expresiones culturales de los pueblos indígenas y para proteger su conocimiento tradicional de acuerdo con los principios y objetivos del Convenio sobre la Diversidad Biológica. (Plan de Acción de Québec, 2001).

Promoverán y darán cabida, según corresponda, a las necesidades culturales, lingüísticas y de desarrollo propias de los pueblos indígenas, en los contextos urbano y rural, en el desarrollo e implementación de las iniciativas y estrategias educativas, con especial atención al desarrollo de la capacidad institucional, la conectividad y las vinculaciones, incluyendo por medio de puntos focales nacionales, con otros pueblos indígenas del Hemisferio. (Plan de Acción de Québec, 2001).

Promoverán y divulgarán, en todos los ámbitos de la sociedad, y en particular en el sector educativo, el aporte de los pueblos indígenas en la formación de la identidad nacional en los países en los que habitan. (Plan de Acción de Québec, 2001).

Desarrollarán estrategias, medidas y mecanismos que aseguren la efectiva participación de los pueblos indígenas en el diseño, la implementación y la evaluación de planes, políticas, sistemas y programas de salud integrales que reconozcan el valor del desarrollo de comunidades holísticas, y que tomen en consideración las realidades y circunstancias culturales, económicas y sociales. (Plan de Acción de Québec, 2001).

Apoyarán la Iniciativa de Salud para los Pueblos Indígenas, promovida por la OPS, ayudando a los Estados y en consulta con los pueblos indígenas, para formular políticas públicas integrales y sistemas de salud que fomenten la salud de los pueblos indígenas; diseñando e implementando un marco y modelo intercultural de salud que se concentre especialmente en las necesidades de salud y las prioridades de estos pueblos; y mejorando la información colectiva, el análisis y la distribución de las condiciones sanitarias y sociales de estos pueblos, con un énfasis especial en la niñez. (Plan de Acción de Québec, 2001).

Reducirán la brecha digital, de comunicación y de información entre el promedio nacional y los pueblos y las comunidades indígenas, mediante programas y proyectos de conectividad relevantes que proporcionen servicios en los campos del

desarrollo político, económico y social, incluyendo el uso de las redes de información de los pueblos indígenas; (Plan de Acción de Québec, 2001).

Promoverán la obtención y la difusión de datos estadísticos nacionales en los que se proporcione información sobre la composición étnica y las características socio-económicas de las poblaciones indígenas a fin de formular y evaluar políticas de atención y desarrollo más adecuadas; (Plan de Acción de Québec, 2001).

Apoyarán el proceso para reformar el Instituto Indigenista Interamericano (III), basado en las amplias consultas entre los Estados y los pueblos indígenas a través del Hemisferio, y seguirán desarrollando procesos para asegurar la amplia y plena participación de los pueblos indígenas en el Sistema Interamericano, incluyendo en las discusiones sobre el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; (Plan de Acción de Québec, 2001).

De acuerdo a sus ordenamientos jurídicos, adoptarán las medidas que sean necesarias para proteger los derechos reconocidos de las poblaciones indígenas, así como programas informativos si así fuera necesario, para garantizar un mayor conocimiento por parte de las poblaciones indígenas sobre sus derechos al respecto; (Plan de Acción de Santiago, 1998).

Respaldarán las actividades en el campo de la educación tendientes a aumentar la participación de las poblaciones o comunidades indígenas en la sociedad. Tales actividades deberían procurar el fortalecimiento de la identidad de las poblaciones indígenas y promover una coexistencia respetuosa entre los diferentes grupos sociales de las comunidades y Estados. (Plan de Acción de Santiago, 1998).

Promoverán la ampliación de los servicios de educación básica y media con orientación vocacional, principalmente en las regiones con alto porcentaje de población indígena, mediante un mayor respaldo de los Gobiernos y la cooperación internacional, a solicitud de los Gobiernos interesados, de modo que tanto las poblaciones indígenas como los no indígenas tengan la oportunidad de recibir capacitación técnica y de contribuir al desarrollo de sus países. En la medida de lo posible, las áreas de capacitación que se implementen en forma paralela a los procesos educacionales deben responder a las necesidades de la Región y a las estrategias de producción. (Plan de Acción de Santiago, 1998).

En cooperación con las organizaciones regionales, instituciones de desarrollo y las ONG's, respaldarán y promoverán, decididamente, la capacidad de desarrollar actividades y proyectos productivos en áreas como la agricultura, artesanía, la pequeña empresa y la comercialización. Dentro de lo posible, éstos deben ser guiados y administrados por poblaciones indígenas. (Plan de Acción de Santiago, 1998).

Facilitarán la organización de mesas redondas a nivel nacional y hemisférico, en asociación con las poblaciones indígenas, con el objeto de promover una mayor comprensión y cooperación en las áreas de la salud y la educación, poniendo especial atención en las mujeres y los niños. Los Gobiernos promoverán, asimismo, investigaciones respecto a la relación entre poblaciones indígenas, pobreza y desarrollo. (Plan de Acción de Santiago, 1998).

Procederán con el examen intergubernamental, en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA), del "Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas", elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con miras a la posible adopción de una Declaración. (Plan de Acción de Santiago, 1998).

3.3 La participación de los pueblos indígenas en las Cumbres de las Américas

Es importante constatar que la participación en las Cumbres se inserta en un proceso que se inicia en las actividades preparatorias y culmina con una presentación de un informe verbal frente a los cuerpos políticos.

En este contexto, la Secretaría de Cumbres ha previsto una serie de actividades preparatorias presenciales y no presenciales:

- Presencial: Organización de conferencias con presencia indígena.
- No presencial: Creación de una plataforma virtual que permite a personas u organizaciones interesadas presentar aportes y opiniones en el marco del seguimiento a los mandatos.

En todos los casos, se insta a las organizaciones a manifestarse sobre temas de interés y se promueven las experiencias sobre los proyectos y programas ejecutados por la sociedad civil en apoyo a las políticas desarrolladas por los Estados Miembros de la OEA.

La Secretaría de Cumbres de las Américas, en cooperación con otras áreas de la OEA, ha desarrollado una serie de iniciativas y oportunidades de participación que incluyen:⁷⁷

- Foros / diálogos regionales sobre los temas en la agenda de las Cumbres así como la presentación de sus resultados a los Estados Miembros;
- Movilización de recursos para financiar proyectos de los actores sociales en apoyo a la implementación de mandatos;
- Establecimiento de redes estratégicas de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs), los gobiernos y las comisiones interamericanas y organizaciones internacionales;

⁷⁷ Para participar en las Cumbres es necesario que la organización indígena se haya registrado en la Secretaría de la Cumbres, lo cual permitirá recibir las convocatorias para la designación de participantes en las diversas etapas preparatorias. Para inscribirse en la lista, se sugiere visitar el siguiente enlace: <http://svc.summit-americas.org/es/contactenos>.

En el tema indígena y dentro de las actividades presenciales, la OEA ha ofrecido su apoyo y participado en la organización de las Cumbres de Líderes Indígenas de las Américas (CLIA) que se han desarrollado en el año 2001 en el marco de la Cumbres de Québec, 2005 Mar del Plata, y 2009 en Panamá para facilitar la presentación de un informe en Trinidad y Tobago en 2009.