

**EL PROYECTO DE DECLARACIÓN AMERICANA SOBRE LOS  
DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS: EL PROCESO DE  
NEGOCIACIÓN**

**LUIS TORO UTILLANO\***

---

\* Oficial Jurídico Principal. Departamento de Derecho Internacional. Secretaría de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. Las opiniones expresadas en este documento son a título individual y no representan la opinión de la Secretaría General. Para mayores detalles sobre la evolución del proceso visite nuestra página web en:

<http://www.oas.org/dil/esp/indigenas.htm>.



## **Prólogo**

Este capítulo sobre el proceso de negociación describe de manera detallada los antecedentes y las diferentes etapas celebradas en torno a la negociación del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. También se hace alusión al tratamiento de los textos negociados y a los actores involucrados en el proceso.

La Organización de los Estados Americanos es una organización regional compuesta de 35 Estados miembros del continente americano. Al igual que la Organización de las Naciones Unidas, los Estados miembros han decidido dotarse de un instrumento que promueva y proteja los derechos de los pueblos indígenas.

Originalmente, la Asamblea General reunida en Washington D.C. en noviembre del año 1989, solicitó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la CIDH) la preparación de un “instrumento jurídico relativo a las poblaciones indígenas con miras a que pueda ser adoptado en 1992”, véase el párrafo operativo 13 de la resolución AG/RES. 1022 (XIX-O/89).

El instrumento jurídico elaborado por la CIDH fue presentado ante el Consejo Permanente el 10 de abril de 1997 bajo la forma de un Proyecto de Declaración, cuyo título fue “Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas” (OEA/Ser.G. CP/doc.2878/97 del 21 de marzo de 1997), en adelante Proyecto de Declaración Americana propuesto por la CIDH.

## **I. El Grupo de Trabajo Encargado de Elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**

Desde el año 1999, la Organización de los Estados Americanos (en adelante OEA) cuenta con un Grupo de Trabajo Encargado de Elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas” (en adelante Grupo de Trabajo). En la OEA, los Grupos de Trabajo son creados por el Consejo Permanente o por las Comisiones Permanentes y tienen por objeto la ejecución de mandatos temporales que no hayan sido asignados a otras entidades<sup>1</sup>.

En el caso del Proyecto de Declaración Americana, el Grupo de Trabajo depende de una de las cinco Comisiones Permanentes del Consejo Permanente, la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente.

Cabe hacer notar que en el año 2001, hubo una tentativa de crear una instancia diferente para el tratamiento de la discusión. En efecto, la resolución AG/RES.1780 solicitaba al Consejo Permanente “estudiar la posibilidad de crear una instancia específica del Consejo Permanente que constituya el ámbito

---

<sup>1</sup> Artículos 12 y 13 del Reglamento del Consejo Permanente. 26 de junio de 2003. OEA/Ser.G. CP/doc.1112/80 rev.4.

apropiado de una discusión de alto nivel el Proyecto de Declaración”. En la práctica dicha resolución no fue apoyada y el Grupo de Trabajo continuó efectuando sus labores en el seno de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos.

Todos los Estados Miembros pueden participar en un Grupo de Trabajo con voz y voto<sup>2</sup>. Además, las sesiones de trabajo son públicas y tienen lugar en la sede de la OEA en Washington D.C. En la práctica no todos los Estados Miembros participan en las sesiones de trabajo<sup>3</sup>. Esto se explica por diversas razones, entre otras, el hecho de que algunos Estados Miembros, particularmente del caribe anglosajón, no ostentan una población indígena. Sin embargo, las sesiones de negociación para la búsqueda de consenso han contado con una participación de un mayor número de delegaciones de los Estados.

Los mandatos de los grupos de trabajo dependientes de una Comisión Permanente, como es el caso del Grupo de Trabajo bajo análisis, son de un año<sup>4</sup>. De ahí la necesidad de adoptar y aprobar una resolución cada año por la Asamblea General<sup>5</sup>. Cada Grupo es dirigido por un Presidente y, durante su ausencia, un Vicepresidente.<sup>6</sup> El Presidente está encargado de organizar la agenda de trabajo y las reuniones encomendadas por la Asamblea General. Al final del año, se presenta un informe y el proyecto de resolución a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos la cual, luego de una revisión en sesión plenaria, lo eleva al Consejo Permanente para su presentación en la Asamblea General.<sup>7</sup> En general, las sesiones regulares de este Grupo de Trabajo comienzan en agosto y culminan en abril del año siguiente.

En la práctica, el Grupo de Trabajo actúa como un facilitador de la labor de su Comisión correspondiente. No se debe olvidar que la Asamblea General es la entidad que ostenta las prerrogativas necesarias para adoptar el instrumento jurídico definitivo.

---

<sup>2</sup> Artículo 24 del Reglamento del Consejo Permanente, *op. cit.*, nota 1. Es interesante constatar que se requiere un tercio de Estados miembros para sesionar, mientras que el quórum necesario para tomar decisiones corresponde a la mayoría de los Estados. Véase el artículo 44 del Reglamento del Consejo Permanente.

<sup>3</sup> El Grupo cuenta con la participación activa de dieciocho (18) Estados miembros

<sup>4</sup> Artículo 27 del Reglamento del Consejo Permanente, *op. cit.*, nota 1.

<sup>5</sup> Cada año la resolución correspondiente de la Asamblea General solicita, entre otros, “establecer un Grupo de Trabajo para continuar la consideración del Proyecto de Declaración”. En el año 1999: AG/RES.1610 (XXIX-O/99); en el año 2000: AG/RES.1708 (XXX-O/00); en el año 2001: AG/RES.1780 (XXXI-O/01); en el año 2002: AG/RES.1851 (XXXII-O/02); en el año 2003: AG/RES.1919 (XXXIII-O/03); en el año 2004: AG/RES.2029 (XXIV-O/04); en el año 2005: AG/RES.2073 (XXXV-O/05); en el año 2006 AG/RES. 2234 (XXXVI-O/06); en el año 2007 AG/RES. 2294 (XXXVII-O/07).

<sup>6</sup> Artículos 28 y 29 del Reglamento del Consejo Permanente, *op. cit.*, nota 1.

<sup>7</sup> Artículos 31 a 33 del Reglamento del Consejo Permanente, *op. cit.*, nota 1.

## DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS: PROCESO DE NEGOCIACIÓN

En la Asamblea General cada Estado miembro tiene derecho a un voto<sup>8</sup>. De acuerdo al Reglamento de la Asamblea General, las decisiones se adoptan por una mayoría de dos tercios de Estados miembros<sup>9</sup>. Sin embargo, existe una práctica en la OEA de adoptar decisiones por consenso. El consenso implica que nada puede ser adoptado mientras haya oposición de algún Estado miembro.

Este aspecto esencial de los procedimientos es el desafío que confrontan los actores que participan en la negociación en torno al Proyecto de Declaración. En la etapa actual de negociación, el Grupo de Trabajo persigue la meta de adoptar cada provisión por consenso tal como lo establecen sucesivas resoluciones sobre el tema y la metodología de trabajo<sup>10</sup>.

Teniendo en cuenta lo que precede, la metodología establecida por el Grupo de Trabajo establece que “nada estará acordado hasta que todo este acordado”, “nada será acordado sin la participación plena y efectiva de los representantes de los pueblos indígenas”, “se deberá lograrse un consenso entre los Estados Miembros de acuerdo con la práctica común en la OEA”. El documento también “hace un exhorto a todas las partes para que den muestras de mayor flexibilidad y voluntad con el fin de alcanzar el consenso”. A continuación se enumeran las acciones a seguir:

- En caso de no alcanzarse el consenso, la Presidencia del Grupo de Trabajo invitará a las delegaciones a realizar consultas informales mediante grupos de redacción compuestos por representantes de los Estados y de los pueblos indígenas, a fin de lograr un texto satisfactorio para las partes.
- En caso de persistir el disenso, la Presidencia presentará una propuesta alternativa para la consideración del Grupo de Trabajo.
- Si luego de estos esfuerzos no se logra el consenso, la palabra, frase o párrafo pendientes, quedarán entre corchetes.

---

<sup>8</sup> Bajo esta premisa desde el punto de vista jurídico un Estado de 616 km cuadrados goza de los mismos derechos y tiene las mismas obligaciones que uno de 9 984 670 km cuadrados.

<sup>9</sup> El artículo 59 establece que “las decisiones de la Asamblea se adoptarán por el voto de la mayoría absoluta de los Estados miembros de la Comisión, salvo en el caso en que específicamente el Estatuto de la Comisión o este Reglamento requieran el voto de las dos terceras partes de los mismos”.

<sup>10</sup> “Metodología para la pronta conclusión de las negociaciones para la búsqueda de consensos del Grupo de Trabajo encargado de adoptar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas” (GT/DADIN/doc.246/06 rev. 7 del 6 de diciembre de 2007).

## **II. La negociación**

El Grupo de Trabajo ha desarrollado tres instancias principales para procurar continuidad al análisis del Proyecto de Declaración:

- Sesiones programadas por la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos. En 1999 se realizó una Reunión de expertos y una Reunión del Grupo de Trabajo;
- Sesiones Especiales del Grupo de Trabajo. Entre 1999 y 2007 se han celebrado cinco Sesiones Especiales del Grupo de Trabajo en la sede de la OEA; y,
- Reuniones de Negociaciones para la Búsqueda de Consensos. Entre 2003 y 2008 se han realizado siete sesiones en torno al Texto Consolidado del Proyecto de Declaración preparado por la Presidencia, en adelante Texto consolidado de la Presidencia (GT/DADIN/doc.139/03 del 17 de junio de 2003) y cuatro sesiones en torno al Registro del Estado Actual del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, cuya referencia al mes de abril de 2008 es el Documento GT/DADIN/doc. 301/07 rev. 1 del 27 de marzo de 2008 (en adelante Registro del estado actual). La mayoría de las reuniones de negociaciones han tenido lugar en la sede de la OEA, en Washington D.C., en los Estados Unidos. Sin embargo, la Sexta reunión se celebró en Antigua, Guatemala y la Séptima reunión en Brasilia, Brasil.

### **A. La Reunión de expertos de 1999**

La reunión de expertos tuvo lugar en Washington, D.C. los días 10, 11 y 12 de febrero del año 1999, en virtud de la Resolución AG/RES.1549 (XXVIII-0/98). El evento fue presidido por el Presidente de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Mauricio Granillo, Representante Permanente de El Salvador ante la OEA, puesto que dicha Comisión actuó como órgano preparatorio de la Reunión de Expertos.

Se contó con la participación de expertos gubernamentales y miembros de los órganos de la OEA, tales como el Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Director del Instituto Indigenista Interamericano. También hubo un espacio reservado para la intervención de representantes de grupos u organizaciones indígenas. En la ocasión se analizaron los nueve títulos del Preámbulo del Proyecto de Declaración Americana propuesto por la CIDH y se acordó ad-referéndum modificaciones a seis párrafos. En sus conclusiones, los expertos solicitaron continuar con los estudios del Proyecto de Declaración Americana propuesto por la CIDH e instaron a “instituciones nacionales, organismos del sistema interamericano y organizaciones no gubernamentales” a presentar comentarios adicionales.

## **B. Reunión del Grupo de Trabajo en el seno de la CAJP**

En noviembre del mismo año 1999, la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos convocó, en cumplimiento de la resolución AG/RES.1610 (XXVIII-0/99), a una Reunión de un Grupo de Trabajo establecido para este fin para continuar el análisis del Proyecto de Declaración Americana propuesto por la CIDH<sup>11</sup>. En virtud de dicho mandato, se celebró una reunión de cinco días del 8 al 12 de noviembre de 1999. La Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, bajo la presidencia del Embajador Claude Heller, Representante Permanente de México, actuó como órgano preparatorio. Dicha sesión permitió analizar todas las secciones del texto dispositivo del Proyecto de Declaración Americana propuesto por la CIDH. Siguiendo el ejemplo de la reunión de expertos, la reunión incluyó una limitada participación de representantes de pueblos indígenas. En la ocasión los representantes indígenas podían expresar sus comentarios únicamente al momento de iniciar la discusión de un nuevo tema, lo cual fue fuente de controversias. Al término de esta reunión se culminó la primera revisión de todas las disposiciones del Proyecto de Declaración Americana propuesto por la CIDH.

## **C. Sesiones Especiales del Grupo de Trabajo**

En el año 2001, la presidencia del Grupo de Trabajo del Embajador Ronalht Ochaeta Argueta, Representante Permanente de Guatemala ante la OEA, establece las Sesiones Especiales, inaugurando así una modalidad nueva de encuentros que pretendían facilitar una participación más amplia de representantes indígenas en la discusión del Proyecto de Declaración Americana. Hasta la fecha se han celebrado cinco Sesiones Especiales en la sede de la OEA.

**La primera Sesión Especial del Grupo de Trabajo** se realizó entre el 2 y el 6 de abril del año 2001, en base a la resolución de la Asamblea General AG/RES. 1708 (XXX-O/00), la cual renovaba el mandato de continuar la consideración del Proyecto de Declaración Americana y solicitaba la celebración de una nueva reunión del Grupo de Trabajo.

En dicha ocasión se revisaron los artículos I a IV de la Sección Primera y V a VII de la Sección Segunda. Cabe hacer notar que esta sesión especial inició la segunda revisión del texto del Proyecto de Declaración Americana propuesto por la CIDH.

Entre los logros de esta reunión se pueden destacar los siguientes elementos. En lo que respecta al contenido, se aprobó el cambio del término “población” por “pueblos” en todo el Proyecto de Declaración Americana, reivindicación iniciada

---

<sup>11</sup> Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas. Véase el Informe Final en OEA/Ser.K/XVI GT/DADIN/doc.5/99 del 1 de diciembre de 1999.

L. TORO UTILLANO

por los representantes indígenas en base a instrumentos jurídicos internacionales, en particular el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por varios Estados de la OEA y el Proyecto de Declaración de Naciones Unidas.

En lo relativo a la participación indígena se modificaron las reglas con el fin de habilitar más espacios de participación para los representantes indígenas. Al final del encuentro, se recomendó la creación de un Fondo Voluntario compuesto de recursos financieros para facilitar y asegurar una presencia continua de representantes indígenas de todo el hemisferio en las discusiones del Proyecto de Declaración Americana.

**La Segunda Sesión Especial del Grupo de Trabajo** se celebró entre el 11 y el 15 de marzo del año 2002, en virtud de la resolución AG/RES.1780 (XXXI-O/01).

En la fase preparatoria a esta segunda Sesión Especial, la Presidencia del Grupo de Trabajo del Embajador Eduardo Ferrero Costa, Representante Permanente de Perú ante la OEA, presentó un tríptico con el fin de facilitar las deliberaciones. Este documento reunía en tres columnas el texto del Proyecto de Declaración Americana propuesto por la CIDH, las propuestas presentadas por los participantes y una propuesta alternativa presentada por la Presidencia al Proyecto de la CIDH (OEA/Ser.K/XVI/GT/DADIN/doc.53/02 del 9 de enero de 2002). En este período también se creó un grupo de reflexión bajo la dirección de la delegación de Colombia sobre el tema de la libre-determinación.

La Segunda Sesión Especial permitió el análisis de los artículos VII al XVIII del Proyecto de Declaración Americana propuesto por la CIDH, cubriendo así provisiones de la Tercera, Cuarta y Quinta sección. Durante la sesión se organizaron dos paneles de trabajo compuestos de expertos internacionales cuyas ponencias trataron sobre la Sección IV (Derechos Organizativos y Políticos) y V (Derechos sociales, económicos y culturales). Los expertos también trataron el concepto de libre-determinación y su inserción respecto a la integridad política y a la soberanía territorial de los Estados.

En lo que respecta a la participación de los representantes indígenas, la presidencia consiguió financiar la participación de cuarenta representantes indígenas de los Estados, todo lo cual representó un hito en la historia del estudio del Proyecto de Declaración Americana.

**La Tercera Sesión Especial** tuvo lugar entre el 24 y el 27 de febrero de 2003 en la sede de la OEA en cumplimiento de la resolución AG/RES.1851 (XXXII-O/02).

La sesión fue presidida por el Embajador Eduardo Ferrero Costa, Representante Permanente de Perú ante la OEA, y en la ocasión se analizó la sección V (artículos XVIII, XIX, XX y XXI), la sección VI (artículos XXII,

## DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS: PROCESO DE NEGOCIACIÓN

XXIII, XXIV, XXV, XXVI y XXVII) y la Sección II (artículos II, III, IV, V y VI) del Proyecto de Declaración Americana propuesto por la CIDH.

Esta reunión culmina una primera revisión de todas las provisiones del Proyecto de Declaración Americana propuesto por la CIDH en el contexto de las Sesiones Especiales. En la práctica se trata de la segunda etapa de revisión del texto, si consideramos el período que precede a las Sesiones Especiales.

En cuanto a la participación de los representantes indígenas, esta reunión inauguró el Fondo Específico creado en el año anterior, permitiendo sufragar el viaje de cincuenta y cinco representantes de los pueblos indígenas.

**La Cuarta Sesión Especial del Grupo de Trabajo** fue solamente de dos días, del 10 al 11 de febrero de 2005, tal como lo estableciera el párrafo resolutivo 4 inciso d) de la Resolución AG/RES.2029 (XXXIV-O/04), y fue presidida por el Embajador Juan León Alvarado, Representante Alterno de Guatemala ante la OEA<sup>12</sup>. Esta reunión se realiza en el marco de la “Quinta reunión de negociación para la búsqueda de consensos”, por tal razón se habilitan tres días para la reunión de negociación y dos días para la Cuarta sesión especial, esta última trataría de temas específicos impuestos por la citada resolución de la Asamblea General.

Durante la reunión hubo un intercambio entre los participantes sobre elementos relativos al avance del proceso, la participación de los representantes indígenas, la realización de consultas nacionales y el procedimiento de las negociaciones. También se abordó la consideración de una posible fecha para la conclusión de la etapa final de negociaciones para la adopción del Proyecto de Declaración Americana<sup>13</sup>. De las discusiones se puede constatar que la mayoría de los representantes de Estados y de pueblos indígenas expresaron reticencias a establecer una fecha de referencia GT/DADIN/doc.222/05 del 11 de marzo de 2005.

Participaron a nombre del caucus alrededor de 80 representantes de Pueblos Indígenas del Hemisferio (GT/DADIN/doc.217/05 rev.1. del 31 de marzo de 2005).

**La Quinta Sesión Especial del Grupo de Trabajo** correspondió a la “sesión de Reflexión sobre las sesiones de negociación para la búsqueda de consensos”

---

<sup>12</sup> En la oportunidad, la Presidencia presentó el documento GT/DADIN/doc.214/05 del 10 de febrero de 2005 que contenía antecedentes de las sesiones especiales con la finalidad de facilitar el diálogo entre las delegaciones participantes.

<sup>13</sup> El Presidente del grupo de Trabajo presentó un documento de referencia en donde se propone como una posible fecha para la culminación de la redacción del texto de Declaración por parte del Grupo de Trabajo para el mes de mayo de 2006 y su posterior adopción por la Asamblea General para el mes de diciembre de dicho año. Véase Propuesta de la Presidencia (OEA/Ser. K/XVI. GT/DADIN/doc.189/04 del 18 de octubre de 2004).

que tuvo lugar en la sede de la OEA del 26 al 28 de noviembre de 2007. La sesión fue presidida por el Embajador Reynaldo Cuadros, Representante Permanente de Bolivia ante la OEA. En la oportunidad se analizaron y discutieron cuatro elementos, a saber: El impacto de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas en el proceso en la OEA; El tema de las consultas informales; La metodología de trabajo; y, Algunas nuevas propuestas. Al finalizar el evento, el día 28 de noviembre, los resultados y recomendaciones del Grupo de trabajo fueron presentados ante el Consejo Permanente, el cual tomó nota de dicha presentación<sup>14</sup>. Para mayor información se puede consultar el informe de la presidencia GT/DADIN/doc.321/08 del 14 de enero de 2008. Como seguimiento a la sesión de reflexión el Consejo Permanente incluyó el tema en su sesión ordinaria del 20 de febrero de 2008. En dicha oportunidad se instó a los Estados a remitir sus opiniones adicionales sobre los resultados y recomendaciones de la sesión de reflexión<sup>15</sup>.

El evento contó con la presencia de 48 representantes de los pueblos indígenas en el caucus (GT/DADIN/doc.319/07 del 5 de diciembre de 2007).

#### **D. Reuniones de Negociaciones para la Búsqueda de Consensos**

En junio de 2003, la Asamblea General adoptó la resolución AG/RES.1919 (XXXIII-0-03), la cual inicia una nueva etapa en torno a la revisión del Proyecto de Declaración Americana y consolida la participación de los representantes indígenas en el Grupo de Trabajo. Junto con renovar el mandato del Grupo de Trabajo, la Asamblea General solicita iniciar “la etapa final de negociaciones” y celebrar una primera ronda en octubre de 2003 a partir del Texto consolidado de la Presidencia. Además se instruye al Grupo de Trabajo a “asegurar la transparencia y participación efectiva de los representantes indígenas durante las negociaciones”, declarando al mismo tiempo que las negociaciones serían entre Estados solamente. Finalmente, la Asamblea General delega en el Grupo de trabajo la definición y modalidad de las sesiones así como las fechas de las próximas rondas.

En base a este mandato, el Grupo de Trabajo bajo la Presidencia del Embajador Eduardo Ferrero Costa establece las “Reuniones de Negociaciones para la Búsqueda de Consensos”, las cuales pretenden alcanzar un consenso en torno a un texto de referencia, que como estableciéramos previamente, en un comienzo fue el Texto consolidado de la Presidencia. Se trata de un texto de

---

<sup>14</sup> Información que fue registrada en el documento GT/DADIN/doc.324/08 rev.1 del 14 de febrero de 2008.

<sup>15</sup> Los comentarios de los tres Estados que fueron recibidos dentro del plazo establecido (Argentina, Bolivia y Ecuador) fueron compilados en el documento CP/doc.4263/08 del 29 de febrero de 2008. Adicionalmente se recibieron comentarios de Estados Unidos (CP/doc. 4263/08 add.1 del 7 de abril de 2008).

## DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS: PROCESO DE NEGOCIACIÓN

referencia puesto que el Grupo de Trabajo siempre dispone del Proyecto de Declaración Americana propuesto por la CIDH y de las propuestas de los Estados y representantes indígenas como referencias adicionales.

Durante estas reuniones, los representantes indígenas pueden proponer textos alternativos y negociar las propuestas presentadas por los Estados, todo lo cual representa un avance en el proceso puesto que se trata de una participación directa en la esfera de una organización internacional compuesta de Estados. En las negociaciones, se promueve un amplio diálogo en el cual todos los actores pueden expresar con amplitud sus posiciones<sup>16</sup>.

**La Reunión inicial de negociaciones para la búsqueda de consensos** se celebró entre el 10 y el 12 de noviembre de 2003, bajo la Presidencia del Embajador Eduardo Ferrero Costa, Representante Permanente de Perú ante la OEA<sup>17</sup>. Se analizaron y discutieron provisiones en torno al Texto consolidado de la Presidencia: los cuatro artículos de la Sección Primera sobre ámbito de aplicación y alcances; los siete artículos de la Sección Segunda sobre Derechos Humanos y solamente el artículo XII de la Tercera Sección del Texto consolidado de la Presidencia. En la ocasión se alcanzó el consenso en relación a los siguientes elementos: Título de la Sección Primera y de la Sección Segunda así como el artículo V, el título del artículo VI y su numeral 1, el título del artículo VI y los artículos IX, X y Xbis en su totalidad<sup>18</sup>.

**La Segunda Reunión de negociaciones para la búsqueda de consensos** se realizó entre el 26 y el 28 de enero de 2004, bajo la Presidencia del Embajador Eduardo Ferrero Costa, Representante Permanente de Perú ante la OEA. Se trabajó durante dos de los tres días previstos debido al temporal de nieve que hubo en la ciudad de Washington, D.C. Durante la sesión se analizaron y discutieron los primeros cuatro artículos de la Sección Tercera del Texto consolidado de la Presidencia sobre la “identidad cultural” (artículos XII a XV). En la ocasión se adoptó por consenso el título de los artículos XIII y XV así como el numeral 1 de este último artículo.

**La Tercera Reunión de negociaciones para la búsqueda de consensos** tuvo lugar entre el 28 y el 30 de abril de 2004. A partir de esta reunión y hasta la séptima reunión todas fueron presididas por el nuevo Presidente del Grupo de Trabajo, Embajador Juan León Alvarado, Representante Alterno de la Misión de Guatemala ante la OEA. En la Tercera Reunión se evaluaron los artículos XVI y

---

<sup>16</sup> Véase el texto de la presidencia aprobado el 28 de agosto del año 2003 (GT/DADIN/doc.140.03 rev.1).

<sup>17</sup> Las primeras tres reuniones se celebraron en cumplimiento de la resolución AG/RES.1919 (XXXIII-0-03), aprobada por la Asamblea General reunida en Santiago, Chile en junio de 2003.

<sup>18</sup> Véase el resultado de las negociaciones en el documento GT/DADIN/doc.151/03. rev.1.

XVII de la Sección Tercera del Texto consolidado de la Presidencia, y solamente se consiguió el consenso en los títulos de ambas provisiones.

**La Cuarta Reunión de negociaciones para la búsqueda de consensos** se llevó a cabo entre el 8 y el 12 de noviembre de 2004<sup>19</sup>. En la ocasión se trabajó la Sección IV sobre Derechos organizativos y políticos del Texto consolidado de la Presidencia, artículos XIX a XXIII. Fueron acordados el título de los artículos XXI y XXII, así como el numeral 3 del artículo XXI. Se constató asimismo la existencia de elementos transversales que podían ser aplicados a más de un artículo. Por tal razón se decidió revisar dichas provisiones transversales con la finalidad de buscar una fórmula de integrarlas en la sección sobre Provisiones Generales. Asimismo se creó un grupo *ad hoc*, coordinado por la Vice-presidenta del Grupo de Trabajo, encargado de estudiar los siguientes temas: derechos colectivos e individuales; derecho público y privado; derecho de los terceros. Este grupo estuvo compuesto por Representantes de los Estados puesto que los miembros de los pueblos indígenas aceptaron participar únicamente como observadores. La propuesta de redacción del Grupo *ad hoc* puede ser consultada en el documento sobre Propuestas para enmendar los artículos XIX al XXIII y la Sección Seis del Proyecto de Declaración (GT/DADIN/doc.192/04 rev.1 del 11 de noviembre de 2004). Cabe constatar además que, a partir de la Cuarta Reunión de Negociaciones se incorporó una nueva modalidad en la metodología: el uso de notas a pie de página en el texto negociado con el fin de explicar la posición de los Estados y de los representantes de los Pueblos Indígenas acerca del lenguaje bajo consideración.

**La Quinta Reunión de negociaciones para la búsqueda de consensos** se llevó a cabo entre el 7 y el 9 de febrero de 2005. Como se puede notar solamente se contó con tres días de negociación, puesto que, como se indicara anteriormente, se reservaron los días 10 y 11 para la celebración de la Sesión Especial del Grupo de Trabajo. Dentro de ese limitado margen de tiempo, la Reunión de negociación logró revisar únicamente el artículo XVIII del Texto consolidado de la Presidencia sobre “derecho a la protección del medio ambiente sano”.

**La Sexta Reunión de negociaciones para la búsqueda de consensos** se celebró del 10 al 14 de octubre de 2005 en la ciudad de Antigua, Guatemala<sup>20</sup>. Hubo alrededor de 90 representantes de Pueblos Indígenas del Hemisferio (véase el documento GT/DADIN/doc.236/05 rev. 1 del 18 de octubre de 2005). En la ocasión se continuó con el análisis del Texto consolidado de la Presidencia, y concretamente el artículo XXIV sobre “Formas tradicionales de propiedad y supervivencia cultural. Derecho a tierras, territorios y recursos” (en donde se

---

<sup>19</sup> La Cuarta y Quinta Reunión se celebraron en cumplimiento de la resolución AG/RES.2029 (XXXIV-O/04) aprobada por la Asamblea General reunida en Quito, Ecuador en junio de 2004.

<sup>20</sup> Tanto la Sexta como la Séptima Reunión se celebraron en cumplimiento de la resolución AG/RES. 2073 (XXXV-O/05) aprobada por la Asamblea General reunida en Fort Lauderdale, Florida, Estados Unidos en junio de 2005.

## DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS: PROCESO DE NEGOCIACIÓN

introdujo un párrafo nuevo presentado por el caucus); el artículo XXV sobre “traslados y reubicaciones”; el artículo XXVI sobre “Pueblos indígenas en aislamiento voluntario o en contacto inicial”; y, el artículo XXVII sobre “Derechos laborales”. Un elemento nuevo fue la organización de consultas informales entre las delegaciones tanto de los pueblos indígenas como de los gobiernos, permitiendo circular algunas propuestas antes de la reunión con el fin de facilitar la negociación.

**La Séptima Reunión de negociaciones para la búsqueda de consensos** se realizó del 21 al 25 de marzo de 2006 en la ciudad de Brasilia, Brasil. Se contó con la participación de 55 representantes de Pueblos Indígenas del Hemisferio (véase el documento GT/DADIN/doc.256/06 rev. 3 del 26 de marzo de 2003). Al igual que en la reunión celebrada en Guatemala, se realizaron consultas informales e intercambios previos al encuentro entre algunas delegaciones de los Estados, cuyos resultados enriquecieron el debate. Esta reunión permitió analizar la sección sexta del Texto consolidado de la Presidencia sobre las provisiones generales y culminar la revisión de la parte substantiva del Texto consolidado de la Presidencia, puesto que el preámbulo no fue objeto de negociación. En el análisis de la sección sexta se incluyeron nuevos artículos propuestos por los representantes indígenas, lo cual tuvo por resultado un incremento en el número de provisiones de dicha sección, pasando de cinco a once artículos. Además varios textos quedaron sometidos a la revisión de consultas internas por parte de algunas delegaciones. El estado de las provisiones de la Sección Sexta al término de la reunión puede ser consultado en el documento “Registro del estado actual del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas” (GT/DADIN/doc.260/06 del 25 de marzo de 2006). Finalmente, y a modo de información adicional se debe mencionar que este encuentro permitió iniciar una nueva etapa en la negociación, puesto que el último día se revisaron los primeros artículos del documento Registro del estado actual, los cuales resultan de las siete reuniones de negociaciones para la búsqueda de consensos.

**La Octava Reunión de negociaciones para la búsqueda de consensos** se celebró del 4 al 8 de diciembre de 2006, en la Sede de la Organización de los Estados Americanos en Washington, D.C., Estados Unidos<sup>21</sup>. Previo a la Octava Reunión, la Sra. consejera Ana Peña Doig, Representante Alterna de la Misión Permanente de Perú ante la OEA y Vicepresidenta del Grupo de Trabajo, con fecha 30 de noviembre 2006 realizó consultas con varias delegaciones gubernamentales, con el objeto de acercar posiciones y establecer consensos sobre los artículos correspondientes a la sección I y II del Registro del estado actual.

En esta reunión participaron 63 representantes de Pueblos Indígenas del Hemisferio (GT/DADIN/doc.277/06 rev. 2 del 14 de diciembre de 2006).

---

<sup>21</sup> La Octava, Novena y Décima Reunión se celebraron en cumplimiento de la resolución AG/RES. 2234 (XXXVI-O/06) aprobada por la Asamblea General reunida en Santo Domingo, República Dominicana en junio de 2006.

L. TORO UTILLANO

Durante la VIII Reunión de Negociaciones se consideraron los artículos II, III y IV del Registro del estado actual, puesto que el primer artículo se había aprobado con anterioridad en la reunión precedente realizada en Brasil en marzo de 2006. Al culminar la reunión, la versión actualizada del “Registro del Estado Actual del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”, fue publicada como documento número GT/DADIN/doc.278/06 del 8 de diciembre de 2006. El informe de la presidencia fue registrado como documento GT/DADIN/doc.281/07 del 23 de enero de 2007.

**La Novena Reunión de negociaciones para la búsqueda de consensos** del Grupo de Trabajo Encargado de Elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se celebró en la sede de la Organización de los Estados Americanos en Washington, D.C. (Estados Unidos), del 22 al 26 de enero de 2007. Se contó con la presencia de cerca de 50 miembros del caucus, tal y como aparece consignado en el documento GT/DADIN/doc.282/07 rev.2 del 26 de enero de 2007.

Durante la Novena Reunión solamente fueron considerados los artículos XII, XIII y XIV de la Sección Tercera: “Identidad Cultural” del Registro del estado actual, publicado al culminar la reunión como documento GT/DA GT/DADIN/doc.283/07 corr.1 del 26 de enero de 2007. Por su parte el “Nuevo Compendio de Propuestas para la Etapa de Revisión del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”, documento GT/DADIN/doc.280/07 rev. 1 del 26 de enero de 2007. El informe de la presidencia fue registrado como documento GT/DADIN/doc.285/07 del 9 de enero de 2007.

**La Décima Reunión de negociaciones para la búsqueda de consensos** se celebró del 23 al 27 de abril de 2007 en la ciudad de La Paz, Bolivia. Al igual que en la últimas reuniones, la negociación se realizó bajo la dirección del Presidente del Grupo de Trabajo, Embajador Juan León, Representante Alterno de la Misión de Guatemala ante la OEA. Hubo presencia de más de 100 miembros del conclave, de los cuales 57 eran representantes indígenas provenientes de Bolivia (GT/DADIN/doc.296/07 rev. 1 del 3 de mayo de 2007).

En la oportunidad fueron considerados los siguientes artículos correspondientes a la Sección III “Identidad Cultural” del Registro del estado actual:

Artículo XIV: El párrafo 1 fue aprobado ad referendum de la delegación de México, fueron aprobados los párrafos 2 y 5 y los párrafos 3, 4 y 6 no alcanzaron consenso, pero se decidió la redacción, que pasó a integrar el documento Registro del estado actual, lográndose disminuir el texto entre corchetes de manera significativa.

Artículo XV: “Espiritualidad indígena”. Se solicitó una revisión del título del artículo, sin embargo al finalizar la Décima Reunión de Negociaciones no hubo

## DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS: PROCESO DE NEGOCIACIÓN

consenso sobre este punto. El párrafo 1 fue adoptado por consenso por el Grupo de Trabajo; en relación a los párrafos 2, 3, y 4, si bien no alcanzaron consenso, pasaron a integrar el documento Registro del estado actual tras las deliberaciones del grupo informal de redacción.

Artículo XVI: “Relaciones y vínculos de familia” el párrafo 1 del artículo XVI, no alcanzó el consenso, pero se logró reducir el texto entre corchetes, pasando la redacción a integrar el documento Registro del estado actual.

Artículo XVII: “Salud”, Tras un amplio debate, el párrafo 1 no alcanzó consenso, no obstante se logró acordar la redacción que pasó a integrar el texto del documento Registro del estado actual, los párrafos 3 y 4 fueron aprobados por consenso, y el párrafo 5 fue sometido al grupo informal de redacción para su consideración.

Artículo XVIII en su totalidad fue transmitido al grupo informal de redacción, no habiéndose producido ningún cambio al término de la Décima Reunión de Negociaciones.

El informe del Presidente del Grupo de Trabajo sobre esta reunión fue publicado como documento GT/DADIN/doc.304/07 del 11 de mayo de 2007. Al culminar la reunión, el Registro del estado actual fue publicado como documento GT/DADIN/doc. 301/07 del 27 de abril de 2007<sup>22</sup>; mientras que el “Compendio de Propuestas de Negociación para la Búsqueda de Consensos celebradas por el Grupo de Trabajo” fue registrado como documento GT/DADIN/doc.255/06 rev. 2 add.1 del 14 de mayo de 2007. Cabe mencionar que la Delegación de los Estados Unidos realizó en dicha oportunidad una declaración que fue publicada como documento GT/DADIN/INF.31/07 y se adjuntó también al Registro del estado actual.

### III. Los textos de la negociación

Las negociaciones han permitido enriquecer el texto original presentado por la CIDH a la luz de los aportes de los Estados y de los representantes de los pueblos indígenas que han participado en las negociaciones, todo lo cual nos permite contar con un importante acervo jurídico.

Existe un documento que reúne las propuestas alternativas que han sido presentadas por escrito, tanto por las delegaciones de los Estados como por los pueblos indígenas, a lo largo de las sesiones de negociación para la búsqueda de consensos, y cuyo nombre es “Compendio de Propuestas de negociación para la

---

<sup>22</sup> Posteriormente el Registro del estado actual fue revisado y aparece registrado como Documento GT/DADIN/doc. 301/07 rev 1 del 27 de marzo de 2008.

L. TORO UTILLANO

búsqueda de consensos celebradas por el Grupo de Trabajo”<sup>23</sup>. De igual manera en el conjunto de documentos que hacen parte del bagaje del Grupo de Trabajo se debería considerar el “Tríptico” elaborado en el año 2002 (OEA/Ser.K/XVI/GT/DADIN/doc.53/02 del 9 de enero de 2002).

Es posible relevar tres textos principales como base para las discusiones en este proceso y un texto de trabajo:

En un primer momento, las negociaciones realizadas entre 1999 y el año 2002 tuvieron como principal referencia el “Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas” (OEA/Ser.G. CP/doc.2878/97 del 21 de marzo de 1997), correspondiente al documento original propuesto por la CIDH y compuesto de seis secciones con veinte y ocho artículos más un preámbulo compuesto de nueve títulos o incisos. La discusión en torno al preámbulo tuvo lugar en la reunión de expertos de febrero del año 1999<sup>24</sup>.

En mayo de 2003, el Presidente del Grupo de Trabajo presentó un nuevo texto a consideración, cuyo título fue “Texto Consolidado del Proyecto de Declaración preparado por la Presidencia” (GT/DADIN/doc.139/03 del 17 de junio de 2003). Este texto se elaboró a partir de la propuesta original de la CIDH y los aportes, comentarios y propuestas presentadas por los Estados y representantes de los pueblos indígenas reunidos desde el inicio del proceso de elaboración del Proyecto de Declaración Americana. Como se puede apreciar en la sección anterior, la parte substantiva del Texto consolidado de la Presidencia fue objeto de examen durante las primeras siete reuniones de negociación para la búsqueda de consensos. Está compuesto de 35 artículos más un preámbulo de siete títulos o incisos. Sin embargo, al presente dicho texto preambular no ha sido objeto de negociación.

En la actualidad, habiendo culminado diez reuniones de negociación, el texto de referencia para las negociaciones del Grupo de Trabajo ha sido denominado “Registro del estado actual del Proyecto de Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas” (Documento GT/DADIN/doc. 301/07 rev 1 del 27 de marzo de 2008). Este documento surge como resultado de las siete reuniones de Negociaciones para la Búsqueda de Consensos y ha sido objeto de

---

<sup>23</sup> Hasta la Novena Reunión de negociación dichas propuestas han sido registradas en el documento GT/DADIN/doc.255/06 rev. 2 del 13 de abril de 2007 y al cabo de la Décima Reunión de negociación en el ya citado documento GT/DADIN/doc.255/06 rev. 2 add.1 del 14 de mayo de 2007.

<sup>24</sup> Primera sección (Pueblos indígenas - Ámbito de aplicación); Segunda sección (Derechos Humanos); Tercera sección (Desarrollo cultural); Cuarta sección (Derechos organizativos y políticos); Quinta sección (Derechos sociales, económicos y de propiedad); Sexta sección (Provisiones generales).

## DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS: PROCESO DE NEGOCIACIÓN

examen y modificaciones desde entonces. Por el momento cuenta con treinta y nueve provisiones<sup>25</sup>.

Resulta significativo constatar que todos los textos que han servido de referencia contienen un mismo número de secciones al texto original de la CIDH en su parte substantiva, sin embargo difieren en el número de provisiones (28 disposiciones en el Proyecto de la CIDH, 35 en el Texto Consolidado de la Presidencia y, como ya lo vimos, 39 en el Registro del estado actual del Proyecto).

Asimismo, cabe indicar que “el Registro del estado actual” es un documento de trabajo que contiene muchas provisiones pendientes de revisión. Han alcanzado consenso: 8 artículos de manera íntegra y 8 párrafos de un total de 17 artículos analizados<sup>26</sup>. Los siguientes son los artículos aprobados: 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; y dos provisiones interpretativas artículo XXXVIII sobre y artículo XXXII.

Mientras que no han alcanzado consenso las provisiones relativas a, entre otros: la libre determinación; la situación de los derechos colectivos; el consentimiento previo, libre e informado; las provisiones sobre reparaciones; la propiedad de la tierra, territorios y recursos.

### IV. Participación de los representantes indígenas

#### A. Antecedentes

Históricamente, desde la adopción de la Carta de la OEA en 1948, el Consejo Permanente cuenta con la potestad de celebrar acuerdos de cooperación con otros organismos americanos de “reconocida autoridad internacional” (art. 53 de la Carta)<sup>27</sup>. En el año 1971 la Asamblea General en su resolución AG/RES. 57 (I-O/71) sobre los “Estándares de cooperación en las relaciones entre la Organización de los Estados Americanos, las Organización de las Naciones Unidas, sus agencias especializadas y otras organizaciones nacionales o internacionales”, condicionó la relación de la OEA con las organizaciones no gubernamentales al respeto de los principios y propósitos de su Carta. En el año 1997, el Consejo Permanente adoptó una resolución que establece la condición

---

<sup>25</sup> Sección primera (Pueblos indígenas. Ámbito de aplicación y alcances); Sección segunda (Derechos humanos y derechos colectivos); Sección tercera (Identidad cultural); Sección cuarta (Derechos organizativos y políticos); Sección quinta (Derechos sociales, económicos y de propiedad); y Sección sexta (Provisiones generales).

<sup>26</sup> Situación al culminar la Décima Reunión para la Búsqueda de Consensos.

<sup>27</sup> Norma aprobada en 1949.

jurídica de las organizaciones no gubernamentales en la OEA, (CP/RES. 704 (1129/97)).

Como precedentes de la participación de entidades no gubernamentales en reuniones de la OEA se puede citar el caso de las Conferencias Interamericanas sobre Derecho Internacional Privado (CIDIPs) en donde los Estados han permitido la participación de expertos invitados a expresar opiniones y observaciones sobre temas técnicos. También ha sido la práctica en materia de derechos humanos permitir a organizaciones no gubernamentales presentar sus informes anuales en la sede de 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 OEA<sup>28</sup>.

En el plano jurídico existen unas Directrices para la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA (en adelante Directrices)<sup>29</sup>, las cuales pretenden “regular la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de los órganos, organismos o entidades de la OEA”<sup>30</sup>. El artículo 2 de dichas Directrices define a la sociedad civil como “toda institución, organización o entidad nacional o internacional integrada por personas naturales o jurídicas de carácter no gubernamental”. Esta participación comprendería tanto la presencia en reuniones, como la posibilidad de hacer presentaciones o prestar asesoría especializada a órganos, organismos y entidades de la OEA<sup>31</sup>. Asimismo, las Organizaciones de la Sociedad Civil podrán solicitar y recibir informes y documentos<sup>32</sup>. Al mes de abril de 2008 la OEA cuenta con ciento sesenta y cinco organizaciones de la sociedad civil inscritas en el Registro<sup>33</sup>.

La participación de representantes de entidades no gubernamentales en el Grupo de Trabajo del Proyecto de Declaración Americana bajo estudio no se inscribe en el marco de lo establecido por dicha Comisión sobre la Participación

---

<sup>28</sup> Debido a 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”.

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> Artículo 1, Directrices. OAS. Ser.G/CP/RES. 759 (1217/99); 15 diciembre 1999.

<sup>31</sup> Artículo 3, Directrices, *Id.*

<sup>32</sup> Para mayor información consultar el “Informe sobre la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de la OEA”, Presentado por la Secretaría del proceso de Cumbres el 21 de enero de 2003 (OEA/Ser.G /CP/CISC-17/03).

<sup>33</sup> Para una información actualizada, sírvase consultar la siguiente página: [http://www.civil-society.oas.org/Pages/Registry\\_ESP.htm](http://www.civil-society.oas.org/Pages/Registry_ESP.htm).

## DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS: PROCESO DE NEGOCIACIÓN

de la Sociedad civil o sus Directrices. En ninguna metodología de participación del grupo de trabajo se alude a “organización no gubernamental” ni “organización de la sociedad civil”. La inserción de la participación de los representantes indígenas en el Grupo de Trabajo es más bien “sui generis”, resulta de una evolución diferente como se verá a continuación.

### **B. Los representantes indígenas en el Grupo de Trabajo sobre el Proyecto de Declaración Americana**

Desde el inicio del estudio del Proyecto de Declaración Americana, ha habido una representación multiforme compuesta de expertos, abogados, antropólogos, representantes indígenas y no indígenas de todos los sectores de la vida nacional de los Estados miembros de la OEA. También han expresado sus comentarios personas afiliadas a universidades u organizaciones no gubernamentales. El espacio reservado a dichas personas y entidades en la definición de este Proyecto de Declaración Americana 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 indigenistas. Dicho cuestionario fue respondido por once gobiernos, dos organizaciones intergubernamentales y veinte organizaciones indigenistas. Enseguida, se procedió a consultas informales en donde participaron algunos representantes indígenas, 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 (EE.UU. 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 su puesto, los Comisionados de dicho órgano.

En el periodo 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 del Proyecto de Declaración Americana. Además solamente participaban aquellos 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 de poblaciones 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 minutos<sup>34</sup>.

Una vez instauradas las reuniones en el marco del Grupo de Trabajo comenzó a participar 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 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 1999, 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, del 12 noviembre de 1999). Durante dicha sesión, los representantes indígenas presentes leyeron una declaración en donde se opusieron al procedimiento y solicitaron su revisión de manera a 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”<sup>35</sup>.

A partir del año 2001 se puede notar avances concretos en favor de la participación más activa de los representantes indígenas en el tratamiento del

---

<sup>34</sup> 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 del 26 de marzo de 1999.

<sup>35</sup> 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 del 1 de diciembre de 1999.

## DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS: PROCESO DE NEGOCIACIÓN

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”. En este contexto aparecen las Sesiones Especiales que reflejan una participación más estable de los representantes indígenas en el proceso, tanto en lo relativo a la presencia misma durante las reuniones como en los aportes al debate<sup>36</sup>:

El documento de trabajo preparado por la Presidencia incluía las propuestas presentadas en la reunión de noviembre del año 1999 por los Estados y los representantes de los pueblos indígenas (GT/DADIN/doc.1.rev.2.), el cual sirvió de base para las discusiones de la Sesión Especial.

Previo a la Sesión Especial se desarrolló en la Ciudad de Guatemala un Cónclave Hemisférico cuyo objeto era reunir a los representantes indígenas para que conocieran el texto del Proyecto de Declaración Americana. Ese mismo año, el Gobierno de Canadá invitó a los representantes indígenas a una reunión preparatoria. Cabe hacer notar que a partir de estas reuniones se crean las reuniones de “conclaves indígenas”, es decir encuentros entre representantes indígenas previo a las reuniones en torno al Proyecto de Declaración Americana cuyo objeto es preparar las discusiones de los temas a ser tratados. A partir del año 2001, se buscarían fórmulas para permitir dicho encuentro días antes de comenzar las sesiones de negociación.

Durante la Primera Sesión Especial se celebró una Sesión Informal entre todas las delegaciones presentes cuyo objeto era abordar temas de interés general para todos los actores. En dicha sesión la mesa de la presidencia fue compartida por un representante de los pueblos indígenas, iniciando así una práctica que será mantenida durante cada inauguración en torno al análisis del Proyecto de Declaración Americana. 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. Además 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.

---

<sup>36</sup> 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.

L. TORO UTILLANO

En marzo del año 2002, días antes de 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. En la oportunidad, se logró recaudar un fondo de \$100.000 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. antes de la realización de la Sesión Especial.

En este contexto, la presidencia del Grupo de Trabajo del Embajador Ferrero Costa 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)). Este Fondo Específico estaría 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 serviría para financiar la participación de un representante indígena por cada Estado Miembro en la elaboración de la Declaración.

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, por lo menos, un representante indígena de cada Estado miembro de la OEA designado entre sus pares sin intervención de los Estados. En la práctica, los representantes indígenas de cada país 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.

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. Asimismo, algunas sesiones han sido transmitidas en directo, de manera de permitir una mayor difusión de las discusiones en el sitio web de la OEA: [www.oas.org](http://www.oas.org).

Cabe señalar asimismo 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.

## DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS: PROCESO DE NEGOCIACIÓN

En la Sesión Especial de febrero de 2003 se utilizó por la primera vez el Fondo Específico que permitió financiar la participación de cincuenta y cuatro representantes indígenas. Como en años anteriores, los representantes indígenas participaron en un caucus tres días antes de la sesión especial.

En la etapa de la negociación para la búsqueda de consensos se estableció una fórmula de participación nueva para los representantes indígenas. Durante el diálogo todos los presentes podrían expresar sus posiciones, pero se instaba a los representantes indígenas, organizados en torno al caucus o cónclave indígena, a presentar una propuesta consensuada entre ellos. Luego de agotado el diálogo se aprobaba todo texto que había alcanzado el consenso, dejando entre corchetes, como pendiente de revisión, todo asunto no acordado. Para facilitar la negociación se contaba con dos pantallas con los textos en inglés y español en donde se registran los textos consensuados.

Desde la creación del Fondo Específico se ha podido contar con un promedio de veinte y cuatro (24) representantes indígenas financiados por dicho fondo en cada una de las Reuniones de negociación para la búsqueda de consensos.

### **Epílogo**

Como se ha podido apreciar, el Proyecto de Declaración Americana no ha logrado alcanzar el consenso necesario para su aprobación y todavía es objeto de negociación. Sin embargo, existe un compromiso por parte de la Organización de los Estados Americanos.

Desde el año 1999, la Asamblea General ha renovado anualmente el mandato al Grupo de Trabajo e instado a las partes a avanzar en la negociación del Proyecto de Declaración Americana.

Ha habido una apertura a favor de la participación del caucus de representantes indígenas en el proceso de negociación, lo cual representa un gran avance si se toma en consideración que la OEA es una organización internacional compuesta de Estados soberanos. La participación de los pueblos indígenas ha mejorado gradualmente. Como se ha observado, no solamente ha aumentado el número de representantes indígenas presentes en las negociaciones sino que además se ha corregido la calidad del espacio reservado a dichos representantes en las discusiones y debates de acuerdo con la nueva metodología.

Los desarrollos y aportes realizados en el Grupo de Trabajo desde la adopción de dicho Proyecto por la CIDH han sido significativos. Los encuentros y las negociaciones han permitido conocer los puntos de vista de las delegaciones estatales como de los representantes indígenas. Se ha podido alcanzar acuerdos en varios temas, pero todavía quedan provisiones pendientes de aprobación.

También existe voluntad por avanzar en otras instancias gubernamentales. En las Cumbres de las Américas, los Jefes de Estado y de gobierno han venido

L. TORO UTILLANO

apoyando el proceso de negociación en el seno de la OEA e instado a hacer los esfuerzos necesarios para su culminación. En la IV Cumbre de las Américas celebrada en noviembre de 2005 en Mar del Plata, Argentina, los Jefes de Estado y de Gobierno, reconocieron “que el pleno respeto por los derechos de los pueblos indígenas es indispensable para la existencia, el bienestar y el desarrollo integral de los mismos”. En relación al Proyecto de Declaración Americana, se comprometieron a “concluir exitosamente las negociaciones de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”. Todo lo cual quedó plasmado en el Plan de Acción de Mar del Plata en el cual los gobiernos acordaron “intensificar las reuniones de negociación para la pronta adopción de la Declaración y dar continuidad y transparencia a la participación efectiva en el diálogo que se lleva a cabo en la OEA”.

El análisis del Proyecto de Declaración Americana todavía debe superar ciertos obstáculos de índole jurídico y político para alcanzar el consenso requerido. El desafío es de talla, pero no imposible. En este sentido, el ejemplo brindado por la Asamblea General de las Naciones Unidas al adoptar el pasado mes de septiembre de 2007 la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas debería servir al hemisferio. Ambos textos comparten elementos en común. Si bien es muy temprano para conocer los efectos de la adopción del texto de la ONU en los sistemas nacionales o en el mismo Proyecto de Declaración de la OEA, los esfuerzos realizados en la negociación a nivel mundial deberían servir en lo regional.