

**Evaluación del Proyecto OSG 0601 de la Organización de los Estados Americanos**  
**Promoción de la Participación y de los Derechos Humanos de los Pueblos**  
**Indígenas de las Américas<sup>1</sup>**

**Por Todd A. Eisenstadt, PhD**

**Jefe del Departamento de Ciencias Políticas, American University**

**Octubre 2011**

---

<sup>1</sup> El autor agradece a la estudiante de Doctorado del Departamento de Gobierno de la American University, Marcela Torres, antropóloga de la Pontificia Universidad Católica del Perú, por traducir la versión preliminar de este documento al español. Cualquier error en el presente documento es exclusiva responsabilidad del autor.

## Tabla de Contenidos

<b>Acrónimos Utilizados . . . . .</b>	<b>3</b>
<b>Resumen Ejecutivo . . . . .</b>	<b>4</b>
<b>OSG 0601 Evaluación del Programa: Introducción y resumen del Informe. . . . .</b>	<b>6</b>
<b>Contexto del Proyecto para la Promoción de Derechos y Representación de los Pueblos Indígenas. . . . .</b>	<b>8</b>
<b>Evaluación preliminar de los alcances del Proyecto: Objetivos y Logros . . . . .</b>	<b>10</b>
<b>La Gestión del Proyecto: Un promisorio “Primer Paso” y su ausencia de coordinación y sostenibilidad . . . . .</b>	<b>12</b>
<b>Componente Uno: Proceso de negociación de la Declaración fortalecido.. . . .</b>	<b>14</b>
<b>Componente Dos: Estrategia de Participación de los pueblos Indígenas en la OEA desarrollada . . . . .</b>	<b>17</b>
<b>Componente Tres: Relatoría Especial sobre los Derechos de los pueblos Indígenas de la CIDH fortalecida . . . . .</b>	<b>19</b>
<b>Componente Cuatro: Información Sobre los Derechos de los pueblos Indígenas difundida en la región . . . . .</b>	<b>22</b>
<b>Evaluación de los Resultados del Programa con Relación a su Rentabilidad . . . . .</b>	<b>23</b>
<b>Evaluación de los Resultados del Programa con Relación a sus Logros y Objetivos . . . . .</b>	<b>25</b>
<b>Lecciones aprendidas: Hacia un Enfoque más Profundo, Coordinado y Sostenible . . . . .</b>	<b>27</b>
<b>Recomendaciones para futuros programas de la OEA sobre Participación Indígena . . . . .</b>	<b>29</b>
<b>Fuentes Citadas. . . . .</b>	<b>33</b>
<b>Apéndice I: El éxito del Proyecto en Función a su Rentabilidad y las Buenas Prácticas . . . . .</b>	<b>36</b>
<b>Apéndice II: El éxito del Proyecto Comparando Resultados y Objetivos Previstos. . . . .</b>	<b>37</b>
<b>Apéndice III: Comparación de casos de CIDH sobre Asuntos Indígenas antes y durante OSG 0601 . . . . .</b>	<b>39</b>
<b>Apéndice IV: Rubro de Evaluación del Proyecto OSG-0601. . . . .</b>	<b>42</b>

## **Acrónimos Utilizados**

**SC - Secretaría de Cumbres de las Américas**

**CIDH – Comisión Interamericana de Derechos Humanos**

**CLIA - Cumbres de Líderes Indígenas de las Américas**

**MML – Matriz de Marco Lógico (esquema inicial del proyecto que constituye el documento más importante de metas y objetivos del proyecto)**

**OSG 0601 - Promoción de la Participación y de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas de las Américas (proyecto de cuatro años de duración financiado por el Gobierno Español que es materia de la presente evaluación)**

**SAJ/DDI – Secretaría de Asuntos Jurídicos/Departamento de Derecho Internacional**

**SRE/DAI – Secretaría de Relaciones Externas/Departamento de Asuntos Internacionales**

## Resumen Ejecutivo

El proyecto OSG 0601 para la “Promoción de la Participación y de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas de las Américas”, de cuatro años de duración y cuyo costo total de ejecución asciende \$1.407 millones de dólares, ha conseguido resultados mixtos. Financiado en su integridad por el Gobierno Español, el proyecto permitió al Departamento de Derecho Internacional (DDI) de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Secretaría de Cumbres (CG/SC) crear un foro bastante novedoso para la participación de los Pueblos Indígenas así como invitar a decenas de sus líderes provenientes de todo el hemisferio. Logró que por primera vez, estos pueblos tuvieran la oportunidad de participar en las deliberaciones concernientes a una posible Declaración de Derechos Indígenas por parte de la OEA. Entre los principales resultados de las cuatro oficinas que participaron en el proyecto podemos señalar los siguientes: múltiples consultas realizadas a los líderes indígenas en los foros tanto en Washington, DC como en varios otros países, la formación de una amplia discusión dentro de la OEA acerca de la necesidad de mejorar la coordinación de los servicios destinados a las comunidades indígenas, la realización de un balance general, y un inventario de los servicios destinados a los Pueblos Indígenas, la creación de un novedoso foro virtual destinado a publicitar y mantener una comunicación fluida con los grupos indígenas y con otros grupos. Adicionalmente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha podido consolidar de mejor manera el rol de la Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas cuya labor resulta vital para los fines del proyecto. No obstante, los esfuerzos para difundir de manera más amplia los derechos indígenas y promover espacios de diálogo acerca de temas concernientes a los asuntos relacionados a dichos pueblos, han sido menos exitosos.

Visto como un todo y no como la suma de todas sus partes, el OSG 0601 no ha logrado todo el éxito deseado. Si bien ha representado un primer paso importante en términos de involucrar a cuatro oficinas independientes en un complejo y ambicioso proyecto, el OSG 0601 ha sido pobremente coordinado considerando que su dirección, gestión y administración han pasado por tres de las cuatro dependencias involucradas en su ejecución, siendo el caso de que ninguna de ellas ha tenido la capacidad o la voluntad de trascender los asuntos procedimentales del proyecto con miras a establecer una verdadera colaboración para abordar asuntos sustantivos más complejos acerca de la representación y desarrollo de los Pueblos Indígenas. Ha existido una escasa planificación y ningún éxito en la construcción de un

programa que pudiera permanecer más allá de la duración misma del proyecto. El OSG 0601 ha sido, sobre todas las cosas, un proyecto rentable puesto que no resultó extremadamente costoso y pudo producir resultados tangibles. Sin embargo, los productos arrojados resultaron menos creativos e importantes de lo que habrían podido ser, además de que no se ha llevado a cabo ninguna integración de los esfuerzos realizados ni se ha buscado articular coincidencias entre los objetivos planteados.

Podemos obtener varias conclusiones de la evaluación del OSG 0601. En primer lugar, si bien ha logrado los objetivos planteados respecto al incremento del número y la influencia de representantes indígenas dentro de las negociaciones de la OEA, el proyecto fue diseñado para entregar productos más que para cumplir con objetivos sustanciales. En vez de simplemente cumplir con requisitos procesales formales, sería mejor, hacia el futuro, que se diseñen productos con la idea de que tengan mayores posibilidades de lograr cambios, por tanto se hace necesario explorar una participación más sustantiva y significativa de la población indígena. En segundo lugar, a pesar de que las cuatro áreas de colaboración de la OEA tuvieron cierto éxito en la realización de su primer proyecto conjunto, aún existe mucho por hacer, comenzando por implementar un mejor y más expedito sistema de coordinación entre ellas. Futuras colaboraciones entre áreas deben contar con la coordinación de alguien claramente a cargo de supervisar el proyecto con todas las responsabilidades de verificar resultados, informar a los donantes y actores internos, administrar los fondos, y coordinar los reportes e informes. Finalmente, el OSG 0601 no ha logrado generar resultados sostenibles en el tiempo. La sostenibilidad necesita ser un Componente prioritario en los proyectos futuros de la OEA, además, es indispensable fortalecer el aspecto de planificación y ejecución de dichos proyectos.

Estas conclusiones nos llevan a hacer las siguientes recomendaciones resumidas a continuación, con miras a proyectos futuros sobre la participación indígena dentro de la OEA:

- 1) Crear un Consejo de Coordinación para la Participación Indígena cuyo objetivo sea coordinar la labor de todas las áreas de la OEA involucradas en los asuntos relacionados a la participación de estos pueblos.
- 2) Asumir que la Declaración de Derechos Humanos de los Pueblos indígenas difícilmente será aprobada por la OEA, y en vez de ello crear un Foro permanente para los representantes indígenas, elegidos sistemáticamente a través de procesos establecidos conjuntamente por los 34 Estados miembros que integran la OEA, y proveer a dichos representantes con los fondos necesarios para que puedan reunirse regularmente entre ellos así como con los funcionarios de la OEA.
- 3) Realizar esfuerzos más concretos para resolver el tema de estatus de los Pueblos Indígenas dentro de la OEA, esperando encontrar, como consecuencia de un consenso entre los actores involucrados, un nuevo estatus legal para la participación dichos pueblos.

- 4) Entender la categoría de los derechos indígenas de manera más amplia, entendiendo que constituyen una dimensión adicional de la inclusión social y el desarrollo económico, especialmente en las zonas rurales de América Latina.
- 5) Concentrar de manera más directa la capacidad institucional de la OEA en construir un mayor conocimiento técnico acerca de las comunidades indígenas.
- 6) Crear un Fondo destinado a financiar viajes para los miembros de los Pueblos Indígenas que sirva para dos propósitos: 1) mejorar el acceso a la justicia para que los miembros indígenas puedan participar en las audiencias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; y 2) financiar el desplazamiento de los miembros de los Pueblos Indígenas con el objetivo de que puedan asistir a las reuniones de la OEA que resulten de interés para la población.
- 7) Para resultados más sostenibles, considerar la posibilidad de destinar fondos (o al menos un presupuesto anual) para la preparación de miembros indígenas así como de estudiantes universitarios de escasos recursos económicos provenientes de los Estados Miembros, como becarios remunerados, en Washington, San José, y en otras oficinas regionales de la OEA, de manera semestral.
- 8) Disponer que el Relator sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (y los demás relatores de la CIDH) sea parte regular del presupuesto anual de la OEA, en lugar de requerirles a estas entidades una constante búsqueda de financiamiento que les permita asegurar la continuidad de sus labores.
- 9) Crear una coordinación encargada de administrar futuros proyectos que involucren más de un área, y hacer muy claro las líneas de delegación y responsabilidad para la supervisión del proyecto, incluyendo informes parciales y finales, contabilidad de gastos, etc. La falta de un supervisor con continuidad y autoridad para requerir y exigir informes y productos hizo que OSG 0601 tuviera mucho menos impacto de lo que pudiera haber tenido.

#### **OSG 0601 Evaluación del Programa: Introducción y Resultados del Informe**

Entre los años 2007 y 2011 la Organización de los Estados Americanos recibió \$1.4 millones de dólares para mejorar el funcionamiento de las áreas de la OEA que trabajan en la promoción de los derechos humanos de los pueblos indígenas; de modo más específico, su finalidad era que para la culminación del proyecto materia de la presente evaluación “la OEA cuente con un mecanismo efectivo de participación, consulta, asesoramiento y promoción de los derechos de los Pueblos Indígenas (MML, p. 2).” El proyecto tuvo cuatro productos: 1) **Proceso de negociación de la Declaración fortalecida** 2) **Estrategia de participación de los pueblos indígenas en la OEA desarrollada.** 3) **Relatoría Especial sobre los Derechos de los**

pueblos Indígenas **de la CIDH fortalecida**; y 4) Información sobre los derechos de los Pueblos Indígenas **difundida en la región**. El presente informe, sustentado en entrevistas a los protagonistas del proyecto, la revisión de fuentes secundarias y los indicadores de éxito elaborados dentro del propio diseño del proyecto, busca evaluar los logros y limitaciones del OSG 0601.

En el presente informe sostenemos que el proyecto evaluado efectivamente ha representado un primer esfuerzo importante realizado por cuatro áreas de la OEA en su deseo de asegurar que sus foros públicos y áreas de apoyo técnico sean más accesibles para los Pueblos Indígenas. No obstante, dichos pueblos ya no desean participar como grupos pertenecientes a la sociedad civil<sup>2</sup> sino que buscan establecer un diálogo permanente con los Estados miembros de la OEA. Los grupos tribales pretenden que este diálogo se lleve a cabo sobre la premisa de que ellos constituyen una nación tribal independiente de modo que ya no se les considere como simples integrantes de los 34 Estados miembros que integran la OEA o como cualquier grupo de la sociedad civil, que es como tradicionalmente han sido clasificados cada vez que han querido participar en los foros de la OEA. En este sentido, el principal objetivo del OSG 0601 fue “la incorporación y fortalecimiento de mecanismos efectivos de participación, consulta, asesoramiento y promoción de los derechos de los Pueblos Indígenas en la OEA (MML p. 22),” a pesar de que algunos entrevistados se hayan referido al OSG 0601 fundamentalmente, como un esfuerzo por conseguir la aprobación de la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas por parte de la Asamblea General de la OEA; irónicamente en ese objetivo ha sido en el que menos progreso se ha logrado. Ahora bien, en el proceso de identificar los medios para servir mejor a los miembros de los Pueblos Indígenas, se han presentado muchos casos exitosos durante el transcurso de los cuatro años de duración del proyecto.

La organización ha conseguido crear nuevos espacios y mecanismos para procurar una mayor participación de los grupos indígenas, incluyendo: la realización de múltiples consultas a sus líderes en los Foros en Washington, DC y en varios otros países, la formación de una conciencia amplia dentro de la OEA acerca de la necesidad de mejorar la coordinación para los servicios destinados a las comunidades indígenas, un balance de las consultas realizadas así como un inventario de los servicios brindados, y un nuevo foro virtual para la difusión de la información hacia los grupos indígenas así como hacia otros grupos.<sup>3</sup> Adicionalmente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha logrado fortalecer la oficina de la

---

<sup>2</sup> De acuerdo a un funcionario de la CG/SC (entrevista del 23 de Junio) la participación de la sociedad civil ha sido la forma regular en que ONG's tales como Transparencia Internacional han participado como miembros, pero los pueblos indígenas, debido a su distinta categoría legal, desean no ser considerados como sociedad civil sino como pueblos.

<sup>3</sup> Según datos de la SC de junio 2011 (proporcionados en entrevistas el 23 de Junio), un 16 por ciento de las 205 organizaciones representadas en el foro virtual (entre los que auto-declararon de organizaciones) eran grupos indígenas (31) o afro-descendientes (2).

Relatoría sobre los Derechos Indígenas cuya labor ha resultado vital para la promoción y protección de los derechos de estos pueblos. Sin embargo, un esfuerzo adicional para promocionar más ampliamente los derechos indígenas y realizar conversaciones sobre asuntos concernientes a los Pueblos Indígenas en general, ha sido menos efectivo, además, la sostenibilidad general del programa aun es incierta. El proyecto ha sido coordinado de una manera deficiente; el tema del liderazgo en el manejo y administración del mismo ha pasado por tres de las cuatro áreas involucradas en su ejecución quienes fueron bastante lentas para comenzar con la ejecución del proyecto, por lo que el OSG 0601 se inició con un año de tardanza.

El presente informe ha sido organizado de la siguiente manera. En la primera sección, contextualizamos el esfuerzo importante realizado por la OEA, de incorporar de una manera más adecuada el tema de la representación indígena a través de una necesaria evaluación de sus raíces históricas y de su trayectoria a lo largo del tiempo. Luego, hacemos una evaluación de los alcances generales del proyecto, considerando como principales puntos de análisis el cumplimiento de los objetivos planteados, el éxito de su coordinación y su sostenibilidad. Después de ello evaluamos cada uno de los cuatro Componentes fundamentales dentro de los propios términos planteados por el proyecto, analizando los resultados sustantivos que han generado y cuando ello es posible, haciendo un comentario general sobre la rentabilidad de los mismos. Finalmente ofrecemos una explicación integral acerca del éxito moderado pero notable que le atribuimos al proyecto considerando que, aun, con sus alcances, se pudo haber organizado mejor la utilización de los fondos para conseguir así resultados más sólidos y sostenibles. En este informe planteamos algunas formas en que la OEA puede conseguir mejores resultados en el futuro a efectos de integrar la representación indígena. En esta línea proponemos en una sección final posibles lecciones que deben ser aprendidas del desarrollo del OSG601 para luego concluir con recomendaciones concretas para el futuro.

### **Contexto del Proyecto para la Promoción de los Derechos y la Representación de los Pueblos Indígenas**

El reconocimiento internacional del derecho a la libre autodeterminación de los Pueblos Indígenas se remonta cuando menos al año 1966 cuando la Organización de Naciones Unidas, en su afán por lograr un proceso real de descolonización en Asia y África, adoptó cláusulas tales como “ Todas las personas tienen el derecho a la libre determinación” (Burguete: 2011, 3-5). Con la ayuda de las ONG’s Internacionales, los Pueblos Indígenas consiguieron extender sus reclamos a las Naciones Unidas en 1970 con la finalidad de ser considerados no como “minorías”, que era la categoría establecida en esa época para los grupos dominados que reclamaban autonomía a través de los movimientos descolonizadores, sino como “pueblos”. En



esta pugna, tal como explica Burguete (2011, 6), los indígenas ya para el año 1970, reclamaban enérgicamente los siguientes derechos: 1) control y administración de sus territorios; 2) administración/gestión de los recursos naturales que se encuentren dentro de sus territorios; 3) derecho al autogobierno a través de sus propias instituciones y formas de representación; y 4) el correspondiente ejercicio del poder político establecido en el marco de sus derechos colectivos.

A principio de los ochenta, el exhaustivo informe elaborado por Martínez Cobo para las Naciones Unidas acerca de la discriminación contra la población indígena introdujo en la discusión el tema de las demandas de los Pueblos Indígenas (cuya población total asciende a un estimado de 33 millones, IWGIA 1999: 4-5)<sup>4</sup> del hemisferio occidental. Cuando los derechos indígenas fueron directamente integrados en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo en 1989, México fue el segundo país en ratificarlo y seguidamente dos tercios de los firmantes finales del convenio fueron países latinoamericanos.

Los intelectuales sostienen que los movimientos indígenas han representado un refugio para los actores interesados en dimensiones comunitarias de la ciudadanía en la época posterior a la Guerra Fría. Por este motivo, mientras que los derechos sociales se enfrentaban a la expansión del desarrollo de los modelos neoliberales, los espacios legales de los derechos indígenas se fueron convirtiendo en foros de expresión cada vez más vibrantes para los derechos sociales y colectivos (Eisenstadt, 2011, pp. 3-15). El cuadragésimo aniversario de la llegada de Cristóbal Colón a las Américas en 1992 le dio un último espaldarazo a los crecientes movimientos indígenas, con el cada vez más poderoso movimiento zapatista en Chiapas en 1994 y el cambio del discurso basado en postulados marxistas y en las luchas de clases hacia una agenda más articulada y coherente con la realidad del hemisferio, consistente fundamentalmente en la formación de un movimiento para lograr la “autonomía indígena” (Eisenstadt 2011, pp. 25-28). La influencia de los zapatistas, a través de sus manifiestos destinados a captar la atención nacional e internacional y las publicaciones de su carismático líder, el Sub-comandante Marcos, se difundió en las Américas, y fortaleció también los movimientos indígenas de Bolivia y Ecuador que ya prosperaban a finales de 1990 (Eisenstadt 2011, p. 49). Bolivia asumió la nueva dirección de estos movimientos en el año 2005 con la elección de Evo Morales, quien al amparo de la bandera indígena buscó empoderar a los Pueblos Indígenas dentro del propio Estado (Para ahondar en este tema ver Engle 2010, p. 43).

La OEA fue una participante tardía en el debate sobre derechos indígenas, uniéndose a la discusión recién en la década de los noventa. De hecho, ni la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre (1948), ni la Convención Americana sobre Derechos Humanos en (1969), hizo alguna mención sobre los derechos de los grupos indígenas. Sin embargo, en el

---

<sup>4</sup> Para el hemisferio occidental, el estimado es: Sudamérica 18.5 millones, Centroamérica y México 13 millones, Norte América (Estados Unidos., Canadá, and Groenlandia) 1.6 millones (IWGIA 1999: 4-5).

año 2000 el relator especial Carlos Ayala, hizo un llamado público para la aprobación de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas con el fin de subsanar los vacíos de las anteriores declaraciones (Engle 2010, p. 123). Al respecto, Engle (2010) sostiene que tanto la Comisión como la Corte Interamericana “han logrado manejar las dificultades identificadas en el informe del Relator Especial del año 2000, amparándose en la prohibición general de discriminación y en el derecho a la propiedad con el fin de dictar medidas para proteger la cultura indígena, entendiendo a los derechos colectivos como parte de esa cultura (p. 124).” Un asesor de Derecho Internacional de la OEA confirmó (entrevista el 8 de julio) lo señalado por Engle (2010, p. 124), con relación a que es posible interpretar que los pronunciamientos de la Comisión Interamericana toman en consideración a la cultura indígena desde 1970s, y agregó que Naciones Unidas y la OEA entablaron una competencia amistosa en 1997 para ver cuál de ambas organizaciones multilaterales conseguiría la primera aprobación de una Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Finalmente la regla de la mayoría que rige el funcionamiento de la Asamblea General de Naciones Unidas, determinó la aprobación de su Declaración ese mismo año mientras que la práctica del consenso de la OEA ha traído como consecuencia que todavía se esté negociando la Declaración y la discusión se ha estancado. Por otra parte, el debate sobre derechos indígenas no emergió en algunas áreas de la OEA hasta mucho después, tal como sucedió en la Secretaría de Cumbres, recién en el año 2006 (entrevista el 23 de junio a un funcionario de la SC).

También es cierto que a pesar de la inhabilidad formal de los Pueblos Indígenas de acceder a los foros de la OEA salvo que sea como un grupo de la sociedad civil, han existido logros importantes realizados por agencias multilaterales que han podido hacer llegar las necesidades especiales y los requerimientos de los indígenas de las Américas. Una extensa encuesta del año 2008 dirigió la atención de diez áreas de la OEA hacia los temas y las preocupaciones relacionadas con dichos pueblos (Phillips Lee 2008, 13-22). Sin embargo, estos esfuerzos no han sido parte del ámbito de OSG 0601, que es finalmente el programa evaluado en este informe. Aunque el proyecto no se planteaba como uno de sus logros que se aprobara la Declaración, sí había expectativas de que se avanzara su aprobación. Antes de desagregar el análisis de cada uno de estos cuatro Componentes o de estos “proyectos dentro del proyecto”, ha sido necesario considerar primero los temas relacionados al manejo integral del mismo, el cual estuvo en un inicio basado en la Secretaría de Relaciones Externas, luego la Secretaría de Cumbres, y finalmente fue asumido por el Departamento de Derecho Internacional.

### **Evaluación Preliminar de los alcances del Proyecto: Objetivos y Logros**

El propósito principal del OSG 0601 fue “la incorporación y fortalecimiento de mecanismos efectivos de participación, consulta, asesoramiento y promoción de los derechos de los Pueblos Indígenas en la OEA (MML, p. 22).” Los tres indicadores utilizados para medir los resultados de este fueron (MML, pp. 22-23): 1) incremento del 100 por ciento en el promedio

anual de participación de representantes indígenas en los Foros de la OEA; 2) incremento de un 10 por ciento de la representación de los Pueblos Indígenas (de 90 por ciento a 100 por ciento de los grupos indígenas de las Américas representados en la OEA); y 3) incrementar en un 30 por ciento las resoluciones relacionadas a peticiones y/o casos sobre derechos de los Pueblos Indígenas en la CIDH.

Los primeros dos resultados que fueron medidos están referidos a participación- uno busca incrementar la magnitud de la representación indígena mientras que el otro busca incrementar el rango de grupos indígenas que se encuentran representados en la OEA. El tercer resultado está relacionado al asesoramiento y promoción de los Pueblos Indígenas tomando en cuenta el logro de una mayor receptividad hacia los grupos indígenas, asimismo parece estar referido más al fortalecimiento de los mecanismos de participación que a los de consulta, asesoramiento y promoción de derechos indígenas. Ahora bien, formalmente, los tres criterios fueron satisfechos en su mayoría. Sin embargo surge la pregunta acerca de si esta forma de medir los resultados fue la más apropiada.

Como sugeriremos más adelante en este informe, los indicadores utilizados y por extensión el propósito general del proyecto, han sido meramente procedimentales. En otras palabras, ellos indican explícitamente que aumentar el número y el rango de representatividad de la participación indígena en las negociaciones de la OEA, así como agilizar el trámite para la solución de sus demandas ante la CIDH, mejorará el estado actual de la participación de los Pueblos Indígenas así como la importancia que tienen los derechos humanos de estos grupos dentro de la OEA. De hecho, aún existe una contradicción básica entre el OSG 0601 y los procedimientos operativos de la OEA que estipulan que todo participante en los Foros de la OEA que no constituya un estado-nación por sí mismo debe participar como representante de la sociedad civil o actores sociales (entrevista con un funcionario de SC). Sin embargo, los Pueblos Indígenas reclaman que su participación sea en calidad de naciones originarias y, mientras la Secretaria de Cumbres trata de flexibilizar el requerimiento de la OEA de que los indígenas participantes en las reuniones relacionadas a las Cumbres sean designados como miembros de la sociedad civil, las naciones indígenas no logran auto identificarse como un grupo representativo de la misma. Por cuestiones del reglamento de la propia OEA, basadas en la membresía de los estados-naciones y no en la membresía como grupo o asociación, resultaría muy complicado que los Pueblos Indígenas pudieran participar dentro de ese marco. Por otro lado, la pregunta substantiva/filosófica menor, que si los Pueblos Indígenas pueden tener estatus de actores sociales para propósitos de participación directa en algunas instancias de la OEA, necesita una urgente resolución para que de esta forma los Pueblos Indígenas estén en condiciones de participar plenamente si es que eso va a pasar.

Asimismo, existen otros debates acerca de contenidos fundamentales que deben tener lugar, como por ejemplo, cuáles son las áreas de la OEA que tienen impacto en los asuntos

indígenas y la manera en que dichos asuntos pueden ser coordinados de forma que se garantice la participación indígena dentro una mayor cantidad de áreas. En otras palabras, las formas de medir resultados que han sido utilizadas para el proyecto asumen la resolución de asuntos sustantivos que resultan básicos pero que no han sido verdaderamente resueltos. Satisfacer los indicadores procedimentales ha sido un buen comienzo, pero en la medida en que se busque lograr una participación de la población indígena que sea realmente efectiva, estas cuestiones básicas -largamente marginadas por el proyecto- necesitan ser resueltas definitivamente a través de la creación de nuevos mecanismos para la participación indígena (como por ejemplo una nueva categoría denominada “pueblos originarios” que sobrepasa la categoría de sociedad civil, y a través de una participación significativa en temas como conservación ambiental, uso de las tierras, gobierno, entre otros, donde el conocimiento y las costumbres indígenas puedan representar un verdadero aporte a la discusión).

### **La Gestión del Proyecto: Un promisorio “Primer Paso” y su ausencia de coordinación y sostenibilidad**

Previamente al lanzamiento del OSG 0601 en el año 2008, existieron muchas deliberaciones entre varias de las áreas de la OEA acerca de quién podría coordinar el proyecto sobre derechos y participación de los Pueblos Indígenas y quien financiaría dicho proyecto. De acuerdo a las entrevistas con funcionarios de la SC y la SAJ/DDI, el proyecto constituyó un “primer paso”, un proyecto paraguas que requería ser manejado de manera integral, pero además con cuatro sub-proyectos colocados dentro de un solo rubro mayor. El gobierno alemán había ofrecido inicialmente financiar parcialmente la promoción de los derechos indígenas en la OEA, pero finalmente decidió que no estaba dispuesto a apoyar procesos de cabildeo para la aprobación de la Declaración, tal vez porque percibía que existían muy pocas posibilidades de llegar a un consenso sobre el contenido de dicho documento. Esto debido al hecho de que a diferencia de la pluralidad y estridencia que caracteriza a la Asamblea General de las Naciones Unidas, que ha además ha sido fortalecido por la adición de nuevas naciones poscoloniales durante gran parte del siglo 20, los 34 miembros de la OEA se adhirieron a la práctica del consenso (entrevistas al Departamento de Planificación y Evaluación y SAJ/DDI). Otra complicación resultaba del hecho de que mientras que los Pueblos Indígenas se rehusaban a ser considerados como minorías dentro de las Naciones Unidas, también dentro de la OEA buscaban que se les deje de considerar como parte de la sociedad civil al momento de participar en los foros, buscando construir un foro que los represente como “pueblos” dentro de la Cumbre de las Américas.

La ausencia de coordinación por parte de la OEA se convirtió en una frustración permanente para los fines del proyecto, de acuerdo a lo señalado por un funcionario de la SC (entrevista), cuando lo deseable hubiera sido una coordinación más sólida y proactiva desde un comienzo. El funcionario de la SC resumió el problema inicial que enfrentó su área en la

siguiente frase: “¿Cómo podemos tomar los distintos Componentes que utiliza la OEA para abordar el tema de las comunidades indígenas y crear un nuevo enfoque integrado?”

En muchos casos, al menos una de las cuatro divisiones no cumplió con enviar el informe de gastos de manera oportuna, lo que retrasó la recepción de los fondos durante semanas o meses. De todas formas, la falta de coordinación entre los mismos participantes del proyecto sin un cuerpo supervisor que pudiera requerirles la oportuna realización de los informes y reportes de gastos disminuyó su eficacia, de modo que cada división adoptó una actitud poco favorable, que se resume en la siguiente frase: (entrevista a un funcionario de SAJ/DDI ), “Yo puedo rendir cuentas por el gasto de mis fondos, pero no puedo poner las manos al fuego por el gasto del dinero que hagan otros grupos y tampoco deseo hacerlo.”

La sostenibilidad del proyecto también se convirtió en un problema. En lo que a una coordinación amplia se refiere, la Secretaría de Cumbres y el Departamento de Derecho Internacional pueden no haber obtenido el texto completo de la Declaración, pero sí lograron crear un espacio de encuentro para los líderes indígenas en la etapa preliminar a cada una de las Cumbres de las Américas, un diálogo fluido acerca de las plataformas de la Declaración, y un foro virtual para la interacción entre ciudadanos y moderadores de la OEA con relación a los asuntos indígenas. Sin embargo, los miembros del equipo, ambos consultores del proyecto, temen que a menos que sus contratos sean renovados, puede no existir ninguna continuidad en la memoria institucional de proyectos futuros relacionados (entrevista con consultores de la SC). Además, el 35 por ciento de los fondos destinados a financiar la exhaustiva labor del abogado especialista en derechos humanos venían del OSG 0601 (comunicación con un funcionario oficial del proyecto especial de la CIDH) . Este labor para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que es de las áreas más conocidas de la OEA, Por lo tanto, el Relator teme que sin un apoyo permanente, su capacidad para el seguimiento de los casos, que de por sí constituye una debilidad de la institución, se vea disminuida (entrevista).

Las ambigüedades en las especificaciones del propósito del proyecto, las debilidades en la coordinación y una inadecuada atención a la sostenibilidad de los resultados pueden haber disminuido la concordancia de cada uno de sus componentes con sus beneficios a largo plazo. Sin embargo el espíritu de colaboración entre las áreas programáticas también estableció un precedente positivo para futuras colaboraciones. Volveremos sobre las consideraciones a nivel macro en la sección de conclusiones y recomendaciones, pero en la sección siguiente consideraremos cada uno de los cuatro Componentes del proyecto dentro de sus propios términos, encontrando que tres de ellos han logrado algunos o la mayoría de sus objetivos. De hecho, incluso sin una adecuada coordinación, OSG 0601 ha tenido varias experiencias exitosas.

### **Componente Uno: Proceso de negociación de la Declaración fortalecido**

Como posiblemente haya sido previsto por algunos patrocinadores potenciales antes de que el proyecto comience, la Declaración de los Derechos Indígenas no fue aprobada, ni siquiera se ha esbozado un proyecto lo suficientemente bien elaborado que pueda ser sometido íntegramente a la consideración de la OEA.<sup>5</sup> Algunos (entrevistas a SAJ/DDI y Departamento de Planificación y Evaluación) consideran que la práctica del consenso que caracteriza a esta Organización no permitirá un progreso en la elaboración de una Declaración de Derechos Indígenas aceptable, especialmente si miembros como Canadá y Estados Unidos hasta ahora no han apoyado la misma.

Lograr la aprobación de la Declaración puede no ser posible, en tanto que resulta extremadamente complicado que los 34 Estados miembros voten a favor de empoderar a tal grado a un grupo ubicado dentro de los límites de sus territorios. Esto es una consecuencia evidente del hecho de que apoyar los derechos de un grupo para que se encuentre en la capacidad de negociar con la OEA como un grupo autónomo del Estado- nación al que pertenecen, disminuye el poder del propio Estado frente a dicho grupo. Aun cuando fuera posible la aprobación de una Declaración, esta puede no resultar necesaria. Un funcionario de la SAJ/DDI recuerda como una competencia entre los colegas de la Naciones Unidas y la OEA el hecho de quien lograba aprobar primero la Declaración. La Asamblea General de las Naciones Unidas (que requiere una mayoría simple para aprobar sus resoluciones) aprobó su Declaración en 1997, incluyendo en ella varias de las cláusulas discutidas en debates de la OEA. Mientras tanto en la OEA sólo 22 de los 44 artículos han sido aprobados y únicamente 3 de los 44 artículos que ya han sido aprobados por los 34 Estados miembros de la OEA varían sustancialmente de los artículos aprobados por las Naciones Unidas. Salvo esos 3 artículos el resto son idénticos, y a la fecha los 34 Estados miembros de la OEA ya se han adherido a esos 44 artículos.

En el proceso de negociar la Declaración, el OSG 0601 estableció el objetivo de sostener reuniones bianuales para la negociación del contenido de la misma, así como la celebración de una reunión anual del Cónclave Indígena (auspiciado por el proyecto para promover encuentros entre representantes indígenas con el fin de establecer y ejecutar agendas comunes cuyos logros deberían ser expuestos en las Cumbres). Sin embargo, como se puso en evidencia en el informe final del proyecto (p. 11), la OEA sólo pudo facilitar la realización de un total de 5 reuniones para negociar la Declaración puesto que ellas dependían tanto del grupo de trabajo como de la propia estructura de la OEA. Más de la mitad de los artículos que se aprobaron (p.

---

<sup>5</sup> Se ha alcanzado consenso sobre 22 de los 44 artículos de la Declaración (Toro 2011, diapositiva 5), sin embargo este consenso ha tomado décadas. Incluso en caso de que el contenido total del texto sea acordado por los negociadores, su aprobación estará sujeta a voto y por lo menos dos miembros de la OEA, Estados Unidos y Canadá, no han rechazado ningún artículo pero se han rehusado a participar en las negociaciones y hay que considerar que la tradición demuestra que las resoluciones de la Asamblea General de la OEA son aprobadas por unanimidad (entrevista a funcionario en SAJ/DDI).

12), fueron aprobados durante reuniones financiadas por el proyecto OSG 0601 de acuerdo a comunicaciones de la SC (6 de septiembre).

Aun con las complicaciones en negociar una Declaración, la asistencia de participantes indígenas fue casi duplicada a un promedio de 78 miembros en una de las reuniones más concurridas, comparada con dos de las primeras reuniones realizadas poco tiempo de después de iniciado el proyecto en las cuales asistieron 45 miembros. (“Informe Final Unificado, p. 12).<sup>6</sup> Según lo señalado por un funcionario de SAJ/DDI (entrevista): “Este proyecto resultó excelente en cuanto logró una participación directa en las negociaciones y nos permitió realizar seminarios y crear guías acerca de la manera en que los Pueblos Indígenas pueden acceder mejor a los servicios de la OEA.” Este funcionario (entrevista) señaló que los representantes indígenas que asistieron a las negociaciones de la Declaración en Washington, DC fueron seleccionados por un comité integrado por 4 representantes indígenas y un embajador de la OEA, y que él facilitó las deliberaciones entre el grupo a través de Skype, con el fin de ubicar nuevos grupos indígenas que puedan ser también designados, dentro de los miembros de los Estados-nación.

Además de la participación indígena en reuniones para negociar la Declaración, las cumbres de los líderes indígenas junto con las Cumbres de las Américas, también han sido consideradas exitosas por el equipo de la OEA. Llamadas las Cumbres de Líderes Indígenas de las Américas (CLIA), la tercera de estas se llevó a cabo bajo auspicios de OSG 0601. “Nosotros organizamos las reuniones pero ellos encabezan el espacio” señaló una consultora de CG/SC (entrevista) sobre CLIA. “Nosotros colaboramos haciendo la agenda, pero los socios locales moderan, discuten y elaboran las recomendaciones finales para nosotros”. Al respecto, es necesario tomar en cuenta que si bien los líderes indígenas han asistido a las Cumbres de las Américas por lo menos desde la cuarta Cumbre en el año 2005, y han organizado encuentros paralelos desde la tercera Cumbre en el año 2003, ellos han alcanzado un espacio formal de participación recién en el año 2009, cuando seis representantes indígenas se dirigieron a los Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados miembros de la OEA en la Quinta Cumbre de las Américas, en Trinidad y Tobago, por primera vez, luego de haber acordado su agenda de participación en la CLIA previa a la Cumbre (que se realizó en Panamá). Los resultados de las CLIA más recientes (Ottawa en diciembre 2010 y Bogotá en marzo de 2011), han sido difundidos por la Secretaría de Cumbres a la Asamblea General como parte de sus preparativos para la Cumbre del año 2012, financiados por OSG 0601. Asimismo, se han logrado resultados

---

<sup>6</sup>Los fondos del proyecto fueron destinados a financiar cerca de la mitad de estas reuniones e incluyeron un esfuerzo por traer a mujeres indígenas por un lado y delegados de los estados-nación de la OEA que no se encontraban previamente representados (“Informe Final Unificado,” pp. 13-15). Casi alcanzaron esta meta; de los representantes indígenas al CLIA, hubo 53 hombres y 45 mujeres (correspondencia con funcionario del CG/SC, 11 agosto 2011).

permanentes a través de una resolución de la Asamblea General y una declaración de los representantes indígenas.

Luego de un gran esfuerzo financiado directamente por el proyecto (entrevista a consultora para SC), los representantes de los Pueblos Indígenas lograron emitir una declaración el 24 de Junio del año 2010 en la cual solicitaban la reforma de la CP/Res 759, que había impedido a las comunidades indígenas y a los movimientos sociales inscribirse dentro de la OEA. Bajo el régimen regulatorio anterior la OEA estaba obligada a “regir sus relaciones con las organizaciones de la sociedad civil de manera que sean compatibles con sus propias disposiciones de funcionamiento, con el objetivo de cumplir sus propósitos y sus mandatos específicos de la mejor manera” (párrafo declarativo 5ª, citado por Lee 2008, 9). Los representantes indígenas fueron elegidos en los foros de los Pueblos Indígenas, que fueron creados antes de las primeras Cumbres. Sin embargo, los funcionarios de la OEA buscaban diversidad entre los representantes, por distribución geográfica que abarcó la mayoría pero no todos los grupos. Pudieron advertir que en algunos casos, los representantes indígenas “eran algunas de las mismas caras de siempre” (entrevista a funcionario de SC).<sup>7</sup>

Los foros indígenas previos a las Cumbres (CLIA) requirieron la creación de un foro permanente dentro de la OEA, que contenga una consulta hecha a los miembros de las Cumbres indígenas de las Américas. El 7 de junio del año 2011, la Asamblea General se refirió a la CP/Res 759, y realzó el rol de los Pueblos Indígenas, así como de otros actores sociales. En este sentido, se aprobó la AG/Res 2635, apelando a que el Consejo permanente continúe “promoviendo y facilitando la participación de actores sociales, incluyendo a la sociedad civil, organizaciones laborales, grupos indígenas, el sector privado y la juventud en el proceso de la Cumbre de las Américas y en actividades relacionados. . . (AG/Res 2635, p. 8)”. En este caso, OSG 0601 tuvo un papel importante en facilitar las reuniones de líderes indígenas donde se esforzaron para crear sus propios espacios dentro de la estructura de la OEA.

Aunque más modesta que la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas, a la cual la Declaración de los Representantes Indígenas del 24 de junio también apeló... párrafo resolutivo 5,) la AG/Res 2635 probablemente haya sido la primera mención explícita a los Pueblos Indígenas como actores sociales y ya no como grupos dentro de la sociedad civil. La coordinación permanente entre dedicados miembros del equipo de la Secretaría de Cumbres durante tres años de duración del OSG 0601 produjo resultados tangibles. Si bien la sostenibilidad de los resultados del proyecto puede ser cuestionada ya que

---

<sup>7</sup> Según un funcionario de la CG/SC (comunicación del 11 de agosto de 2011), no hubo un solo proceso para escoger a los representantes indígenas para los CLIA, dado que lo más importante era que las comunidades mismos escogieran sus propios representantes. Buscaron representación de grupos indígenas (incluyendo organizaciones para mujeres y niños) además de representación geográfica, de género, de jóvenes, mayores, orientación sexual, y balance rural e urbano.



el consultor a tiempo completo del programa que ejecutó el proyecto podría ser discontinuado, se ha construido un foro indígena en las Cumbres de la OEA, y posiblemente en otras áreas dentro de la estructura de la organización, de modo que estas pueden ser mantenidas por el bajo costo que conlleva la selección y el transporte de los representantes indígenas a cada uno de las Cumbres de las Américas. Sin embargo, a la fecha, aún no se han incluido en el presupuesto los fondos que deberán ser destinados para mantener esta tan importante comunicación.

### **Componente Dos: Estrategia de Participación de los pueblos Indígenas en la OEA desarrollada**

El resultado principal de este Componente fue el *Programa de Acción sobre los Pueblos Indígenas en las Américas en el año 2009*, el Seminario sobre Mecanismos de Participación de los Pueblos Indígenas de la OEA del año 2010 y la Guía del año 2011<sup>8</sup> que ofrecía a los miembros indígenas asesoramiento acerca de los temas principales de las áreas de la OEA que trabajaban en asuntos indígenas, y la estrategia de participación de la población indígena basada en una consulta formulada en el año 2008, que tuvo lugar antes del inicio del OSG 0601. Como fue establecido en la Estrategia de Participación de los Pueblos Indígenas (pp. 34-42 y citado por el “Informe Final Unificado,” p. 21) los esfuerzos para profundizar formalmente la participación indígena dentro de las actividades de la OEA fueron (tal como en el Componente Uno) obstaculizados por las limitaciones legales existentes para su participación como un grupo que no correspondiera a actores sociales de la sociedad civil, por una falta de claridad en las funciones de cada una de las áreas de la OEA involucradas en el tema, falta de recursos y coordinación. Los resultados de los esfuerzos realizados generaron una mayor presencia para temas indígenas en la página web de la OEA y en el folleto del balance sobre los alcances de la organización en los temas relacionados a los pueblos indígenas, pero en su mayoría generaron los productos mínimos, pero no generaron nuevos resultados substanciales o una nueva estrategia o instituciones permanentes de incorporación de esta perspectiva a los procedimientos de la OEA.

Las recomendaciones planteadas en la “Estrategia de la Participación de los Pueblos Indígenas” - que finalmente no fue implementada - fueron muy importantes pero lamentablemente no fueron tomadas en cuenta, dichas recomendaciones ponen en evidencia la incapacidad que ha tenido la OEA hasta la fecha de lanzar una estrategia sólida respecto a la participación indígena, aunque reconocen también que existe una amplia conciencia del problema y la voluntad de resolverlo a pesar de los obstáculos existentes. Con relación a los

---

<sup>8</sup> *La Guía de Participación de los Pueblos Indígenas en el Sistema Interamericano: Mecanismos existentes y Nuevas Herramientas Propuestas*, fue impresa en julio del 2011.

tres obstáculos encontrados en la Estrategia<sup>9</sup>, “las áreas de la OEA, no han desarrollado la capacidad de movilizar un apoyo financiero a largo plazo, ya sea público, privado o proveniente de donantes multilaterales (Phillips Lee, p. 35),” como lo prueba el hecho de que el equipo y los consultores dedicados a la agenda sobre la participación indígena en la Secretaría de Cumbres y en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (podría decirse que estas son las dos áreas con mayor interacción con los Pueblos Indígenas y de mayor efectividad en la protección de sus derechos) enfrentan la incertidumbre sobre el futuro de sus actividades puesto que el financiamiento proveniente de los gobiernos de España (OSG 0601), Canadá, Estados Unidos y Dinamarca termina este año. Los esfuerzos para establecer un enfoque institucionalizado acerca de la recaudación de fondos destinados a la participación indígena (y otras necesidades de la OEA) se han detenido (Phillips Lee, p. 35), y a pesar de la “Estrategia de la Participación” mencionado, desarrollado para el OSG 0601, que ha sido señalado como “el primer proyecto en el que cuatro áreas de la OEA han articulado un plan coordinado para hacer un uso conjunto de la experiencia y habilidades de cada una de sus áreas, con el fin de lograr un objetivo común” (Phillips Lee, p. 36), los cuatro departamentos coincidieron de manera reactiva (previamente a la presentación de los informes semestrales), y no proactiva, con excepción del Seminario Sobre Mecanismos de Participación de los Pueblos Indígenas de la OEA del año 2010 (entrevistas con funcionarios de SAJ/DDI y SC).

En 2008, la supervisión y coordinación del proyecto fue transferida de la Secretaría de Relaciones Externas a la Secretaría de Cumbres, en concordancia con la forma en que la organización aborda la participación indígena, esto es, de manera similar a otros grupos de la sociedad civil. El Departamento de Derecho Internacional asumió la supervisión y coordinación en 2009, y ha mantenido su capacidad de coordinador desde entonces, aunque un funcionario enfatizó (entrevista) que una coordinación más profunda y genuina requiere la coordinación en el gasto y la supervisión por parte de niveles más altos, en lugar de áreas de igual jerarquía entre ellas tratando de manejarse las unas a las otras. Mientras que el Departamento de Derecho Internacional ha hecho un trabajo admirable en la realización de un balance general sobre todas las áreas relacionadas a asuntos indígenas dentro del portafolio de la OEA, y ha tomado acciones para difundir mejor esta gama de asuntos y de cómo acceder a ellos (a través del seminario 2010 sobre la manera en que los Pueblos Indígenas pueden acceder mejor a la OEA y en la Guía 2011 sobre *Participación de los Pueblos indígenas*, ambos disponibles en internet), es necesario dar un siguiente paso. El momento es propicio para consolidar estos logros aún precarios, formalizando el papel de un Consejo Supervisor de Coordinación para la Participación Indígena, como será detallado en la sección final de este informe.

---

<sup>9</sup> Los obstáculos (p. 6) son: “1) restricciones de los recursos; 2) políticas internas que ponen barreras a su [la indígena] participación; 3) ausencia de claridad acerca de las funciones administrativas y de soporte logístico de las áreas responsables.

Como fue mencionado también en la Estrategia de Participación (Phillips Lee, p. 39), “El factor determinante para el incremento y la calidad de la participación de los Pueblos Indígenas en las reuniones de la OEA no está referido a la política institucional ni al apoyo financiero sino a la relevancia que efectivamente logre el debate político en la vida los Pueblos Indígenas.” Aquí la participación directa de los representantes indígenas en las reuniones de CLIA, iniciadas con el encuentro de Panamá en 2009 previo a la Cumbre de Trinidad y Tobago, en donde el OSG 0601 financió el viaje de media docena de representantes y en que las exoneraciones económicas para promover la participación de la sociedad civil redujeron las barreras de entradas, fue central. De hecho, durante sus cuatro años de duración, el OSG 0601 financió los viajes de docenas de representantes indígenas para que asistan a los encuentros internacionales. Sin embargo, hasta ahora los diálogos se han enfocado en temas sobre procedimientos básicos referidos a cómo institucionalizar los aportes indígenas dentro de las deliberaciones y tomas de decisiones de la OEA. La discusión sobre asuntos sustantivos referidos a desarrollo económico, democracia, y la relevancia de la OEA como un medio para mejorar la vida cotidiana de las personas, debe ser puesto en discusión, junto con otros asuntos vitales y ya no solo aquellos referidos a procedimientos. Una excepción a esta situación desde el año 2000 lo constituye el papel que ha desempeñado el sistema interamericano de derechos humanos, que ha sido capaz construir una imagen sólida a nivel internacional como defensora de los derechos de la población indígena así como de otros grupos en situación de desventaja. La próxima sección expone la contribución realizada por este Componente Tres del OSG 0601.

### **Componente Tres: Relatoría sobre los Derechos de los pueblos Indígenas de la CIDH fortalecida**

Tanto la Comisión como la Corte Interamericana de Derechos Humanos son ampliamente reconocidas como las instituciones de justicia más accesibles en el continente. Un funcionario de SAJ/DDI (entrevista) mencionó muchos casos que han cumplido un rol fundamental en el establecimiento de precedentes para las leyes internacionales sobre derechos indígenas, incluyendo el reconocido caso de *Awas Tingni* en el año 2001, que finalmente protegió los derechos de los Pueblos Indígenas de Nicaragua sobre sus tierras y sus recursos naturales, luego de su resolución en el año 2009. Como lo han señalado los expertos, “La Comunidad Mayagna (Sumo) de *Awas Tingni v. Nicaragua*, fue un caso simbólico resuelto por la Corte Interamericana de derechos humanos, principal tribunal sobre derechos humanos en el hemisferio occidental, ... este es el primer caso en el que un tribunal internacional con capacidad legal para emitir pronunciamientos vinculantes, encontró responsable a un gobierno por la violación de los derechos colectivos de los grupos indígenas sobre sus tierras, estableciendo con ello un precedente importante sobre derechos indígenas en el derecho internacional (<http://www.law.arizona.edu/depts/iplp/international/awas.cfm>).” La Comisión

Interamericana de Derechos Humanos fue el primer órgano de la OEA que introdujo el asunto sobre los derechos indígenas en la Asamblea General en 1988 (MML, p. 10).

Acerca del apoyo financiero proveniente del OSG 0601, el abogado especialista en derechos humanos, contratado para ejecutar el proyecto, manifestó que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sido capaz de emitir medidas cautelares importantes, lo cual constituye una autoridad que ningún otro organismo de defensa de derechos humanos posee en aras de obligar a los Estados a desistir de las acciones reclamadas (entrevista al abogado). Estas medidas tienen vigencia durante el tiempo que la Comisión y si es necesario, la Corte, necesitan para investigar, deliberar y resolver los casos. Entre estas medidas tenemos aquella en que la Comisión, basada en una petición del área de pueblos indígenas, emitió la MC 260/10 en mayo del año 2010, que ordenó al gobierno de Guatemala suspender las actividades mineras realizadas por la empresa Goldcorp Inc en la mina Marlin hasta que esta pudiera mitigar los impactos negativos que sus actividades habían causado al medio ambiente, en este caso: “El gobierno expresó su conmoción en los medios”, según señaló el relator (entrevista), y en otro caso la MC 382/10, ordenó la detención de la construcción de una represa en Rio Xingu en Brasil hasta que se garanticen las condiciones para la realización de un proceso de consulta a los Pueblos Indígenas pertenecientes a los diez tribus que serían afectadas directamente por lo que sería una de las represas más grandes de la Amazonía. Como consecuencia de ello (entrevista al abogado), el Gobierno brasileño amenazó con retirar su contribución a la Comisión por la suma de \$800,000 dólares así como de retirar a su candidato para miembro de la misma. Estos casos evidencian claramente que la Comisión y la Corte no han dudado en tomar posición, inclusive en contra de los Estados miembros, cuando algún miembro de la OEA ha dado muestra de estar incumpliendo el mandato de respeto a los derechos humanos.

Con una lista de 5891 casos en la cartera, de los cuales 85 (1.4 por ciento) corresponden a asuntos indígenas (correspondencia de funcionaria de la CIDH, 15 agosto 2011), la Comisión Interamericana se encuentra muy presionada para cubrir la demanda de sus servicios. El Relator señaló que si bien su oficina – desde el inicio del OSG 0601 – ha podido emitir 105 medidas cautelares, admitir 14 casos, emitir resultados de averiguaciones en cinco casos, y elaborar un informe país y uno sobre derechos indígenas;<sup>10</sup> también es cierto que la relatoría ha sido incapaz de hacer un seguimiento adecuado para verificar que sus recomendaciones hayan sido implementadas por los Estados miembros. La Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, donde los gobiernos de los Estados miembros de la OEA pueden apelar los

---

<sup>10</sup> El informe país sobre Bolivia (2009) se denomina *Comunidades cautivas: situación del pueblo indígena Guaraní y formas contemporáneas de esclavitud en el Chaco de Bolivia* (<http://www.cidh.oas.org/countryrep/ComunidadesCautivas/cautivasintro.sp.htm>). El informe denominado *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales* (2010 - <http://cidh.org/countryrep/TierrasIndigenas2009/Indice.htm>) ocupa un lugar fundamental y ha sido muy alabado por los observadores internacionales.

fallos en su contra, son únicas, de acuerdo al relator (entrevista), debido a su potestad para emitir medidas cautelares.

“Gracias al apoyo del gobierno Español puedo estar aquí y realizar mi trabajo,” dijo el abogado (entrevista). Sin embargo, como puede deducirse de las entrevistas realizadas, la continuidad de la Relatoría es incierta, como se evidencia de la falta de referencia hacia ella en los enlaces dispuestos para los otros seis relatores especiales- en la página web sobre derechos humanos de la OEA ([http://www.oas.org/en/topics/human\\_rights.asp](http://www.oas.org/en/topics/human_rights.asp)). Descontinuar esta posición, que ha sido reconocida por gente de fuera tales como la Directora de la Fundación del Debido Proceso de la Ley como una herramienta legal innovadora para el área de derechos indígenas sería una gran pérdida para el hemisferio. Para la directora de este ONG, cuyo grupo de interés público en Washington aboga por una amplia defensa de los derechos indígenas en el hemisferio (comunicación personal) el informe financiado por el OSG-0601 denominado *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras* “representa un informe muy importante que (finalmente) recopila todo lo que las [OEA] instituciones legales interamericanas han dicho acerca de los derechos de propiedad de los Pueblos Indígenas (que es un asunto muy complicado en América Latina). Luego de este informe, los Estados ya no pueden decir: “Yo no sabía que el derecho de consulta de los Pueblos Indígenas era un derecho.”

Para la directora de la Fundación del Debido Proceso de la Ley (comunicación personal), la amplia concepción acerca de los derechos de propiedad asumida en aquel informe y el criterio que la Comisión ha adoptado sobre la cultura indígena al momento de dictar medidas cautelares (durante el proyecto y antes del mismo), ha generado impactos que han trascendido la figura del Relator Especial sobre los Derechos Indígenas, cambiando la visión de la Comisión sobre sus propias responsabilidades.<sup>11</sup> De hecho, el programa de derechos indígenas de la CIDH tiene impactos de largo alcance y ofrece servicios que no están disponibles en ninguna otra organización multilateral como por ejemplo en las Naciones Unidas. Este puede ser el Componente más importante de este proyecto y el que más fondos necesita para su continuidad. Desafortunadamente también es cierto que en la actualidad este programa no es sostenible, en la medida en que no se han destinado fondos para la continuidad de una

---

<sup>11</sup> Para Salazar (comunicación personal): “Este enfoque [un enfoque más activista para la protección de los derechos indígenas a través de otros mecanismos de la Comisión] ha inspirado “la forma en que la Comisión otorga” medidas cautelares”, un mecanismo diseñado para reaccionar cuando hay un riesgo de daño irreparable a un derecho fundamental. Usualmente ha sido utilizada para proteger la vida y la integridad pero en los últimos años ha sido utilizada también para proteger los derechos de propiedad de los pueblos indígenas debido a la estrecha relación que existe entre sus derechos sobre la tierra, sus formas de vida y por tanto su supervivencia.”

existencia independiente del OSG 0601. Además, la CIDH pareciera carecer de una administración adecuado para su gran cargo de trabajo. Tardaron meses en responder a solicitudes de información y dejaron de hacer una de las actividades programadas originalmente en la MML del proyecto (p. 26 y p. 47), la Conferencia Técnica sobre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (éste era responsabilidad conjunta con el SAJ/DDI).

### **Componente Cuatro: Información sobre los Derechos de los pueblos Indígenas difundida en la región**

La difusión de la información sobre derechos indígenas no estuvo bien definida en la propuesta original del proyecto (MML, p. 37) como se puede ver en la sección sobre: “información sobre los derechos de los Pueblos Indígenas difundida en la región.” Las actividades de este Componente consistieron en financiar charlas y conferencias sobre derechos indígenas para ser también difundidas en la página web, en la actualización y difusión de jurisprudencia de la Comisión y la Corte, y en la realización de al menos una conferencia acerca de la organización y funcionamiento del sistema interamericano de derechos humanos. Si bien el departamento de Asuntos Internacionales fue el responsable inicial de supervisar todo lo relacionado al OSG 0601, dicha responsabilidad fue rápidamente trasladada a la Secretaría de Cumbres y posteriormente al Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Judiciales. Según funcionarios en el Departamento de Planificación y Evaluación (entrevistas 29 de agosto), ninguna de las áreas quería coordinar el proyecto.

La SRE/DAI completó su trabajo y cumplió algunos de los objetivos planteados, incluyendo dos Cátedras y una Mesa Redonda que no estaba prevista en su programación. Pero estas presentaciones no fueron ni las más novedosas ni las más importantes. Las autoridades en el Departamento de Planificación y Evaluación expresaron cierta frustración con esta actuación, diciendo (entrevista 29 de agosto) que SER/DAI tomó la MML como una forma de conseguir financiamiento para conseguir apoyos para Cátedras y una Mesa Redonda más que para crear nuevos espacios de difusión sobre derechos indígenas. Según esta perspectiva, tomaron los documentos del proyecto como un trámite necesario para conseguir los apoyos para eventos en camino, aunque la *Cátedra* iba a suceder con o sin OSG 0601 y realmente no era integral al proyecto.

La celebración periódica de la Cátedra de las Américas asumió el tema de los derechos indígenas durante dos de los cuatro años de financiamiento del OSG 0601 (“Informe Final Unificado,” p. 42) y fue transmitida simultáneamente en todo el hemisferio. Sin embargo la asistencia fue menor a la esperada llegando solo a la mitad de la meta proyectada de 200 personas (entrevista con funcionaria de SER/DAI), además estas discusiones fueron todas realizadas en Washington, DC y por lo tanto solo pudieron ser escuchados por los miembros

indígenas que tuvieran acceso a internet (el 11 por ciento de la población en Bolivia y el 25 por ciento de la población en México) entre los Estados con mayor concentración de población indígena (Grupo Miniwatts Marketing). “No es suficiente concientizar a la gente,” explicó una funcionaria del proyecto para la SRE/DAI (entrevista). “Habría que hacerlo en los países. Fueron pocos los que vinieron y siempre vienen los mismos, además hay que tener más eventos.”<sup>12</sup> El Departamento de Asuntos Internacionales, lidera las relaciones con los 66 observadores permanentes de la OEA incluyendo España (que tiene un representante a tiempo completo) y el resto de países que aportan el 20 por ciento de los más de \$80 millones del presupuesto anual de la OEA. Sin embargo, este departamento debería estar involucrado más como un colaborador de aquellos que generen componentes más sustantivos y técnicos, que como un generador independiente de actividades del proyecto. El valor agregado del Departamento para el proyecto fue mínimo. Por otro lado, otras actividades programadas originalmente en la MML del proyecto, fueron el entrenamiento de 360 personas (entre cursos y jornadas de Derecho Internacional) así como también, la Conferencia Técnica sobre el sistema interamericano de derechos humanos que eran responsabilidad de la SAJ/DDI y de la CIDH respectivamente, éstas tampoco tuvieron seguimiento en los documentos del proyecto o en entrevistas. Estas actividades fueron programadas pero no ocurrieron, o por lo menos no tenían seguimiento o documentación.<sup>13</sup>

### **Evaluación de los Resultados del Programa con Relación a su Rentabilidad**

Si bien la suma de US \$1.407 millones convierte al proyecto en uno de mediana envergadura, sus resultados superaron esta calificación en algunas áreas y quedaron cortos en otras. En general, fue llevado a cabo con una tasa de costos indirectos muy baja (menos del 7 por ciento, que es aproximadamente la tercera parte de la tasa de costos indirectos aceptada por muchas fundaciones, e inclusive más bajo que el 10 por ciento que las fundaciones más modestas imponen). Entonces, ya que la tasa de costos indirectos fue baja, el proyecto resultó bastante eficiente en este respecto. El porcentaje de la ayuda que fue directamente entregada al grupo cuya participación se estaba fortaleciendo fue mucho menor al 50 por ciento

---

<sup>12</sup> Según el sitio de internet - <http://www.oas.org/es/sre/dai/catedra/> - la *Cátedra de las Américas* – que ocurre cada mes - fue creada por el Consejo Permanente de la OEA en 2004 para promover “los principios y valores democráticos en los países del Hemisferio. Las conferencias a cargo de personalidades internacionalmente reconocidas se enfocan en temas centrales de la Agenda interamericana, tales como el fortalecimiento de la democracia, los derechos humanos, la seguridad hemisférica y el desarrollo social, entre otros . . . (consultado 5 de septiembre de 2011).”

<sup>13</sup> El autor preguntó a funcionarios de la SRE/DAI y también de la CIDH sobre estos entrenamientos, y nadie sabía de ellos ni tampoco fueron mencionados en los informes finales, aunque estaban previstos en el Documento de Proyecto.

considerado como aceptable por las agencias de ayuda internacional tales como USAID (Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos).<sup>14</sup>

Además de llevar más participantes indígenas a Washington, este proyecto buscaba también mejorar las prácticas dentro de la misma estructura de la OEA, por esta razón el jefe del Departamento de Planificación y Evaluación señalaba que (entrevista) el proyecto no debía ser juzgado únicamente por su medida. Aun cuando el éxito del programa es medido por esta norma práctica, considerando la línea de partidas de “becas” y “viajes” como fondos destinados a financiar a los viajes de los indígenas a Washington (en algunos casos pero no en todos), esa línea de partida del presupuesto alcanzó el 39 por ciento de US \$1.150 millones gastados durante todo el proyecto. Este no es un mal resultado para un proyecto concebido para fortalecer los servicios destinados a los indígenas en Washington. Sin embargo, se pudieron haber realizado actividades de beneficio más directo a los Pueblos Indígenas, en los lugares donde estas podrían haber resultado mucho más efectivas para la promoción de la participación indígena.<sup>15</sup> Un tercer macro indicador importante del presupuesto es que alrededor del 82 por ciento de los fondos disponibles fueron utilizados, lo que significa que al final del proyecto, el 18 por ciento de los recursos debe ser redestinados.<sup>16</sup> Este remanente (por lo menos en el estado de cuenta del proyecto en agosto del 2011) implica una subutilización de los fondos, y de esta forma, una falta de coordinación administrativa para gastar todo el presupuesto.

De acuerdo a la información sobre los gastos del proyecto (“Estado de Cuenta - Reporte Interino”), los dos departamentos responsables de los cuatro componentes del proyecto directamente involucrados con llevar representantes indígenas a Washington, que eran la Secretaría de Cumbres (crear un foro indígena – CLIA - dentro del proceso de las Cumbres) y el Departamento de Derecho Internacional (realizar sesiones de negociación de la difícil Declaración), mostraron que los gastos por concepto de becas y viajes fueron del 45 y 48 por ciento respectivamente, cerca al 50 por ciento mínimo en gastos “ en el país” (o por extensión, por viajes de representantes de los Estados miembros desde sus países de origen) que es considerado una buena práctica. Las otras dos oficinas no pagaron becas, aunque la CIDH trajo a tres abogados latinoamericanos a entrenarse con el relator especial. La CIDH gastó solo el 28 por ciento de sus fondos en viajes y becas, pero si a ello se le suma el sueldo del abogado de la

---

<sup>14</sup>La experiencia del autor como director de Acuerdos de Cooperación de USAID durante ocho años refiere que destinar el 50 por ciento de la ayuda económica "en el país" era aceptable, un programa muy eficiente era aquel que conseguía gastar el 70 por ciento del dinero en el país (observación participante del autor y comunicaciones con los funcionarios del programa).

<sup>15</sup> Cabe señalar que algunos funcionarios justificaron el hecho de que las reuniones siempre se realizaran en Washington porque querían fomentar la interacción entre los cuerpos políticos de la OEA y los representantes indígenas (entrevistas 28 de agosto con funcionarios de Planificación y Evaluación).

<sup>16</sup> Según funcionarios de Planificación y Evaluación (correspondencia 14 de octubre), el 92 por ciento de los fondos fueron gastados ya para finales del verano de 2011, dejando un saldo de solo 8 por ciento.



Relatoría, entonces la CIDH gastó el 71 por ciento de sus fondos en salarios y becas para su personal. La Secretaría de Relaciones Externas gastó solo el 7 por ciento de sus fondos en sueldos, viajes y becas; esta entidad tuvo un gasto total muy bajo, utilizando solo el 61 por ciento de su presupuesto (aunque, como hemos visto, no realizó algunas de sus actividades que estaban planeadas en colaboración con SAJ/DDI y CIDH, en OSG 0601).

Si bien se proyectó que la SRE/DAI jugaría un rol vital en el proyecto desde el principio, su participación disminuyó en el curso del mismo, esto es comprensible dado que el departamento era responsable de las *cátedras* y finalmente no produjo muchos otros entregables. En total a la SRE/DAI se le asignó solo el 4.5 por ciento de los US \$1.407 millones, mientras que el resto de los fondos fueron repartidos casi en partes iguales entre la SAJ/DDI (33 por ciento para actividades relacionadas a la Declaración y creación de una estrategia indígena), la CIDH (32 por ciento para contratar al relator, los practicantes legales indígenas, y gastos operativos), y la SC (30 por ciento para integrar a los Pueblos Indígenas en los procesos de las Cumbres por conducto de la CLIA).

La Secretaria de Cumbres y el Departamento de Derecho Internacional gastaron importantes sumas de dinero, el 34 y 35 por ciento respectivamente, en “contratos por resultado” con consultores externos. Si bien esto puede ser más rentable en términos de contratar gente para integrar el equipo del proyecto a un costo menor, y que estas personas pueden ser trabajadores vigorosas e innovadores, contratar gente bajo esta modalidad en lugar de hacerlos miembros del equipo puede no resultar beneficioso para la sostenibilidad del proyecto y para la institucionalización de sus logros. Los consultores del OSG 0601 (entrevistas a consultores de SC) señalaron que la continuidad de sus labores era precaria y que esto pudo haber generado un clima de incertidumbre para la ejecución del proyecto. Para un resumen gráfico de los indicadores de éxito del programa financiero, ver el Apéndice I.

### **Evaluación de los Resultados del Programa con Relación a sus Logros y Objetivos**

En general podemos concluir que el programa ha obtenido resultados mixtos. En términos estrictos, la SAJ/DDI no consiguió adelantar la aprobación de la Declaración de los derechos de los Pueblos Indígenas; ni siquiera consiguió un consenso sobre el texto completo de la Declaración. Sin embargo, se crearon foros donde los representantes indígenas pudieran tener acceso permanente al debate, aun cuando la discusión hasta el momento se haya centrado en asuntos meramente procedimentales en lugar de abordar los temas sustantivos sobre la participación de los grupos indígenas. De igual manera sucedió para la SC, que logró integrar los aportes indígenas dentro del proceso CLIA relacionado con las Cumbres (y para dicho fin consiguió exonerarse de las reglas generales de la OEA sobre los representantes de la sociedad civil). Esto debe ser considerado al menos como un éxito parcial, en tanto que estas dos oficinas lograron avances importantes en la mejora de la representación indígena dentro de la

OEA. Para los resultados logrados en función a la satisfacción de los indicadores del proyecto ver el Apéndice II.

A través de la sensibilización de los grupos de la OEA mediante su colaboración en una estrategia para la mejor integración de los Pueblos Indígenas, y mediante el enfoque prudente de la SAJ/DDI convocando a representantes indígenas con representatividad a las deliberaciones, la SAJ/DDI y SC han preparado el camino para la creación de un Foro permanente para la representación indígena en el que puedan discutirse también temas sustantivos y cuestiones de fondo, tal como ha sucedido hasta ahora con los asuntos referidos a procedimientos; y para el acuerdo de un estatuto especial para la representación indígena en la OEA.

Los esfuerzos paralelos (si bien no del todo integrados) de estas dos oficinas constituyen unos de los principales valores agregados sustentables del proyecto. Para sostener estos importantes logros obtenidos por el OSG 0601 en la preparación del camino para la construcción de mecanismos permanentes para la participación indígena, estos mecanismos deben ser ahora negociados y aprobados por la Asamblea General, mientras que aún exista el interés para ello. Si este foro permanente se establece, la OEA podrá decidir llevar a cabo sus procedimientos de conformidad con la Declaración de la ONU, y con la poderosa jurisprudencia de la CIDH y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y renunciar de una vez por todas a sus esfuerzos para obtener la aprobación de una Declaración por parte de la OEA. Una Declaración de la OEA no es esencial.

El sistema interamericano de derechos humanos podría ser el tesoro legal del mejor sistema judicial regional del mundo en favor de los derechos humanos. Sin embargo, los resultados de la CIDH específicamente del OSG-0601 difícilmente se distinguen de las funciones cotidianas del área.<sup>17</sup> La CIDH de por si necesita recaudar fondos externos para pagar sus actividades rutinarias y parece que no distinguieron entre logros de OSG-0601 y su cartera normal. No obstante, el reducido equipo del Relator Especial sobre los Derechos Indígenas logró resultados en su trabajo diario – a pesar de la incertidumbre sobre su apoyo hacia el futuro - durante los cuatro años del proyecto, esto se logró con el 35 por ciento de los costos totales del proyecto (entrevista funcionario CIDH). El problema con la labor de la CIDH respecto a OSG 0601 es que escogieron objetivos que difícilmente pudieran alcanzar. La CIDH hizo una promesa imposible de lograr, señalando que evaluaría todos los expedientes indígenas presentados a la Relatoría, y que usaría eficientemente los fondos del OSG 0601 para resolver estos casos. Sin embargo, el hecho es que la CIDH presenta un retraso de cuatro años en la tramitación de su carga procesal

---

<sup>17</sup> Aunque la CIDH no guardaba los datos sobre su cumplimiento con el OSG-0601, el autor agradece la labor de una autoridad, quien recopiló datos para atender los dos pedidos realizados por parte del autor.

(entrevista con los funcionarios CIDH) y no pudo lograr lo prometido en el MML hace cuatro años.

En la CIDH, el proyecto no produjo una campaña nueva o un verdadero nuevo programa para integrar la participación indígena, como fue el caso con SAJ/DDI y AG/SC, y en este aspecto, la Comisión no cumplió en términos estrictos con lo establecido en la MML del proyecto. Por otro lado, el Relator demostró, aunque solamente en términos más allá de los indicadores que ellos escogieron para medir cumplimiento con los términos del proyecto, ser una forma extremadamente eficaz para ofrecer a los Pueblos Indígenas y otros grupos desposeídos, un excelente vehículo para el acceso a la justicia en las Américas. El uso de los fondos del OSG-0601 para este propósito sólo puede ser descrito como un rotundo éxito, teniendo en cuenta el número de informes y medidas cautelares generadas, y el entusiasmo que la CIDH ha logrado generar en los círculos profesionales (como lo manifestó la entrevista con una directora de un ONG de acceso a la justicia, por ejemplo) por lo que sólo podemos esperar que se puedan recaudar nuevos fondos para continuar con las labores de esta importante oficina. Sin embargo, también en este caso, las medidas de planeación estratégica para lograr la sostenibilidad del programa después de la culminación del OSG 0601 no se llevaron a cabo por falta de recursos y porque los funcionarios de la CIDH precisaron metas a través del proyecto, que no podrían alcanzar jamás.

Los resultados del componente de la SRE/DAI fueron menos destacables ya que resultaron difusos, generales, y difíciles de establecer o medir. Las *Cátedras* parecían reflejar una selección al azar de "alguien que pudiera abordar los derechos humanos indígenas," en lugar de un esfuerzo sistemático para reforzar o sincronizar los esfuerzos de los otros Componentes, por lo que los resultados que se lograron fueron fugaces. Las *Cátedras* se llevaron a cabo en Washington DC, en lugar de realizarse en cualquier nación miembro de la OEA donde podrían haber conseguido audiencias de manera más efectiva. Esto resulta especialmente desconcertante teniendo en cuenta que la Cátedra de las Américas está asociada institucionalmente con la Universidad San Martín de Porras, donde fácilmente se pudieron haber llevado a cabo estas cátedras. Los otros resultados de la SRE/DAI fueron poco relevantes, aunque para ser justos, debemos recordar que la participación de esta oficina en el presupuesto del proyecto fue reducida, siendo mucho menor que el de las otras tres áreas participantes.

¿Qué tan exitoso fue el OSG 0601, en sus propios términos? Conforme al Apéndice II, las áreas que implementaron nuevos programas para cumplir con los requisitos del proyecto, y también los que definieron objetivos específicos relacionados con el programa fueron capaces de cumplir con sus metas (SAJ/DDI y SG/SC). Las áreas que enumeraron las porciones de su carga regular de trabajo como indicadores del proyecto (CIDH y la SRE/DAI) no cumplieron todos sus objetivos. Tal vez esto puede ser una muestra de que las áreas que planearon

actividades especiales –que no forman parte de su operación diaria- para el OSG 0601 realizaron una mejor programación y seguimiento diario, en comparación con las áreas que buscaron “cubrir” los gastos recurrentes (actividades ya en ejecución, aunque tal vez sin el apoyo necesario).

También, consideramos que los proyectos futuros deberían utilizar indicadores de éxito que estén relacionados exclusivamente al programa ("escribir una guía sobre la participación indígena en el desarrollo de la Cumbre") en lugar de objetivos difusos ("evaluar todas las peticiones nuevas relativas a los derechos indígenas"). También se podrían elaborar proyectos donde los objetivos incluyan beneficios sostenibles y multiplicadores ("financiar los gastos de doce negociadores, quienes organizaran la discusión y las negociaciones con los gobiernos de su país de origen"), en lugar de indicadores estrictamente limitados por la duración del proyecto, los recursos, y sus alcances ("organizar Cátedras que a las que asistan al menos 200 personas").

### **Lecciones Aprendidas: Hacia un Enfoque más Profundo, Coordinado y Sostenible**

#### **1) Habrá que crear un foro permanente para Pueblos Indígenas, pero no el existente**

La primera lección que debe ser aprendida luego de la conclusión del OSG 601 es que incluso con una mayor participación de los Pueblos Indígenas (o quizás debido a esta misma participación), estos pueblos aún no parecen haber logrado una participación significativa dentro de la Organización. Es poco probable que una Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la OEA sea aprobada por la Asamblea General (incluso que se llegue a tener plenamente en consideración). Las reuniones de negociación de la OEA tuvieron el beneficio inesperado de acostumbrar a todas las partes involucradas en el proceso de negociación a la participación regular de los indígenas en dicho proceso y en las Cumbres de las Américas. Estos mecanismos de participación deberían convertirse en Componentes regulares dentro de los procedimientos de la OEA. Asimismo, una participación indígena permanente dentro de un círculo más amplio de los temas que les afecten, es fundamental para las funciones de la Organización, y podría mejorar el nivel de debate en los foros de la OEA. Como señaló un funcionario de la SAJ/DDI (entrevista), la Asamblea General del año 2011 aprobó la continuidad de la participación de los indígenas, que es esencial, dentro de las negociaciones de la Declaración, mientras que los fondos lo permitieran (y el presupuesto para los viajes se terminó con OSG 0601). Ahora, si bien la OEA debería desistir de la negociación de la Declaración, la organización debería garantizar la participación regular de los representantes indígenas en el foro permanente que debería ocupar el lugar de las negociaciones de la Declaración. Los asuntos de procedimiento referidos a la manera en que los Pueblos Indígenas pueden participar necesita ser resuelto definitivamente de modo que los proyectos futuros no hereden este tipo de problemas de “primera generación” acerca de cómo lograr una representación básica. "La segunda generación" de proyectos sobre participación deben estar

dirigidos a la calidad de esa participación. Su impacto debe de medirse en la configuración de la agenda y la solución de los problemas de los integrantes de los Estados miembros de la OEA, incluidos los de los Pueblos Indígenas.

## **2) Sin mejor coordinación, no habrá proyectos coherentes de múltiples áreas**

Una segunda lección importante a considerar es que las cuatro áreas de ejecución de la OEA aprendieron que si pueden elaborar componentes particulares bajo el umbral de un solo proyecto. Pero aún cuando han aprendido a tener una mínima coordinación es necesario una coordinación mucho mayor para futuros proyectos. Las cuatro agencias generaron poca sinergia y no lograron coordinar completamente sus acciones. Si bien se logró una conferencia inter-áreas con éxito cuando planearon el Seminario y la *Guía de la Participación de los Pueblos Indígenas*, esta fue probablemente la única actividad que integró con éxito el trabajo de cuatro áreas. El OSG 0601 demostró que este tipo de proyectos puede tener éxito en la OEA; la organización está lista para aprender que este tipo de proyectos pueden tener un éxito sin precedentes y sin calificaciones. Pero sin dudas, en el futuro este tipo de colaboración tendría que ser mucho mejor coordinada con mecanismos formales de gestión especificados desde el principio, y necesitarían un diseño de proyecto conducible a rendir nuevas ideas y formas de colaboración en vez de solo productos mínimos.

## **3) La sostenibilidad tiene que ser una prioridad mayor si se desean a alcanzar logros permanentes**

Una tercera lección, y tal vez la más importante, es que los resultados del proyecto deben ser sostenibles, y los indicadores deben poder asegurar que los beneficios permanezcan incluso cuando el proyecto haya finalizado. Ninguna de las actividades del OSG 0601 fue sostenible en tanto que los participantes indígenas no lograron llevar nuevas herramientas, experiencias o puntos de vista a sus comunidades, tampoco se realizaron cambios en las declaraciones de la OEA o se aseguró siquiera la continuación del financiamiento para los viajes de los representantes indígenas a las reuniones de Washington, donde pudieran continuar definiendo los mecanismos de participación de sus pueblos. El proyecto no condujo a una ejecución sinérgica de las tareas planteadas que pudieran continuarse una vez terminado el mismo y tampoco se encontraron alternativas para captar fondos o financiamiento que garanticen su continuidad. La falta de sostenibilidad del OSG 0601, hasta la fecha, es lamentable para todos los participantes y en especial para los Pueblos Indígenas para quienes la continuidad de su trabajo dentro de las actividades de la OEA es incierta.

## **Recomendaciones para los futuros programas de la OEA sobre Participación Indígena**

Sobre la base de la evaluación previa, ofrecemos nueve sugerencias para mejorar la participación de los Pueblos Indígenas en la OEA,

1) **Crear un Consejo de Coordinación para la Participación Indígena cuya tarea sea coordinar todas las áreas de la OEA involucradas** en la participación indígena. De acuerdo con las recomendaciones de Phillips Lee 2008 (p. 42), tal órgano debe existir, si se quiere que los proyectos sean ejecutados con un "valor agregado" proveniente de los departamentos participantes, de una manera racional y coordinada. La dirección de este Consejo de Coordinación debe exceder en rango a las otras áreas con el fin de exigirles un trabajo proactivo con miras a mejorar la planificación y ejecución de los proyectos, para regular y dar cuenta de los gastos, y para presentar los informes de manera oportuna. Cada departamento participante y otros (como el Departamento de Asuntos Internacionales) deben tener un lugar dentro de este Consejo de Coordinación, al igual que los miembros indígenas que representen a pueblos pertenecientes a distintas áreas geográficas y grupos lingüísticos.

2) **Aceptar que la Declaración de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas no tiene muchas probabilidades** de ser aprobada por la OEA, y en su lugar, crear un Foro permanente de representantes indígenas, elegidos de forma sistemática por periodos establecidos, provenientes de todos los Estados miembros de la OEA, y financiar sus gastos para que se reúnan regularmente entre ellos y con funcionarios de la Organización. En combinación con el # 4, este foro podría reunirse regularmente con los grupos que trabajan en asuntos indígenas en Washington, e incluso para ser más rentable, podrían reunirse en las oficinas de los Estados Miembros de la OEA con el apoyo de la OEA y tal vez, en las reuniones previas a las Cumbres de las Américas y las Asambleas Generales (y otras reuniones de alto nivel).

3) **Hacer un esfuerzo decidido para resolver la situación de los Pueblos Indígenas dentro de la OEA, y encontrar un nuevo estatus jurídico consensuado** y que sea aceptable para ellos. Se debe establecer una reunión de alto nivel para resolver este problema que afecta tanto a los grupos indígenas como a otros participantes que se encuentran insatisfechos con su designación como representantes de la "sociedad civil". La CP/Res 759 y otras resoluciones que llaman a realzar el rol y a reconsiderar la forma en que los Pueblos Indígenas se encuentran representados, deben ser sometidas al proceso legislativo de la OEA.

4) **Concebir los asuntos sobre los derechos indígenas en términos más amplios, como una dimensión adicional de asuntos mayores como son la inclusión social y el desarrollo económico**, particularmente en zonas rurales de América Latina. El Documento de Proyecto (MML p. 13) menciona la necesidad de la OEA de promover "una visión común a fin de mejorar la vida de los Indígenas y facilitar su participación en el sistema interamericano. Además, han formulado estrategias para incrementar el acceso de los Pueblos Indígenas a beneficios relacionados con la salud, tecnología y educación". En lugar de ofrecer clases sobre derechos indígenas, la OEA debería visitar las comunidades de todo el hemisferio y ofrecer capacitación in-situ, promoviendo además el intercambio de conocimientos. Dada la importancia vital de la experiencia indígena en las prácticas agrícolas localizadas, la gestión ambiental, basada en el

conocimiento local de medicamentos, textilera, vivienda y otros bienes importantes, así como sus imperativos culturales de preservar su historia y sus lenguas; la OEA debería establecer el intercambio de tecnologías y capacitación, buscando documentar las prácticas y los conocimientos locales en un repositorio hemisférico disponibles en internet. Asimismo, debería poner a su disposición tecnologías útiles, tales como el desarrollo de la energía fotovoltaica y otras fuentes de energía locales, suministros médicos occidentales, libros y material escolar. Esto no requeriría mucho más que una reorganización de las áreas existentes de la OEA dentro un grupo de trabajo sobre asuntos indígenas, con el presupuesto asignado en el #7 (los intereses anuales sobre una dotación inicial de US \$800.000 dólares o unos US \$40.000 anuales a una cotización de 5 por ciento) para los viajes de los representantes indígenas a Washington, DC o a las oficinas de Estados Miembros de la OEA.

**5) Concentrar la capacidad institucional de la Organización de los Estados Americanos de manera más directa, en la construcción de conocimientos técnicos** sobre las comunidades indígenas. La OEA podría tratar de mejorar la representación de los asuntos indígenas dentro los Estados miembros de la OEA como una estrategia fructífera de corto plazo, teniendo en cuenta el incremento de los conflictos, emergentes en todo el hemisferio, entre los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas y los derechos individuales de los ciudadanos o los derechos humanos. La implementación de un instituto interno ("en casa") de investigación de técnicas aplicadas que registre y estudie las mejores prácticas para la conciliación de los derechos indígenas y los derechos individuales, podría ayudar a la OEA a reorientar constructivamente su estrategia para la participación indígena. Esta orientación aplicada de manera más amplia, a los problemas medioambientales, los asuntos culturales, lingüísticos, de educación cívica, de gobierno y representación, los procesos penales y otros temas vitales, podría ayudar a reorientar los esfuerzos de los gobiernos de los Estados miembros y las comunidades indígenas. Unos US \$ 200.000 por año durante tres años permitiría a un equipo de seis (6) miembros (tal vez dos miembros del personal superior y cuatro pasantes pagados, estudiantes indígenas universitarios o pasantes de todo el hemisferio) para recoger y clasificar las experiencias, y administrar un sitio web y publicaciones impresas. Ellos podrían recopilar las "mejores prácticas" del hemisferio sobre las relaciones entre los Estados y los Pueblos Indígenas, y tener miembros originarios de los propios Pueblos Indígenas ofreciendo asesoramiento/asistencia a los peticionarios indígenas.

**6) Crear un presupuesto o fondo para financiar viajes de miembros indígenas** que sirva para dos propósitos: 1) Mejorar el acceso a la justicia para que los demandantes indígenas puedan presentar sus denuncias ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y 2) financiar los viajes a representantes indígenas para que asistan a las deliberaciones de la OEA que afectan a los intereses de sus pueblos. Este fondo puede dar continuidad al manejo y procesamiento de casos, y con el dinero proveniente del financiamiento externo, la

interrupción en la administración de los casos en la CIDH podría disminuir. La Comisión y la Corte son entidades ampliamente reconocidas internacionalmente; por lo que los donantes deben estar dispuestos, incluso en estos tiempos de austeridad, a financiar un fondo para permitir el viaje de miembros de los Pueblos Indígenas y de otros grupos – que quieran presentar sus reclamos ante estas instituciones y que de otra forma no tendrían los medios para trasladarse hasta Washington, DC, o a San José. Una donación de US \$800.000 dólares con una rentabilidad del cinco por ciento de la inversión (un ritmo bastante conservador dentro del rango de lo esperado por la mayoría de las instituciones) daría US \$ 40.000 por año, lo que debería ser suficiente para financiar el traslado de al menos a 20 representantes indígenas de toda América a Washington con el fin de que puedan presentar sus casos y participar directamente de los diálogos, en vez de no presentarse o tener que confiar en la buena voluntad de los agentes "intermediarios" como las organizaciones no gubernamentales. Algunas de estas ONG's hacen un trabajo excepcional, pero sus intereses son aún muy distintos de los intereses de los Pueblos Indígenas que representan, y su trabajo aún no logra empoderar directamente a las comunidades indígenas para asumir el mando.

**7) Para obtener resultados más sostenibles, considerar la creación de un fondo (o por lo menos un presupuesto anual dedicado) para capacitar a indígenas y estudiantes universitarios con escasos recursos,** provenientes de los Estados-nación miembros, como becarios pagados en Washington, en San José, y en otras oficinas de los estados miembros de la OEA, durante un semestre. También en este caso, un financiamiento de US \$800.000 dólares con una rentabilidad del cinco por ciento de la inversión daría US \$ 40.000 por año, lo que debería ser suficiente para financiar por lo menos ocho estudiantes indígenas de toda América con el fin de convertirse en pasantes y trabajar en temas de conservación y difusión de las culturas indígenas, de diplomacia, medios de comunicación electrónica, medicina tradicional, antropología, ciencias medioambientales, política y gobernabilidad, la gestión y administración de la organización internacional. Muchos han argumentado que la educación es crucial para la movilización social y el programa de becas de la OEA podría beneficiarse de un programa dirigido hacia las comunidades indígenas.

**8) Hacer parte del presupuesto anual ordinario de la OEA al Relator sobre Derechos Indígenas** (y al resto de los relatores especiales de la CIDH), en lugar de exigir que estas entidades estén en una constante búsqueda de fondos para asegurar su precaria continuidad. Hacer que este importante servicio legal esté disponible como un área financiada permanentemente, cumpliría dos funciones importantes: 1) asegurar que el Relator y el resto de su personal pueda centrarse en la investigación de casos en vez de preocuparse por conseguir financiamiento y 2) ayudar a aislar a la CIDH de las presiones políticas inevitables que pueden surgir cuando la CIDH, como consecuencia de sus investigaciones y en cumplimiento de sus normas, deba adoptar posiciones que van en contra de los intereses de



alguno de los estados-nación miembros de la OEA. Este financiamiento también debería permitir la contratación de otros tres Relatores, que puedan viajar a las áreas designadas creando una especie de "circuito de jueces" que esté en condiciones de localizar y resolver problemas, ayudando a los ciudadanos a presentar sus reclamos ante instancias superiores, haciendo un seguimiento de los casos resueltos por la Comisión y la Corte, verificando que las recomendaciones y veredictos emitidos sean implementados adecuadamente por los Estados-nación. Esto costaría alrededor de US \$350.000 por año para el Relator de los Derechos Indígenas (y unos US \$5 millones, o aproximadamente el 6 por ciento del presupuesto de la OEA, para que todos los demás relatores especiales de otros temas se convierten en permanentes). Sería una buena inversión. La CIDH y la Corte pueden ofrecer a la organización una contribución singular y podrían difundir de mejor manera la labor de la OEA.

9) **Crear una coordinación encargada de administrar futuros proyectos que involucren más de un área, y determinar claramente las líneas de delegación y responsabilidad para la supervisión del proyecto.** En el OSG 0601 no existió tal coordinación, y esta ausencia hizo mucho menos exitoso el proyecto en su conjunto. La coordinación del proyecto pasó por tres áreas porque, de acuerdo a las autoridades de Planificación y Evaluación, nadie quiso asumir la responsabilidad de coordinación. Pudo ser un problema de liderazgo, dado que nadie quiso ser el responsable, pero también indica una falta de incentivos por parte de la gerencia de la OEA. Se tienen que ofrecer incentivos a las áreas que aceptan supervisar proyectos para que este quehacer se vuelva más deseable. El OSG 0601 se llevó a cabo, pero sin el éxito que podría haber tenido, varios funcionarios manifestaron su malestar acerca del hecho de que nadie quiso asumir la responsabilidad y considerando que no hubo un solo coordinador, las áreas no colaboraron ni entregaron sus informes a tiempo ni en la forma adecuada.

## Fuentes citadas

### Fuentes primarias

“Asamblea General/Res. 2635 - Aumento y Fortalecimiento de la Participación de la Sociedad Civil y los Actores Sociales en las Actividades de la Organización de los Estados Americanos y en el Proceso de Cumbres de las Américas,” 2011. Organización de Estados Americanos. 7 de junio.

“Declaración de los Representantes de los Pueblos Indígenas en el marco del Seminario Sobre los Mecanismos de Participación de los Pueblos Indígenas en la Organización de los Estados Americanos (OEA), Washington, D.C.” 2010. Organización de Estados Americanos. 24 de junio.

“Estado de Cuenta - Reporte Interino,” compartido por SAJ/DDI, Organización de Estados Americanos. 2011. 8 de julio.

Organización de los Estados Americanos. 2007. “Matriz de Marco Lógico - Promoción de la Participación y de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas de las Américas,” Organización de Estados Americanos.

Organización de los Estados Americanos. 2011. “Promoción de la Participación y de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas de las Américas – Proyecto OSG 0601 – Informe Final Unificado (Borrador),” Junio.

### **Entrevistas**

Abalo, Victoria. Funcionario de Asuntos Exteriores del Departamento de Asuntos Internacionales (SRE/DAI). Junio 23 de 2011. Comunicación por correo electrónico 1 de agosto 2011.

Amieva, Silvia. Oficial de Proyectos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Junio 22, 2011. Comunicaciones por correo electrónico 15 de agosto 2011 y 2 de septiembre 2011.

Cruz, Alejandro. Coordinador de la Evaluación del Proyecto. Junio 20 de 2011, julio 17 de 2011, y agosto 29 de 2011.

Cutler, Yacire. Jefe de Sección, Departamento de Planificación y Evaluación. Junio 20 de 2011 y Julio 17 de 2011 y agosto 29 de 2011.

Dal-Toe, Thiago. Consultor en temas de la Comunidad Virtual, Secretaría de Cumbres (CG/SC). Junio 23 de 2011.

Graziano, Ricardo. Director del Departamento de Planificación y Evaluación. Junio 20 de 2011 y agosto 29 2011.

Guzman, Federico. Especialista en Derechos Humanos de la Relatoría de los Derechos de los Pueblos Indígenas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Junio 22 de 2011.

Huenneke, Martin. Funcionario de la Secretaría de Cumbres (SC). Junio 23 de 2011. Comunicaciones por correo electrónico 21 de julio 2011 y 11 de agosto 2011.

Madariaga, Isabel. Coordinadora de la Sección Mesoamérica, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Junio 22 de 2011, Julio 17 de 2011.

Montilla, Andrea. Consultora sobre temas de Representación Indígena, Secretaría de Cumbres (CG/SC). Junio 23 de 2011.

Salazar, Katya. Directora de la Fundación para el Debido Proceso de la Ley. Comunicación personal con el autor, Julio 11 de 2011.

Toro, Luis. Asesor Jurídico Especialista “Senior” del Programa de Representación Indígena, Departamento de Derecho Internacional (SAJ/DDI). Julio 8 de 2011. Comunicación por correo electrónico el 6 de septiembre de 2011.

### **Fuentes Secundarias**

- Burguete, Araceli. 2010. "Constitutional Multiculturalism in Chiapas: Hollow Reforms to Nullify Autonomy Rights," in Danielson, Michael S., Todd A. Eisenstadt, Moisés Jaime Bailón Corres, and Carlos Sorroza Polo, eds. *Latin America's Multicultural Movements and the Struggle Between Communitarianism, Autonomy, and Human Rights*. Under review, summer 2011, at Oxford University Press.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2009. *Comunidades cautivas: situación del pueblo indígena Guaraní y formas contemporáneas de esclavitud en el Chaco de Bolivia* - <http://www.cidh.oas.org/countryrep/ComunidadesCautivas/cautivasintro.sp.htm>).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2011. *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales* (2010 - <http://cidh.org/countryrep/TierrasIndígenas2009/Indice.htm> (consultada el 08/07/2011)
- Departamento de Asuntos Internacionales. 2011. [http://www.oas.org/en/ser/dia/perm\\_observers/countries.asp](http://www.oas.org/en/ser/dia/perm_observers/countries.asp) (consultada el 09/07/2011).
- Eisenstadt, Todd A. 2011. *Politics, Identity, and Mexico's Indigenous Rights Movements*. New York: Cambridge University Press.
- Engle, Karen. 2010. *The Elusive Promise of Indigenous Development: Rights, Culture, Strategy*. Durham, NC: Duke University Press.
- International Work Group for Indigenous Affairs. 1999. *El mundo indígena, 1998-1999*. Copenhagen: International Work Group for Indigenous Affairs.
- Langbein, Laura with Claire L. Felbinger. 2006. *Public Program Evaluation – A Statistical Guide*. New York: M.E. Sharpe.
- Miniwatts Marketing Group. 2011. "Latin American Internet Usage Statistics (December 31, 2009 version)," text at <http://www.internetworldstats.com/stats10.htm> (consultada el 13/07/2011)
- Organización de los Estados Americanos. 2011. *Participación de los Pueblos Indígenas en el sistema Interamericano: Mecanismos existentes y Nuevas Herramientas Propuestas*. Typescript.
- Phillips Lee, Samuel. 2008. "Indigenous Peoples' Participation Strategy," Organization of American States, Summits of the Americas Secretariat. Typescript.
- Toro, Luis. 2011. "Program of Action to Strengthen Participation of Indigenous Peoples in the Inter-American System," Organization of American States, powerpoint presentation. Slide 5.
- University of Arizona, Indigenous Peoples Law and Policy Program. 2010. "Awas Tingni," text at <http://www.law.arizona.edu/depts/iplp/international/awas.cfm> (consultada el 09/07/11).

### Apéndice I: El éxito del proyecto en función a su rentabilidad

<b>Criterios de evaluación o “Regla Práctica”</b>	SAJ/DDI por ciento	SG/SC por ciento	CIDH por ciento	SRE/DAI por ciento	Se cumple con standard?
Porcentaje del presupuesto total ejercido	33.0	30.3	32.2	4.5	-
Costos indirectos inferiores a 25 por ciento	8.6	3.5	8.0	3.6	Sí
Gasto de 50 por ciento "directo al destinatario" <sup>18</sup>	48	45	28 (71 <sup>19</sup> )	7	No
Sobrante de menos del 10 por ciento de los fondos al terminar el proyecto <sup>20</sup>	7.1	9.2	17.3	32.7	No
Gastos por consultoría (contratos por resultado) menores al 25 por ciento	31.3	26.8	5.1	52.4	Sí
Fondos canalizados través de la autoridad coordinadora	0	0	0	0	No

**Fuente: Criterios del autor basado en “Estado de Cuenta.”**

<sup>18</sup> En este caso los fondos destinados a los viajes y las becas constituyen esta categoría.

<sup>19</sup> Incluyendo salario del rapporteur.

<sup>20</sup> Según funcionarios de Planificación y Evaluación (correspondencia 14 de octubre), el 92 por ciento de los fondos fueron gastados ya para finales del verano de 2011, dejando un saldo de solo 8 por ciento.

## Apéndice II: El éxito del proyecto a través de la comparación de sus resultados y los objetivos previstos

<b>“Número de Componente”: Oficina, e Indicador</b>	<b>Logrado<sup>21</sup></b>	<b>Sustentable<sup>22</sup></b>
1: SAJ / DDI generación de documento estratégico para la promoción de la Declaración	Sí	No
1: SAJ / DDI presentación de documento a SG y otros para el debate	Sí	No
1: SAJ / DDI Optimización de la información para la negociación de la Declaración	Sí	No
1: SAJ / DDI Mantener a los Pueblos Indígenas involucrados en el dialogo	Sí	No
1: SAJ / DDI Balance – Todos los objetivos fueron alcanzados, pero no son sostenibles de forma independiente una vez concluido el proyecto sin recursos adicionales		
2: SC Estrategia para la participación indígena presentada a la SG	Sí	No
2: SG/SC actualización de la base de datos de los pueblos indígenas	Sí	No
2: SC: creación de un Foro virtual por los grupos de la sociedad civil	Sí	No
2: SC: escribir guía sobre la participación indígena en el proceso de la Cumbre	Sí	No
2: SC: participación de los indígenas en la preparación de la Quinta Cumbre	Sí	No
2: Balance SC - Todos los objetivos alcanzados, pero no sostenibles de forma independiente una vez concluido el proyecto sin recursos adicionales		
3:CIDH Incremento de las peticiones / casos en asuntos en indígenas <sup>23</sup> (ver Apendice III)	No	No

<sup>21</sup> Si el objetivo fue alcanzado o no, es evaluado en función de la interpretación que el autor hace de las razones expuestas por los protagonistas del proyecto y la evidencia presentada por ellos. Los más importante de estos objetivos -aunque no todos- están discutidos en el texto del presente informe.

<sup>22</sup> Este es un criterio ciertamente subjetivo establecido por el autor. Llegamos a la respuesta, preguntando: “Esta actividad continuaría en esta o alguna forma relacionada (aunque lejana) sin ningún tipo de fondos ”Y si los fondos del proyecto fueran todos cortados a la mitad del proyecto, habría algún fundamento para continuar con esta actividad? “

3: CIDH Todas las nuevas peticiones relativas a los derechos indígenas fueron evaluadas	No	No
3: CIDH Publicación / difusión de todas las opiniones de casos indígenas	No	No
3: CIDH Presentación de al menos dos Informes sobre derechos indígenas	Sí	No
3: CIDH 3: Formación de al menos tres abogados indígenas	Sí	No
3: CIDH La participación del Relator en al menos seis eventos relacionados	Sí	No
<b>3: Balance CIDH – Objetivos medios alcanzados, pero no sostenibles de forma independiente una vez concluido el proyecto</b>		
4: SRE/DAI Modulo de capacitación sobre derechos indígenas w / SAJ/DDI	Sí	No
4: SRE/DAI Capacitación de al menos 360 personas al final del proyecto en SRE/DAI	No <sup>24</sup>	No
4: SRE/DAI Al menos tres Cátedras principales en materia de derechos indígenas	Sí	No
4: SRE/DAI Al menos 200 personas para cada una de las Cátedras, en sus dos versiones, virtual y presencial	No	No
4: SRE/DAI Al menos dos actualizaciones de la jurisprudencia indígena de la CIDH	No <sup>17</sup>	No
4: SRE/DAI Al menos una conferencia técnica sobre derechos indígenas realizada en la CIDH	No <sup>17</sup>	No
<b>4: Balance SRE/DAI - Objetivos medios alcanzados, pero no sostenibles de forma independiente una vez concluido el proyecto</b>		

**Fuente: Interpretación del autor basado en entrevistas.**

<sup>23</sup> De acuerdo a la pp. 23-25 de la Matriz de Marco Lógico, el aumento de casos indígenas de la CIDH debería ser de un 30 por ciento (de 6 a 8 al año en promedio) para el momento en que el proyecto concluyera, con un mínimo de 6 durante cada año del proyecto.

<sup>24</sup> La conclusión es resultado de por lo menos tres entrevistas con funcionarios de SRE/DAI, CIDH, y la coordinación del proyecto (en su momento SC y SAJ / DDI) en lo cual ninguno de los protagonistas sabía nada de los eventos mencionados.

**Apéndice III: Comparación de casos de CIDH sobre asuntos indígenas antes y durante OSG 0601**

<b>TIPO DE INFORME</b>	<b>2008-2011 (durante)</b>	<b>2004-2007 (antes)</b>
INFORMES DE ADMISIBILIDAD	13	14
INFORMES DE ADMISIBILIDAD Y FONDO	0	2
INFORME DE SOLUCIÓN AMISTOSA	1	1
INFORMES DE FONDO (ARTICULO 50)	6	3
INFORMES DE FONDO PUBLICADOS (ARTICULO 51)	1	2
DEMANDAS PRESENTADAS ANTE LA CORTE INTERAMERICANA	6	3
INFORMES TEMATICOS	2	0

**Fuente: Funcionarios de la CIDH.**

## INFORMES 2004-2007

INFORMES DE ADMISIBILIDAD: 14<sup>25</sup>

INFORME DE ADMISIBILIDAD Y FONDO: 2<sup>26</sup>

INFORME DE SOLUCIÓN AMISTOSA: 1<sup>27</sup>

INFORMES DE FONDO (ARTICULO 50): 4<sup>28</sup>

INFORMES DE FONDO PUBLICADOS (ARTICULO 51): 2<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> [Informe de Admisibilidad No. 76/07](#), Petición No. 198/07 – Pueblos Kaliña y Lokono (Suriname), 15 de octubre de 2007.

[Informe de Admisibilidad No. 55/07](#), Petición No. 987/04 – Comunidad indígena Kelyenmagategma del Pueblo Enxet-Lengua y sus miembros (Paraguay), 24 de julio de 2007.

[Informe de Admisibilidad No. 39/07](#), Petición No. 1118/03 – Comunidad Garífuna de Cayos Cochinos y sus miembros (Honduras), 24 de julio de 2007.

[Informe de Admisibilidad No. 33/07](#), Petición No. 581-05 – Víctor Manuel Ancalaf Llaupe (Chile), 2 de mayo de 2007. [Informe de Admisibilidad No. 32/07](#), Petición No. 429-05 – Juan Patricio Marileo Saravia y otros (Chile), 23 de abril de 2007.

[Informe de Admisibilidad No. 7/07](#), Petición No. 208/05 – Florencio Chitay Nech y otros (Guatemala), 27 de febrero de 2007.

[Informe de Admisibilidad No. 94/06](#), Petición No. 540/04 – Inés Fernández Ortega y otros (México), 21 de octubre de 2006.

[Informe de Admisibilidad No. 93/06](#), Petición No. 972/03 – Valentina Rosendo Cantú y otros (México), 21 de octubre de 2006.

[Informe de Admisibilidad No. 89/06](#), Petición No. 619/03 – Aniceto Norín Catrimán y Pascual Pichún Paillalao (Chile), 21 de octubre de 2006.

[Informe de Admisibilidad No. 80/06](#), Petición No. 62/02 – Miembros de la comunidad indígena de Ananas y otros (Brasil), 21 de octubre de 2006.

[Informe de Admisibilidad No. 78/06](#), Petición 12.094 – Comunidades aborígenes Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) (Argentina), 21 de octubre de 2006.

[Informe de Admisibilidad No. 29/06](#), Petición No. 906-03 – Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros (Honduras), 14 de marzo de 2006.

[Informe de Admisibilidad No. 69/04](#), Petición No. 504/03 – Comunidad de San Mateo de Huanchor y sus miembros (Perú), 15 de octubre de 2004.

[Informe de Admisibilidad No. 62/04](#), Petición No. 167/03 – Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku y sus miembros (Ecuador), 13 de octubre de 2004.

<sup>26</sup> [Informe de Admisibilidad y Fondo No. 80/07](#), Caso no. 11.658 – Martín Pelicó Coxic (Guatemala), 15 de octubre de 2007.

Informe de Admisibilidad y Fondo. [María Tiu Tojín y Josefa Tiu Tojín](#). Caso 10.686 contra Guatemala, 18 de octubre de 2004.

<sup>27</sup> [Informe de Solución Amistosa No. 30/04](#), Petición No. 4617/02 – Mercedes Julia Huenteano Beroiza y otros (Chile), 11 de marzo de 2004.

<sup>28</sup> Informe de Fondo. [12 Clanes Saramaka](#). Caso 12.338 contra Suriname, 2 de marzo de 2006.

Informe de Fondo. [Germán Escué Zapata](#). Caso 10.171 contra Colombia, 24 de octubre de 2005.

Informe de Fondo. [Comunidad Indígena Sawhoyamaxa del Pueblo Enxet-Lengua y sus Miembros](#). Caso 12.419 contra Paraguay, 19 de octubre de 2004.

<sup>29</sup> [Informe de Admisibilidad y Fondo No. 80/07](#), Caso no. 11.658 – Martín Pelicó Coxic (Guatemala), 15 de octubre de 2007.

[Informe de Fondo No. 40/04](#), Caso 12.053 - Comunidades indígenas Mayas del distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004.



DEMANDAS PRESENTADAS ANTE LA CORTE INTERAMERICANA: 3<sup>30</sup>

INFORMES TEMATICOS: 0

## INFORMES 2008-2011

INFORMES DE ADMISIBILIDAD: 13<sup>31</sup>

INFORME DE SOLUCIÓN AMISTOSA: 1<sup>32</sup>

INFORMES DE FONDO (ARTICULO 50): 7<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> Demanda. [María Tiu Tojín y Josefa Tiu Tojín](#). Caso 10.686 contra Guatemala, 28 de julio de 2007.

Demanda. [12 Clanes Saramaka](#). Caso 12.338 contra Suriname, 23 de junio de 2006.

Demanda. [Germán Escué Zapata](#). Caso 10.171 contra Colombia, 16 de mayo de 2006.

[Comunidad Indígena Sawhoyamaxa del Pueblo Enxet-Lengua y sus Miembros](#). Caso 12.419 contra Paraguay, 2 de febrero de 2005.

<sup>31</sup> [Informe de Admisibilidad No. 144/10](#), Petición No. 1579/07 - Vecinos de la Aldea Chichupac y Caserío Xeabaj del Municipio de Rabinal (Guatemala), 1 de noviembre de 2010.

[Informe de Admisibilidad No. 146/10](#), Petición No. 212/05 - Manuel Santiz Culebra y otros (Masacre de Acteal), (México), 1 de noviembre de 2010.

[Informe de Admisibilidad No. 125/10](#), Petición No. 250/04 - Pueblos Indígenas de Raposa Serra do Sol (Brasil), 23 de octubre de 2010.

[Informe de Admisibilidad No. 72/10](#), Petición No. 161/01 - Irineo Martínez Torres y Candelario Martínez Damián (México), 12 de julio de 2010.

[Informe de Admisibilidad No. 63/10](#), Petición No. 1119/03 – Comunidad Garífuna Punta Piedra y sus miembros (Honduras), 24 de marzo de 2010.

[Informe de Admisibilidad No. 141/09](#), petición No. 415/07 – Comunidad Agrícola Diaguita de los Huascoltinos y sus miembros (Chile), 30 de diciembre de 2009.

[Informe de Admisibilidad No. 121/09](#), Petición No. 1186/04 – Opario Lemote Morris y otros (Buzos Miskitos) (Honduras), 12 de noviembre de 2009.

[Informe de Admisibilidad No. 105/09](#), Petición No. 592/07 – Grupo de Tratado Hul'qumi'num (Canadá), 30 de octubre de 2009.

[Informe de Admisibilidad No. 98/09](#), Petición No. 4355/02 – Pueblo indígena Xucurú (Brasil), 29 de octubre de 2009.

[Informe de Admisibilidad No. 75/09](#), Petición No. 286-08 – Comunidades indígenas Ngöbe y sus miembros en el valle del río Changuinola (Panamá), 5 de agosto de 2009.

[Informe de Admisibilidad No. 58/09](#), Petición No. 12.354 – Pueblo indígena Kuna de Madungandí y Embera de Bayano y sus miembros (Panamá), 21 de abril de 2009.

[Informe de Admisibilidad No. 49/08](#), Petición No. 261/04 – Ricardo Ucán Seca (México), 24 de julio de 2008.

[Informe de Admisibilidad No. 13/08](#), Petición No. 844/05 – Comunidad de Río Negro del pueblo indígena Maya y sus miembros (Guatemala), 5 de marzo de 2008.

<sup>32</sup> [Informe de Solución Amistosa No. 91/10](#), Caso No. 12.660 - Ricardo Ucán Seca (México), 15 de julio de 2010.

<sup>33</sup> Informe de Fondo. [Comunidad de Río Negro del Pueblo Indígena Maya y sus miembros](#). Caso 12.649 contra Guatemala, 14 de julio de 2010.

Informe de Fondo. [Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku y sus miembros](#). Caso 12.465 contra Ecuador, 18 de diciembre de 2009.

INFORMES DE FONDO PUBLICADOS (ARTICULO 51: 1<sup>34</sup>

CASOS ENVIADOS A LA CORTE INTERAMERICANA: 6<sup>35</sup>

INFORMES TEMATICOS: 2<sup>36</sup>

## **Apéndice IV: Rubro de Evaluación del Proyecto OSG-0601 (Propuesta realizada antes de comenzar las Entrevistas)**

Dada la falta de una línea de base de datos reales sobre los cuales basar evaluaciones cuantitativas del programa, en su lugar centraré la evaluación a partir del análisis de los cuatro componentes del OSG-0601. Después de enumerar y discutir cada uno de ellos, presentaré con mayor detalle el cuestionario de preguntas a ser utilizado. En los párrafos siguientes, se discutirán las fases del análisis. En primer lugar, presentaré cada uno de los cuatro componentes del programa, sus éxitos y fracasos mediante la lectura de la documentación del mismo así como entrevistas con sus directores. En segundo lugar, se entrevistarán entre 10 y 12 funcionarios de la OEA que integran el programa. En tercer lugar, se considerarán de manera explícita los costos y beneficios de los componentes del programa, aunque esto será hecho sin

---

Informe de Fondo. [Valentina Rosendo Cantú y otra](#). Caso 12.579 contra México, 27 de marzo de 2009

Informe de Fondo. [Comunidad Indígena Xákmok Kásek del pueblo Enxet-Lengua y sus miembros](#). Caso 12.420 contra Paraguay, 17 de julio de 2009.

Informe de Fondo. [Inés Fernández Ortega](#). Caso 12.580 contra México, 30 de octubre de 2008

Informe de Fondo. [Florencio Chitay Nech y Otros](#). Caso 12.599 contra Guatemala, 31 de octubre de 2008.

Informe de Fondo Aniceto Norin Catriman, Juan Patricio Marileo Saravia, Víctor Ancalaf Llaupe y otros. Caso 12.576. contra Chile, 5 de noviembre de 2010 (no es público).

<sup>34</sup> [Informe de Fondo No. 61/08](#), Caso No. 12.435 – Gran Cacique Michael Mitchell (Canada), 25 de julio de 2008.

<sup>35</sup> Demanda. [Comunidad de Río Negro del Pueblo Indígena Maya y sus miembros](#). Caso 12.649 contra Guatemala, 30 de noviembre de 2010.

Demanda. [Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku y sus miembros](#). Caso 12.465 contra Ecuador, 26 de abril de 2010

Demanda. [Valentina Rosendo Cantú y otra](#). Caso 12.579 contra México, 2 de agosto de 2009

Demanda. [Comunidad Indígena Xákmok Kásek del pueblo Enxet-Lengua y sus miembros](#). Caso 12.420 contra Paraguay, 3 de julio de 2009.

Demanda. [Inés Fernández Ortega](#). Caso 12.580 contra México, 7 de mayo de 2009

Demanda. [Florencio Chitay Nech y Otros](#). Caso 12.599 contra Guatemala, 17 de abril de 2009

<sup>36</sup> [Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales](#) (2010)

[Comunidades cautivas: situación del pueblo indígena Guaraní y formas contemporáneas de esclavitud en el Chaco de Bolivia \(2010\)](#).

un marco comparativo riguroso, ya que no existe información de línea base para evaluar y poner en práctica los indicadores de éxito para futuras ampliaciones del proyecto existente. En cuarto lugar, se considerarán componentes alternativos para futuros énfasis del programa, y se explicarán las razones por las cuales consideramos que pueden ser más eficaces que algunos de los componentes ya existentes.

Los cuatro componentes del programa son los siguientes: 1) Declaración de los Derechos Indígenas, 2) Fortalecimiento de la participación indígena dentro de las actividades de la OEA; 3) Fortalecimiento del rol del Relator Especial sobre los Derechos Indígenas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y 4) Difusión de información sobre los derechos de los Pueblos Indígenas en América Latina. La investigación preliminar hace concluir que el #1 fracasó (no hubo declaración emitida), el # 3 fue un éxito (el Investigador Especial ha llevado a cabo varias investigaciones que han generado un impacto importante), mientras que los resultados de la # 2 y # 4 son bastante difíciles de medir, dada la redacción ambigua de sus mandatos. El presente informe tiene por objeto realizar estas evaluaciones preliminares, "midiendo" el éxito y el fracaso de los componentes de # 3 y # 1, y haciendo una mejor contextualización de los componentes #2 y # 4 para que puedan ser medidos de manera más eficaz en el futuro a través de la utilización de indicadores. Al concluir el análisis de la lectura de documentos, se procederá a entrevistar a los protagonistas del programa, así como las partes interesadas.

Se les hará una serie de preguntas a 10 o 12 funcionarios de la OEA que dirigen el programa (presentadas en el protocolo adjunto a los componentes programáticos), y, donde sea posible, también se identificarán otros grupos de interés externos (utilizando el muestreo bola de nieve). Las preguntas tratan de conocer los detalles sobre los éxitos y fracasos del programa, y cómo podrían ser adaptados y mejorados para el futuro. Siempre que sea posible, se tratará de entrevistar a activistas indígenas, defensores de derechos humanos y otros agentes fuera de la Organización de Estados Americanos, así como a los directores del programa.

Las entrevistas también consideran de forma explícita los costos y beneficios de los componentes del programa (aunque sin un marco comparativo riguroso). En términos generales, con respecto al # 1, la campaña para hacer una Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, será reconsiderada, a través de una evaluación de las cláusulas sobre derechos indígenas que los Estados miembros ya han suscrito, considerando que la OEA podría simplemente adoptar uno de estos documentos. Si bien el resultado final de una declaración ratificada por la mayoría de los miembros de la OEA no se ha logrado, vamos a tomar en consideración los resultados intermedios: ¿Qué tipo de negociaciones se produjeron entre los Estados miembros?, ¿Fueron los temas referidos a la soberanía de las Estados insuperables para la obtención de un acuerdo que permita la promulgación de una Declaración de Derechos de los Pueblos con independencia de sus Estados? Si es así, ¿podría haber alguna otra alternativa

en el futuro (como la ratificación por parte de la OEA de una declaración internacional ya aprobada por una mayoría de Estados miembros)?

En relación al componente #2, se hará un esfuerzo a través del proceso de entrevistas para entender cuáles constituirían parámetros razonables de fortalecimiento de la participación indígena dentro de las actividades de la OEA (incluso si la OEA ofrece la capacitación técnica de los grupos indígenas en vez de un reconocimiento del grupo), así como también para medir el progreso en esta área. El resultado intermedio obvio que se medirá aquí será "¿Cuántos indígenas participaron en eventos de la OEA?" Sin embargo, se le atribuirá un significado normativo a la pregunta, requiriendo el número de indígenas que participaron de manera significativa. La participación que de alguna manera permite a las personas expresar los atributos de la indigenidad, en lugar de una participación sávana, será nuestro objetivo.

El éxito del componente # 3 se medirá en función al "acceso a la justicia." En otras palabras, trataremos de medir la utilización de los recursos hecha por el Relator de los Derechos de los Pueblos Indígenas frente a las demandas que existen de esos recursos (por ejemplo, para cada investigación especial llevada a cabo, ¿cuántas personas son llamadas?) Además, se considerarán las barreras de acceso tales como la falta de recursos y / o capacidad de los funcionarios de la OEA para realizar investigaciones en los países miembros, para proporcionar traductores cuando sea necesario, etc. El objetivo aquí será el de diferenciar entre un Investigador Especial que se limite a cumplir sus funciones, y uno capaz de proporcionar una gama de demandas, ofrecer la capacitación técnica, y reducir las barreras al acceso a un amplio número de miembros de Pueblos Indígenas en todo el continente americano.

El más impreciso de los cuatro componentes fue el # 4, referido a "la difusión de información sobre las comunidades indígenas" que será medido considerando la cantidad y la calidad de la información difundida. Los resultados intermedios se determinarán por la cantidad de contenido que se proporciona en la página web del proyecto y en la promoción de conferencias y reuniones. Los resultados finales de este componente deberán ser juzgados en función a si la información proveyó o no una asistencia útil a las comunidades indígenas. Nuestra sensación preliminar es que este componente fue demasiado amplio para tener un resultado final concreto, y que los esfuerzos futuros para proporcionar información deben dirigirse a objetivos específicos, tales como los que sugerimos más adelante.

En cuarto lugar, consideraremos algunos componentes alternativos para futuras extensiones del programa, y explicaremos las razones por las cuales podrían ser más eficaces que algunos de los componentes ya existentes. En concreto, sostendremos que un enfoque similar a la extensión de la capacitación técnica del # 3 (el Investigador Especial) también podría ser adoptada para lograr los objetivos del # 2 (fortalecimiento de la participación indígena en las actividades de la OEA), y para el #4 (difusión de información sobre los derechos de los

Pueblos Indígenas en América Latina). Concretamente, consideramos que se debería crear un centro de información para reunir y evaluar la información de un área poco estudiada: La interacción entre las normas y costumbres indígenas y el derecho estatal. De este modo, consideramos que la OEA podría dirigir un programa de recopilación de información tomando como punto de partida cuatro áreas muy sensibles y vitales: los procedimientos penales, elecciones y representatividad, la protección de los recursos naturales y el medio ambiente, y las políticas de las comunidades indígenas en relación con la extracción de la riqueza mineral de las tierras que ellos poseen.

Una vez más, las metodologías a usar serán mayormente el análisis de los documentos del programa, la realización de entrevistas (abiertas, pero con un protocolo), y la revisión de literatura de nuevas áreas propuestas para el estudio acerca de lo que se conoce y lo que se puede aprender y recopilar con facilidad, en un "Centro de Estudios" de la OEA que cuente con los recursos y autoridad suficientes para esta tarea. Tal como señalan Langbein y Felbinger (2006, 10)<sup>37</sup> esta evaluación combinará varios tipos ideales: "utilizando métodos descriptivos y enfocándose en la implementación del programa", focalizando también "los objetos a los que están dirigidos las actividades de un programa y la cobertura que estas actividades alcancen" y finalmente, evaluando los impactos de los programas públicos con los métodos causales implícitos (aunque no hay indicadores de referencia que permitan pruebas más rigurosas de causalidad a partir de datos cuantitativos). Si bien no existen puntos referencia rigurosos disponibles actualmente, el informe final buscará establecer algunos de estos- al menos provisionalmente - para que las futuras evaluaciones de cualquier posible ampliación de este proyecto u otros similares puedan comparar el progreso realizado con los resultados obtenidos durante el curso del OSG -0601.

---

<sup>37</sup> Langbein, Laura y Claire L. Felbinger. 2006. *Public Program Evaluation- A Statistical Guide*. New York: M.E. Sharpe.