

Declaración de Brasilia

Conclusiones, recomendaciones y compromisos aprobados por los delegados gubernamentales participantes en la primera reunión intergubernamental sobre institucionalidad y políticas públicas orientadas a pueblos indígenas

Brasilia, Brasil, 24 de noviembre de 2004

Uno de los temas puestos de relieve durante la VI Asamblea General del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe, celebrada en Santiago de Chile, en Junio de 2004, fue el rol que actualmente desempeñan los gobiernos frente a la situación de los Pueblos Indígenas y sus capacidades para dar cuenta de sus necesidades, demandas y propuestas. Los debates y deliberaciones que tuvieron lugar con ocasión de dicho evento, permitieron identificar diversas preocupaciones a este respecto: las fortalezas y las debilidades de los gobiernos en la regulación de procesos desencadenados por la globalización, y que afectan el interés de los Pueblos Indígenas; las capacidades institucionales para implementar el ejercicio de los derechos indígenas ya reconocidos a nivel normativo, y; la producción y gestión de información sobre los Pueblos Indígenas, que permita informar los procesos de formación de las políticas públicas dirigidas a los Pueblos Indígenas, y medir los impactos - positivos o negativos - que éstos ocasionan sobre dichos pueblos.

En el marco de estas deliberaciones y como una forma de facilitar la apertura de espacios de diálogo, debate y cooperación en torno a estas materias, el delegado gubernamental y Consejero por Brasil propuso la realización de una reunión intergubernamental, idea que fue acogida favorablemente por la VI Asamblea del Fondo Indígena, y que con el gentil auspicio de la Fundación Nacional del Indio (FUNAI) y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, ha logrado concretarse, reuniendo en la ciudad de Brasilia, Brasil, entre los días 22 y 24 de noviembre, a 46 delegados y representantes de diversas agencias estatales especializadas en asuntos indígenas, ministerios, viceministerios, representantes de agencias de cooperación internacional, y delegados indígenas de algunos de los Estados miembros del Fondo Indígena.

Tras tres días de ricas e intensas deliberaciones, en los que los delegados tuvieron oportunidad de intercambiar informaciones, experiencias y aprendizajes acerca de los avances experimentados en sus países en materia de institucionalidad y políticas públicas dirigidas a los Pueblos Indígenas, se logró la identificación de un diagnóstico común en el que se han puesto de relieve un conjunto de aspectos, directrices y orientaciones que podrían formar parte de una agenda de cooperación intergubernamental, en torno a la cual los delegados manifestaron la aspiración de concordar mecanismos, instancias y procedimientos generales para favorecer el intercambio y el traspaso de aprendizajes, y, de este modo, el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los Estados para optimizar la atención de las temáticas del interés de los Pueblos Indígenas, y garantizar el pleno reconocimiento, goce y ejercicio de sus derechos.

Nuestro diagnóstico común

Los delegados constataron que desde fines de la década de 1980 y en particular en los años noventa - década que coincide con el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo - , las cuestiones del interés de los pueblos indígenas han ingresado plenamente en las agendas políticas de los Estados de la región, y han sido y están siendo objeto de políticas públicas específicas. Desde aquellos años, en casi la totalidad de los países de la región se han aprobado y puesto en vigencia legislaciones de distinta jerarquía que, junto con establecer diversas formas de reconocimiento de los pueblos indígenas y de algunos de los derechos que les serían consustanciales, también han ido dando lugar, en varios países, a cambios a nivel de la institucionalidad del Estado.

Estos cambios se han expresado en:

- La creación de Ministerios, viceministerios, agencias estatales y comisiones especializadas en los asuntos indígenas.
- La creación de espacios institucionales, instancias y procedimientos de coordinación intersectorial de las políticas con incidencia en las poblaciones indígenas, así como más recientemente, la búsqueda por dotar de mayor pertinencia cultural a las políticas dirigidas al conjunto de la población.
- La definición de políticas específicas dirigidas a los pueblos indígenas, en materia de salud, educación, fomento productivo, habitabilidad, tierras, acceso y gestión de recursos naturales, entre otras; y la realización de esfuerzos cada vez más sistemáticos por dotarse de información pertinente sobre la situación de los Pueblos Indígenas, como instrumento para la toma de decisiones de política pública.
- La creación de mecanismos de financiamiento de las políticas indígenas, algunos de los cuales consagrados a través de instrumentos legales.

- La incorporación de nuevos enfoques conceptuales y metodológicos, y la creación y aplicación de procedimientos y estrategias de intervención más o menos pertinentes y particularizadas a la realidad indígena, a través de la definición e implementación de planes, programas y/o proyectos de diverso alcance, naturaleza y contenidos.

La reunión constató que estas transformaciones y avances son, en buena parte, el resultado de las luchas llevadas a cabo por los pueblos y organizaciones indígenas. Estos han ido ganando espacio frente a los Estados y constituyéndose en actores protagónicos y sujetos de las políticas que les están dirigidas, ocupando incluso, en varios de los países de la región, cargos directivos del más alto nivel en la institucionalidad del Estado, tanto a nivel de los gobiernos centrales, como en otros niveles territoriales de la administración.

La aún incipiente apertura de estos espacios de participación ha permitido, de una parte, visibilizar sus problemáticas, y de otra, el desarrollo de procesos de diálogo político a los que los pueblos indígenas y sus organizaciones concurren con sus propias visiones, prioridades, demandas y propuestas.

Estas transformaciones institucionales han tenido lugar en un contexto internacional marcado, la última década, por la proclamación del Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo, cuyo programa de actividades entregaba a la iniciativa de los Estados miembros, un conjunto de acciones que debían contribuir al fortalecimiento de la "...cooperación internacional para la solución de los problemas con que se enfrentan las poblaciones indígenas en cuestiones tales como los derechos humanos, el medio ambiente, el desarrollo, la salud, la cultura y la educación", habiéndose, en efecto, definido y empezado a implementar políticas públicas en estos ámbitos por parte de diversos Estados de la región.

Es necesario también destacar, como marco de estas transformaciones, la ratificación del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la OIT, por 12 de los Estados que forman parte del Fondo Indígena, los que han debido, de diversos modos y en diferentes intensidades - cuando ha ocurrido - introducir adecuaciones a sus legislaciones nacionales para hacerlas consonantes con los contenidos normativos del citado Convenio.

Finalmente, los cambios operados en la gestión de los asuntos indígenas también han tenido como escenario los foros internacionales, en los que durante la última década éstos han ido ocupando lugares cada vez más visibles, sin que, en todo caso, se haya logrado aún avanzar de manera significativa en la aprobación de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del Mundo ni en la de la Declaración de la Organización de Estados Americanos, incluso en circunstancias de que en varios de los países de la región se han experimentado avances normativos de gran importancia y profundidad en materia de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

La agenda que viene

En efecto, los delegados constataron que se han dado pasos significativos hacia adelante y que los avances en materia de reconocimiento de los derechos indígenas, así como la implementación de institucionalidades y políticas públicas con la finalidad de garantizar su efectivo ejercicio y goce por parte de los pueblos indígenas, son hechos innegables.

Sin embargo, también se constató que estos avances son aún insuficientes, que los Pueblos Indígenas sienten a diario amagado el ejercicio de sus derechos, y que queda mucho camino por andar. Por eso, se sostuvo que es necesario redoblar esfuerzos para avanzar en la definición, perfeccionamiento e implementación de arreglos institucionales que, con y para los Pueblos Indígenas, permitan profundizar el reconocimiento de sus derechos y garantizar su efectivo y completo ejercicio. Los delegados participantes, en su calidad de representantes de las instituciones a las que los Estados respectivos han confiado las funciones de definición y ejecución de las políticas públicas dirigidas a los Pueblos Indígenas, estimaron que en el tiempo que viene los esfuerzos deben estar encaminados a avanzar soluciones en torno a un conjunto de ámbitos que se proceden a detallar a continuación, a cuyo servicio los participantes manifestaron su compromiso de poner sus experiencias particulares y los aprendizajes que han logrado ir construyendo.

a) En materia de Institucionalidad Indígena de los Estados

Se constató que en los Estados la gestión de los asuntos del interés de los Pueblos Indígenas ha sido entregada a espacios e instancias institucionales de diversa jerarquía, que disponen de grados variables de autonomía y autoridad, con mayores o menores recursos presupuestarios, y con capacidades en general escasas de incidir en el conjunto de los sectores de la actividad del sector público, de manera que su quehacer sea cada vez más consonante con las necesidades, demandas y propuestas de los Pueblos Indígenas.

Por eso es que se estimó como un asunto de la mayor urgencia el que los Estados mejoren y perfeccionen esta institucionalidad, la doten de mayor jerarquía y recursos, así como de instrumentos adecuados y potestades reales para incidir en el conjunto de las políticas sectoriales que tienen incidencia en los Pueblos Indígenas.

b) La necesidad de transversalizar los asuntos indígenas y profundizar la articulación intersectorial de las políticas públicas

En la mayor parte de los países de la región, como se ha dicho, se han creado y están en funciones instituciones y agencias estatales especializadas a cuyo cargo los Estados han entregado la función de la política dirigida a los pueblos indígenas. Reconociendo este como un avance que pone de relieve el interés de los Estados por dotarse de instrumentos que les permitan atender de manera eficiente y eficaz las problemáticas y demandas de los pueblos indígenas, los participantes consideraron que es hora de incorporar un cambio en la perspectiva que, desde los años 1940 hasta la fecha, ha inspirado la acción indigenista de los Estados. Sin restar fuerza ni capacidad realizadora, sino incrementándola, a la institucionalidad estatal especializada en los asuntos indígenas, debe proyectarse hacia una institucionalidad pública que en su conjunto sea capaz de incorporar la gestión de los asuntos del interés de los Pueblos Indígenas, por eso se subrayó la necesidad de "transversalizar" la gestión de los asuntos indígenas y profundizar la articulación intersectorial de las políticas públicas.

Con este fin, se sostuvo la necesidad de:

- Que los Estados pongan en funcionamiento y fortalezcan, según los casos, instancias y mecanismos de coordinación intersectorial de las políticas públicas que tienen incidencia en los Pueblos Indígenas.
- Avanzar en la construcción de presupuestos públicos sectoriales integrados, donde las partidas presupuestarias de cada uno de los sectores destinados a los Pueblos Indígenas, estén debidamente identificadas.

c) La necesidad de flexibilizar y adecuar la oferta pública para hacerla pertinente a las realidades y situaciones particulares de los Pueblos Indígenas

La incorporación de las cuestiones del interés de los Pueblos Indígenas en el conjunto de las políticas públicas y de la institucionalidad en las que su gestión está radicada, debe necesariamente ir acompañada de un esfuerzo por dotar de mayor pertinencia cultural a las políticas que están dirigidas al conjunto de la población, y de mecanismos y soluciones que permitan disminuir las barreras que impiden a las poblaciones indígenas acceder a la oferta pública de recursos, bienes y servicios, aumentando así el impacto de las políticas.

Por ello es que se estimó un imperativo avanzar en:

- La flexibilización de los instrumentos a través de los cuales los Estados ponen a disposición de los pueblos indígenas su oferta de bienes y servicios, en ámbitos tan diversos como el fomento productivo, la salud, la educación, o el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad, avanzando hacia una acción pública dotada de mayores grados de pertinencia a las realidades diversas y multiculturales que nos constituyen como sociedades.

d) La necesidad de profundizar la participación de los Pueblos Indígenas en la gestión de las políticas públicas:

El análisis de los diversos informes gubernamentales, permitió constatar que en varios países de la región se ha avanzado en la definición e implementación de espacios de participación y/o de concertación entre representantes de los Pueblos Indígenas y representantes de la institucionalidad estatal, los que gozan de diferentes grados de reconocimiento legal. Los participantes hicieron énfasis en la necesidad de fortalecer estos espacios de concertación y de participación en la gestión de las políticas públicas, dotarlos de mayores capacidades, y fortalecer la capacidad de los Pueblos Indígenas para formar la voluntad común con la que concurren a estos procesos de diálogo político.

La política pública - concluyeron los delegados - debe ser con y para los Pueblos Indígenas, cuyo estatuto de actores protagónicos, gestores y sujetos activos y deliberantes de los asuntos que les conciernen no puede ya ser puesto en cuestión.

e) Lo relativo a la información

Los delegados coincidieron en la necesidad de disponer de información pertinente, oportuna y de calidad para, de una parte, informar los procesos de formación de las políticas públicas, y de otra, dar seguimiento y evaluar sus resultados e impactos sobre los pueblos indígenas. Ello debería suponer: perfeccionar los instrumentos censales, diseñar instrumentos e indicadores pertinentes, avanzar hacia la elaboración de un índice de desarrollo indígena que incorpore los indicadores pertinentes (incluyendo aquellos que arrojen información en relación a la identidad, el territorio, y otras materias de las que no dan cuenta los instrumentos censales).

f) La necesidad de avanzar desde el "reconocimiento" al pleno ejercicio y goce de los derechos de los Pueblos Indígenas.

Constataron los delegados que por largo tiempo, una de las demandas más sentidas del movimiento indígena de la región fue aquella del reconocimiento y que, como consecuencia de las luchas indígenas los últimos 20 años, se han

venido implementando legislaciones y arreglos constitucionales que han reconocido, de diversa manera y con diferente jerarquía, a los pueblos indígenas y los derechos que les serían atribuibles. Los delegados reconocieron que, junto con el mejoramiento de los estándares legales en materia de reconocimiento de los derechos indígenas, es necesario que los Estados arbitren los medios necesarios para cautelar y garantizar el pleno y efectivo ejercicio y goce de dichos derechos, ya reconocidos en diversas legislaciones de la región.

Para avanzar en esta materia, se estimó necesario aunar esfuerzos en torno a:

- El perfeccionamiento de las normas de rango constitucional y la definición y puesta en vigencia de instrumentos de rango legal y reglamentario que permitan la real aplicación de dichas normas constitucionales.
- La asignación de recursos suficientes para que las disposiciones normativas ya aprobadas puedan materializarse en acciones, gestiones e inversiones concretas.
- El diseño e implementación de un sistema de monitoreo a nivel regional, subregional y/o nacional, que permita evaluar los avances en materia legal y, a la vez, permita conocer los avances en los procesos de implementación de dichos marcos normativos.
- Continuar y profundizar las gestiones tendientes a facilitar y avanzar hacia la ratificación del Convenio 169 de la OIT por parte de aquellos Estados que aún no lo han hecho.

g) La necesidad de avanzar hacia la definición de políticas de estado, con horizonte de largo plazo y con visión estratégica, proceso que no debería abandonarse al interés de mayorías eventuales ni de grupos de interés que toman a su cargo la gestión de los asuntos públicos; en coyunturas políticas específicas.

h) La necesidad de avanzar hacia la construcción de nuevos horizontes conceptuales y hacia una nueva agenda, que permita dotar de un estatuto a la noción de Desarrollo indígena, construir agendas en consonancia con dichas definiciones, y avanzar soluciones que puedan formar parte de una agenda de cooperación intergubernamental, de la que deberían formar parte los puntos que se han esbozado precedentemente.

Los delegados expresaron su firme voluntad de avanzar de manera real y decidida en la materialización de estos acuerdos y recomendaciones, y avanzar en el reconocimiento, respeto y concreción de los derechos indígenas en la gestión de los asuntos públicos; de lo que se comprometieron a dar cuenta con ocasión de la II Reunión Intergubernamental del Fondo Indígena a realizarse el año 2005 con el alto auspicio del Gobierno de México.

Finalmente, los participantes manifestaron su agradecimiento por la hospitalidad, compromiso y apoyo decidido del Gobierno de Brasil que, a través de la Fundación Nacional del Indio y de su Cancillería, ha hecho posible este fecundo encuentro.

Aprobada en Brasilia, el 24 de noviembre de 2004.

DELEGADOS GUBERNAMENTALES

Juana Amaya; Asesora de la Presidencia; Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI); ARGENTINA
Valdi Fischer; Consejero adjunto para América Latina; Servicio Público Federal Asuntos Exteriores, Comercio Exterior y Cooperación al Desarrollo; BÉLGICA
Ricardo Calla; Ministro; Ministerio Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios; BOLIVIA
Mercio Pereira Gómez; Presidente; Fundación Nacional del Indio (FUNAI); BRASIL
Andrés Saboia; Cancillería; BRASIL
María Luisa Viotti; Embajadora; Cancillería; BRASIL
Jaime Andrade Guenchocoy; Subsecretario Ministerio de Planificación y Coordinación; Presidente del Consejo Directivo del Fondo Indígena; CHILE
Aroldo Cayún A.; Director Nacional; Corporación Nacional de Desarrollo Indígena; CHILE
Aldo Enzo Pistacchio; Secretario Ejecutivo; Programa Orígenes MIDEPLAN-BID; CHILE
Evelyn Miller Navarro; Asesora Comunicacional; Ministerio de Planificación y Coordinación; CHILE
Teresa Juana Maffei Rojo; Asesora de la Subsecretaría; Ministerio de Planificación y Coordinación; CHILE
Camilo Quilamán; Encargado de Relaciones Internacionales; Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI); CHILE
Marta Vizquerra; Consejera Económica Comercial; Embajada de Cuba en Brasilia; CUBA
José Manuel Bonilla Alvarado; Director Nacional; Espacio de Desarrollo Cultural Consejo Nacional para la Cultura y el Arte; EL SALVADOR
Rafael Soriano Ortiz; Subdirector General de Cooperación con los países de América del Sur; Director del Programa Indígena; ESPAÑA
Tomás Lozano; Segundo Vicepresidente del Fondo Indígena; Embajador de España; Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación; ESPAÑA

Carlos Cazali; Asesor del Despacho; Secretaría de la Paz de la Presidencia SEPAZ; GUATEMALA
José Manuel Azurdia Longo; Primer Secretario y Cónsul; Embajada de Guatemala en Brasil; GUATEMALA
Julián Dario López Silvestre; Director Ejecutivo; Fondo De Desarrollo Indígena Guatemalteco FODIGUA; GUATEMALA
Manuel Estuardo Roldán; Embajador de Guatemala en Brasil; GUATEMALA
Rudy Camposeco; Coordinador del Consejo Regional de Principales, Fodigua, Región I; GUATEMALA
Víctor Montejo; Presidente; Fondo De Desarrollo Indígena Guatemalteco FODIGUA; GUATEMALA
Víctor Manuel Lozano Urbina; Embajador de Honduras en Brasil; HONDURAS
Arnulfo Embriz Osorio; Director General de Investigación para el Desarrollo y las Culturas de los Pueblos Indígenas; Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; MÉXICO
Ignácio Rodríguez; Director; Dirección Nacional de Política Indigenista; PANAMÁ
Eliane Karp de Toledo; Primera Dama del Perú; Presidenta Honoraria del Consejo Directivo del Fondo Indígena; PERÚ
Hilda Zamalloa; Asesora de la Primera Dama del Perú; PERÚ
Luis Huarcaya Alzadora; Presidente Ejecutivo; Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (CONAPA); PERÚ
Pamela Rivas, Ministra Consejera; Embajada del Uruguay en Brasil; URUGUAY
Ana Elisa Osorio; Ministra; Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales; VENEZUELA
Irene Le-Maitre; Secretaria Ejecutiva; Comisión Presidencial de la Misión Guaicaipuro; VENEZUELA
María Bastidas; Directora General; Planificación y Ordenación del Ambiente; VENEZUELA

OBSERVADORES

Integrantes del Consejo Directivo del Fondo Indígena

Enrique Riveros; Delegado Indígena; PERÚ
Fernando Tzib; Delegado Indígena; BELICE
Luis Evelis Andrade; Delegado Indígena; Primer Vicepresidente del Consejo Directivo del Fondo Indígena; COLOMBIA
Jesús Amadeo Martínez; Delegado Indígena; EL SALVADOR
Hermengildo Magaña; Delegado Indígena; MÉXICO
Nicia Maldonado; Delegada Indígena; VENEZUELA

Delegados Indígenas

Víctor Capitán, ARGENTINA
Zenón Alarcón, Consejero Aymara de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Delegado indígena alterno ante el Fondo Indígena, CHILE
José Llancapán, Consejero indígena urbano de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Delegado indígena ante el Fondo Indígena, CHILE

Organismos Internacionales

Marcos Matías, Integrante del Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas ONU, Asesor permanente del Fondo Indígena, MÉXICO
Carlos Viteri Gualinga; Especialista de Desarrollo social; Banco Interamericano de Desarrollo; ESTADOS UNIDOS
Christian Ramos; Especialista en Normas Internacionales; Organización Internacional del Trabajo (OIT); BRASIL
Jorge Uquillas Rodas; Sociólogo Principal; Environmentally & Socially Sustainable Development Latin America and the Caribbean Region; Banco Mundial; ESTADOS UNIDOS

Otros observadores:

Marta Castañeda Landazuri; Jefa de Prensa; Despacho de la Primera Dama; PERÚ

SECRETARÍA TÉCNICA DEL FONDO INDÍGENA

Mateo Martínez; Secretario Técnico, BOLIVIA
Amparo Morales; Encargada de Relaciones Internacionales; BOLIVIA
Gerardo Zúñiga; Coordinador de la Comisión de Desarrollo con Identidad; BOLIVIA