



MÁS ALLÁ DEL VOTO ÉTNICO: LA PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LA ADOPCIÓN DE DECISIONES. FUNDAMENTOS ANALÍTICO-CONCEPTUALES PARA SU INVESTIGACIÓN EN AMÉRICA LATINA ¹

MANUEL IGNACIO MARTÍNEZ ESPINOZA*

Resumen

Tradicionalmente, los estudios realizados desde la ciencia política y la sociología sobre la participación de los pueblos indígenas se han enfocado en el ámbito electoral y las movilizaciones sociales. No obstante, la observación empírica ha demostrado la necesidad de ampliar el campo de visión al análisis de la participación indígena en la adopción de decisiones factibles de afectarles enmarcando el análisis en el cumplimiento de sus derechos colectivos. De esta forma, el artículo tiene el objetivo de asentar los fundamentos analítico-conceptuales mínimos para investigar la participación de los pueblos indígenas latinoamericanos con ese enfoque. El texto se divide en tres partes. Primero, se analizan los conceptos esenciales del tema: “pueblos indígenas” y “participación”, reconociendo

1 El presente artículo se fundamenta en los resultados de la tesis doctoral “La participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo de la Comisión Europea” y en las premisas del proyecto de investigación postdoctoral “Los derechos y la participación de los pueblos indígenas en las políticas públicas de gestión de recursos naturales en Chiapas y Guatemala”, ambos textos elaborados por el autor.

El autor agradece al Programa de Becas Posdoctorales de la UNAM, en concreto, a la Coordinación de Humanidades y al Instituto de Investigaciones Antropológicas de la Universidad Nacional Autónoma de México por el invaluable apoyo recibido para llevar a cabo su investigación postdoctoral en el Programa de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Mesoamérica y el Sureste.

* Mexicano. Doctor en Procesos Políticos Contemporáneos, Universidad de Salamanca, España (2009). Maestro en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Salamanca, España (2005). Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Nacional Autónoma de México, México (2001). Filiación Institucional: Programa de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Mesoamérica y el Sureste. Instituto de Investigaciones Antropológicas. Universidad Nacional Autónoma de México.

sus complejidades y proponiendo elementos mínimos para su definición. Segundo, se exploran las justificaciones y contenidos del marco jurídico-normativo internacional de los derechos de los pueblos indígenas haciendo énfasis en la participación como derecho colectivo y revisando su situación en América Latina. Finalmente, se presenta una propuesta metodológica para la investigación sobre la participación de los pueblos indígenas que operacionaliza los derechos de consulta, consentimiento libre, previo e informado y participación en el ciclo completo de las políticas públicas.

Palabras clave: pueblos indígenas, derechos de los pueblos indígenas, participación, América Latina, políticas públicas.

Abstract

Frequently the fields of political science and sociological research dealing with the participation of indigenous peoples have focused on the electoral context and social mobilization. However, empirical observation seems to demand further analysis on the indigenous participation in decision-making on the full spectrum of matters that affect them, framing the observance in their collective rights. The present article aims to establish a minimum analytical and conceptual basis for such research on participation of Latin American indigenous peoples. The article is divided into three parts. First, it analyzes the essential concepts of the topic: "indigenous peoples" and "participation", recognizing their complexities and proposing minimum elements for their definition. Secondly, it explores the justifications and contents of International Law and normative system of the rights of indigenous peoples by putting emphasis on participation as an indigenous right and by reviewing the situation of indigenous peoples in Latin America. Finally, it presents a methodological proposal to research the participation of indigenous peoples, which operationalizes the rights of consultation; the free, prior, and informed consent, and participation in the process of making of public policies.

Keywords: Indigenous peoples, rights of indigenous peoples, participation, Latin America, public policies.

Introducción

Del 12 al 16 de julio de 2010 se llevó a cabo el tercer periodo de sesiones del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas es un componente subsidiario del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. Junto con el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y el Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Mecanismo de Expertos forma la trilogía de órganos de Naciones Unidas dedicados a los asuntos de los

derechos de los pueblos indígenas, cada uno con un mandato específico. El tema central de este periodo de sesiones fue la discusión del informe provisorio del estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones (MEDPI, 2010); el cual, como su nombre lo indica, analiza el marco internacional de derechos humanos y la participación de los pueblos indígenas en los mecanismos vinculados a las decisiones estatales y no estatales.

Quince días después de celebrada la sesión del Mecanismo de Expertos, los representantes del Pueblo Maya Mam de San Miguel

Ixtahuacán, en Guatemala, interpusieron una querrela contra quienes promovieron la titulación del terreno en su comunidad para usarlo en actividades mineras a sabiendas de que era de titulación indígena. Con esta acción judicial, y luego de las medidas cautelares dictadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el movimiento indígena en Guatemala dio un nuevo paso para la consecución de esa demanda que han esgrimido con intensidad durante el último lustro: que el Estado no tome alguna decisión factible de afectarles sin consultar previa, plena, informada y libremente a las comunidades. Es importante mencionar que este movimiento indígena en Guatemala inició en 2005. En esa fecha, luego de que el gobierno de Guatemala otorgó una licencia de explotación minera de oro y plata por 25 años a la empresa multinacional Goldcorp/Montana Exploradora en los municipios de Sipacapa y San Miguel Ixtahuacán en el Departamento de San Marcos, las comunidades indígenas convocaron a una consulta sustentada en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (C169). La respuesta del gobierno de Guatemala y de la empresa fue de represión y rechazo a la consulta, lo que generó un movimiento nacional de solidaridad interindígena que obtuvo resonancias internacionales. Así el pasado 20 de mayo la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de los miembros de 18 comunidades del pueblo indígena maya en el Departamento de San Marcos. Dichas medidas consisten en la petición al Estado de Guatemala de la suspensión de la explotación minera y la implantación de medidas efectivas para prevenir la contaminación ambiental, descontaminar las fuentes de agua de las 18 comunidades beneficiarias,

atender de los problemas de salud causadas por las actividades mineras, garantizar la vida e integridad física de los miembros de las comunidades mayas e implementar medidas de protección con la participación de los beneficiarios (Ver: <<http://www.cidh.org/medidas/2010.sp.htm>> (MC 260-07)).

El requerimiento del estudio del Mecanismo de Expertos y las medidas cautelares de la CIDH otorgadas al movimiento indígena en Guatemala son solo un par de ejemplos que, de los numerosos que existen, ilustran un fenómeno que se está presentando con mayor asiduidad y vehemencia en las actuales movilizaciones indígenas en América Latina: la reivindicación de la participación de las comunidades y organizaciones indígenas en la gestión de los asuntos públicos, especialmente los que son factibles de afectarles, a manera de legitimación democrática contemporánea de los Estados latinoamericanos. Actualmente, el tema de la participación de los pueblos indígenas emerge tanto en el ámbito jurídico-político como en el de la confrontación sociopolítica. Como un ejemplo del primer caso, están las discusiones sobre leyes que regulan el derecho a la consulta de los pueblos indígenas en Bolivia, Chile, México y Perú (para conocer un panorama continental del derecho a la consulta de los pueblos indígenas en América Latina, véase el número 14, año 3, de la revista de la Fundación para el Debido Proceso Legal, correspondiente a septiembre de 2010). Para el caso de las confrontaciones sociopolíticas, se ha documentado el aumento de los conflictos por los recursos naturales en tierras y territorios indígenas en la región, los cuales han traído consigo la reivindicación del derecho a la consulta y el consentimiento

libre, previo e informado de los pueblos indígenas. Tan solo para aportar un dato al respecto, el Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales ha identificado que, de los 337 proyectos mineros que se llevan a cabo actualmente en la región, 139 (el 42%) están en conflicto con diferentes comunidades (Véase: < <http://www.olca.cl/ocmal/index.php>>).

Esto es, en una lectura más precisa, la exigencia en distintas arenas y con diversos mecanismos de que se cumplan los derechos de los pueblos indígenas reconocidos internacional, regional y, en su mayoría, nacionalmente, en donde la participación es, además de un derecho en sí mismo, un garante del cumplimiento de esos derechos colectivos y una escala de la publicación del poder político. Evidentemente, se trata de una participación que no demerita pero que trasciende el ámbito meramente electoral.

No obstante, las investigaciones politológicas y sociológicas que han abordado el tema de los pueblos indígenas han concentrado generalmente sus análisis principalmente en dos vertientes: por un lado, en las causas, contextos, discursos y estructuras organizativas de las movilizaciones indígenas y, por otro lado, en la influencia del estrato indígena dentro del ámbito electoral (el rendimiento de los partidos y del voto catalogados como “étnicos” o “indigenistas”)⁹. Así que, aunque el fenómeno está en aumento, han sido pocos los estudios que

se han enfocado a la implementación de los derechos de los pueblos indígenas¹⁰ y todavía son menos los que han analizado la participación indígena en una gramática de derechos y/o de políticas públicas¹¹.

Por lo anterior, y posicionándose por subsanar tales carencias, el presente artículo tiene el objetivo de exponer los aspectos conceptuales, históricos, jurídicos y metodológicos que pueden considerarse como condiciones necesarias para emprender las ineludibles investigaciones académicas sobre la participación de los pueblos indígenas latinoamericanos en la adopción de decisiones dentro de la gestión de los asuntos públicos.

Conviene explicar que lo que se ha nombrado como “condiciones necesarias” para la investigación del tema es una síntesis personal de los elementos analítico-conceptuales y de los factores metodológicos que han emergido como una constante en las investigaciones realizadas previamente, así como en la que se encuentra en curso, y en esa medida se evalúan como componentes mínimos para los estudios en los que se entrecruzan cuatro ejes temáticos: 1) la participación indígena en América Latina enfocada en 2) la adopción de decisiones dentro de 3) la gestión de asuntos públicos y bajo 4) una perspectiva de los derechos de los pueblos indígenas reconocidos internacionalmente. De manera que lo que este texto plantea son lineamientos esenciales –no exhaustivos– para las investigaciones sociológicas y politológicas enmarcadas

9 Véase, para el primer aspecto, los estudios de Bello, 2004; Bengoa, 2000; Maíz, 2004; Martí, 2004; Yashar, 1996 y Zúñiga, 2004. Para el análisis de lo indígena en el ámbito electoral, véase Alcántara y Marengi, 2007; Madrid, 2005; Martí, 2006 y Van Cott, 2003. Un texto que combina ambos aspectos es Van Cott, 2005.

10 Véase Aparicio, 2007; Assies, 2001; Berraondo, 2007; Brysk, 2000; Oliva, 2005; Rodríguez-Piñero, 2007; Stavenhagen, 2008.

11 Véase Clavero, 2005; Meentzen, 2007; Sánchez, 2008; Yrigoyen, 2009.

en esos ejes. Una especie de bitácora de investigación.

Este texto se divide en tres apartados. El primer apartado analiza los conceptos de “pueblos indígenas” y “participación”. El segundo apartado explora el marco jurídico-normativo de los derechos de los pueblos indígenas enfatizando en la participación como derecho colectivo y revisando su situación en América Latina. Finalmente, el tercer apartado operacionaliza los temas abordados y presenta una propuesta metodológica para investigar la participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones para la gestión de los asuntos públicos.

Definiciones conceptuales

Aún cuando se escoja un campo específico (por ejemplo, políticas ambientales), serán dos los conceptos medulares que con toda seguridad vertebrarán la investigación sobre el objeto de estudio propuesto: “pueblos indígenas” y “participación”. Es decir, el agente central del análisis y la acción de estudio. Por ello, el artículo inicia con este apartado donde se examinan ambos conceptos reconociendo sus aspectos concurrentes y los factores *sine qua non* para la elaboración de sus definiciones.

Pueblos indígenas

A pesar de que es un tema ampliamente analizado en las últimas dos décadas y de que ya se puede considerar como una categoría jurídica en el Derecho Internacional, no existe una definición universalmente aceptada sobre el concepto “pueblos indí-

genas”. Aunque, como asienta Yrigoyen, en el derecho internacional, según se desprende del Convenio 169, la tendencia es identificar a los pueblos indígenas por dos elementos objetivos y uno subjetivo. Los elementos objetivos se refieren a un hecho histórico y a un hecho actual. El elemento subjetivo es la autoconciencia de la identidad, la que vincula ambos hechos (el histórico y el actual). Así:

Se identifica como pueblos indígenas a aquellos pueblos que descienden de pueblos que pre-existen a los estados actuales (hecho histórico) y que en la actualidad conservan en todo o en parte sus instituciones sociales, políticas, culturales, o modos de vida (vigencia actual). El criterio subjetivo se refiere a la autoconciencia que tienen los pueblos de su propia identidad indígena, esto es, que descienden de pueblos originarios y que tienen instituciones propias (Yrigoyen, 2008: 3).

La inexistencia de esta definición es así porque dicho concepto demanda atender, cuando menos, tres frentes que obstaculizan su precisión.

Un primer frente tiene que ver con la dificultad de establecer una definición que incorpore la amplia gama de características y especificidades de los propios pueblos indígenas, por lo que las definiciones corren el riesgo de ser genéricas o ambiguas.

Se ha constado que es difícil identificar con esa definición a un grupo heterogéneo de pueblos que, aunque cuentan con algunas características comunes, son diferentes entre sí. Hay diversidad y diferencia entre

ellos: geográfica, en su organización económico-social, en sus niveles de integración y acercamiento al progreso occidental (Oliva, 2005: 30-31).

El segundo frente se relaciona con el reto de denominar a grupos poblacionales que, además de ser una realidad en constante mutación, han sido marginados política, social, económica y culturalmente. De manera que su denominación no puede estar exenta, por un lado, de una historia de subyugación que se traduce en desigualdades presentes y, por otro lado, de las interpelaciones que esos grupos poblacionales han realizado a las estructuras estatales e instituciones políticas, sociales y culturales.

El tercer y último frente, que se analizará con mayor profundidad en el apartado 3, es el uso de la categoría “pueblos”, que en el Derecho Internacional se vincula al Derecho de la Libre Determinación y, por ende, a soberanía y estatalidad.

Es así que una definición de pueblos indígenas útil para la investigación debería contener, cuando menos, dos características: 1) asentar elementos que si no resuelven los frentes descritos, por lo menos los consideren como factores de imprecisión y 2) ser asequible para la identificación de sus componentes (diferenciándose así, por ejemplo, de las definiciones antropológicas basadas en criterios étnico-culturales).

Por lo anterior, y dado que los ejes que la integran atienden a los frentes descritos, se recomienda el uso de la definición propuesta por Oliva (2005:66):

Los pueblos indígenas son aquellas comunidades etnoculturales que a lo largo de la historia han sido sometidas a un proceso de conquista, subyugación, subordinación o asimilación por poblaciones llegadas de ultramar o sus descendientes, que han sido incorporados a los Estados nacionales en contra de su voluntad o sin su consentimiento y cuyos miembros, en la actualidad, mantienen una conciencia de identidad colectiva diferenciada, comparten una lengua y una cultura común, se perciben y definen a sí mismos como participantes de una tradición y de una historia compartida que les distingue de otros individuos que están insertos en tradiciones diferentes y mantienen, en la práctica o en el imaginario colectivo, un apego especial a unos territorios ancestrales (Oliva, 2005: 66).

Oliva establece que una definición mínima de pueblos indígenas debe contener seis premisas:

- a) Eliminación de criterios biológicos o raciales; b) no ser confundidos con minorías étnicas y tener prioridad en el tiempo en relación con posteriores ocupaciones; c) tomar en cuenta su posición de subyugación y vulnerabilidad; d) la especial vinculación con un territorio; e) su especificidad comunitaria; y f) la asunción de identidad colectiva en su proceso de lucha e identificación con otros pueblos indígenas en su práctica política (Oliva, 2005: 65-66). (Sobre los criterios que podrían aplicarse para examinar el concepto de pueblos indígenas, véase Daes, 1995).

De esta forma, el sujeto de análisis se define vinculándolo a aspectos históricos, jurídicos, sociales y políticos inherentes al fenómeno, lo que favorece la posterior identificación y selección del universo de estudio (generalmente, en comunidades y organizaciones), quedando por delante la clarificación de la acción por analizar.

Participación

El concepto participación puede definirse, en términos generales, a partir de su raíz latina *participare*, esto es, “tomar o tener parte en algo”. En razón de ello, la participación se concibe básicamente como una acción que, yendo del ámbito individual al grupal (Merino, 2001), permite realizar una actividad colectiva para satisfacer algunas necesidades; por lo que la participación es una intervención en alguna forma de acción colectiva (Flisfisch, 1980). En ese sentido, la participación se refiere más a un proceso que a un hecho consumado. La participación debe entenderse referida a acciones colectivas caracterizadas por un grado relativamente importante de organización y que adquieren sentido a partir del hecho de que se orientan por una decisión colectiva (Boeninger, 1984: 5).

Dentro de la literatura especializada se encuentran varias definiciones sobre la participación política, las cuales hacen énfasis en diferentes aspectos del concepto. No obstante, las definiciones sobre la participación política incluyen tres elementos fundamentales: En primer lugar, toda participación política hace referencia a una ‘acción’, en segundo lugar, esta acción tiene la función de ‘influir’ y, por último, el ámbito donde esa acción tiene

que ejercer su influencia es ‘lo político’ (Mateos, 2004).

La participación política, entonces, tiene el objetivo de influir en las autoridades políticas (eligiéndolas o afectando en sus decisiones) o en la elaboración de las políticas públicas (Mateos, 2004, McClosky, 1974, Sani, 1991).

La participación política es cualquier acción de los ciudadanos dirigida a influir en el proceso político y en sus resultados. Estas acciones pueden orientarse a la elección de los cargos públicos a la formulación, elaboración, y aplicación de políticas públicas que estos llevan a cabo; o a la acción de otros actores políticos relevantes. La participación política requiere por tanto de un comportamiento observable llevado a cabo en un ámbito público o colectivo por parte de un ciudadano para poder ser considerada como tal (Anduiza y Bosch, 2004: 26).

Los resultados de la participación política pueden ser la eficacia y eficiencia de las políticas públicas (Brugué y Gallego, 2001; OIDD, 2006; Yrigoyen, 2008) el empoderamiento de la ciudadanía (PNUD, 1993; Stavenhagen, 2008; el desarrollo humano (PNUD, 1993; PNUD, 2002 y la construcción de la ciudadanía y la legitimidad o la profundización de la democracia Barber, 1984; Macpherson, 1987; PNUD, 2004. A diferencia de la tendencia analítica que ve en la participación un proceso que puede redundar en un proceso de empoderamiento de los beneficiarios, Saldívar Tanaka argumenta que la participación es mucho más compleja y en ocasiones deviene en un proceso disciplinario (de control de la autoridad hacia los ciudadanos). Por lo tanto, propone entenderla en los estudios de desarrollo como “la forma y sustancia mediante

la cual se organiza la relación entre el agente de desarrollo y las comunidades receptoras” (Saldívar, 2007: 5).

Considerando la teoría sobre la participación atrás sintetizada, la propuesta para las investigaciones sobre el tema del presente artículo es concebir a la participación política vinculándola con el concepto de acción política; esto es, “la conducta individual o de grupo que incide -a veces de forma muy remota, a veces muy directa- en el proceso de gestión de los conflictos sociales” (Vallés, 2000: 309). Siguiendo esta línea se podrá entender a la participación como un proceso mediante el cual un actor individual o colectivo interviene en una acción política que puede ajustarse tanto a formas convencionales como a no convencionales. Las formas convencionales de acción política corresponden, en general, al ejercicio de derechos reconocidos formalmente en la legislación de sistemas liberal democráticos, mismas que pueden agruparse en cuatro acápite relacionados con:

1) el proceso electoral, 2) la creación de opinión, 3) el contacto con instituciones y autoridades, 4) la movilización política organizada. A su vez, las formas no convencionales de acción política son modos de hacer política que entran en conflicto con algunos valores dominantes y que suelen desarrollarse al margen de los cauces institucionales o más allá de la legalidad aceptada (Vallés, 2000: 322).

Para evitar sesgos metodológicos en el acercamiento al fenómeno es conveniente no interpretar a la participación como un hecho dado, neutral, ni desprovisto de un

contexto ajeno a sus objetivos y funcionamiento. Más bien, resulta útil enfocar a la participación como un proceso de acción política condicionado por tres elementos: 1) el actor que la realiza, 2) el agente que la promueve y salvaguarda –o debería hacerlo- y 3) el contexto en el que se despliega.

El primer elemento se refiere, evidentemente, a los pueblos indígenas; de manera que se hace referencia a un actor colectivo que, sin menoscabo de la individualidad de quienes lo integran, se identifica por sus acciones grupales¹². Así, se debe tener en cuenta el historial, objetivos y acciones de la organización política de los pueblos indígenas.

El segundo elemento se refiere al agente que, según el ámbito de jurisdicción, tiene la potestad de procurar la participación de los pueblos indígenas. Generalmente, este agente suele ser el Estado mediante sus instituciones y sus distintos niveles de gobierno. También, pueden ser organismos públicos, sociales o económicos de distintos niveles (por ejemplo, si se piensa estudiar la participación de los pueblos indígenas en proyectos de cooperación internacional al desarrollo, este agente suele ser el organismo cooperante o la propia organización gestora del proyecto de desarrollo).

El tercer elemento reconoce los factores que, al ser concomitantes a la participación, influyen en ella (Burguete et al., 2005), (Sani, 1991), (OIDP, 2006). Esos factores pueden agruparse en torno a lo que es factible de catalogar como contexto institucional

12 Como se analiza en el segundo apartado, lo colectivo es el factor determinante para la definición de los pueblos indígenas y su posterior reconocimiento como derechohabiente en el derecho internacional.

y estructural. El contexto institucional remite a las reglas del juego escritas (el marco jurídico nacional e internacional), normativas (enfoques sobre democracia o ciudadanía) y pragmáticas (los tipos de liderazgo, la cultura política, las capacidades locales, etcétera). El contexto estructural son los aspectos económicos y sociales del territorio donde se lleva a cabo el proceso participativo (los recursos económicos, las condiciones sociales, la historia de la comunidad o municipio).

Los tres elementos anteriores especifican las características y componentes que como mínimo debiera contener una metodología de investigación en torno a la participación de los pueblos indígenas.

No obstante, según se ha comprobado y se viene recomendando en otros estudios (incluidos los de Naciones Unidas), el análisis a la participación de los pueblos indígenas resulta más útil si se realiza enmarcado en una gramática de ejercicio de derechos pues, además de ser el marco jurídico en el que se desenvuelve, ha sido una demanda constante del propio actor movilizado. Así concebido, el análisis a la participación de los pueblos indígenas toma como guía los tres tipos de derechos de la dimensión participativa de los derechos colectivos: consulta, consentimiento libre, previo e informado y participación en el ciclo completo de la política pública. Justamente, en el siguiente apartado, se profundiza en el tema de los derechos de los pueblos indígenas para continuar precisando la metodología recomendada para investigar la participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones para la gestión de los asuntos públicos.

Los derechos de los pueblos indígenas y su situación en América Latina

El marco internacional de los derechos de los pueblos indígenas

El derecho internacional suele reflejar los resultados del cambio en la estructura organizativa mundial y en las concepciones normativas asociadas. Aunque actualmente el sistema internacional reconoce abiertamente que es un imperativo de derechos humanos salvaguardar a los pueblos indígenas mediante derechos de ejercicio colectivo, no siempre fue así. De hecho, este no es un proceso totalmente concluido, pues el derecho internacional está pasando de un sistema estatocéntrico y dependiente del punto de vista occidental a uno basado en los derechos humanos y abierto a la pluralidad de culturas. Un esclarecedor análisis sobre las transformaciones del derecho internacional enfocado en el tema de los pueblos indígenas se encuentra en Anaya (2005). En resumen, el autor identifica tres fases de evolución del derecho internacional en relación con los pueblos indígenas. La primera, que la ubica en la época de la colonización, la nombra como “marco iusnaturalista” donde el derecho internacional se concebía como el orden moral de una sociedad. La segunda fase, ubicada a finales del siglo XIX y principios del XX, se identifica por ser un régimen bicéfalo compuesto por derechos de los individuos y de los Estados marginando a los pueblos no europeos. La tercera, establecida como época contemporánea, enfatiza en los derechos humanos y ha estado abierta a otros actores y perspectivas no occidentales.

Con respecto al tema de este artículo, el cambio en el derecho internacional fue provocado por la conformación de un régimen internacional que aboga por la defensa y la protección de los derechos de los pueblos indígenas. Siguiendo a Martí (2004: 373-374), los regímenes internacionales se pueden entender como reglas del juego acordadas por los actores en la arena internacional (frecuentemente Estados, corporaciones y redes de ONG) que delimitan el rango de comportamientos legítimos o admisibles en un contexto específico.

Este régimen internacional ha seguido tres fases. La primera, ubicada durante los años 1970 y 1980, significó la consolidación de una masa crítica de organizaciones que introdujeron el tema de los derechos de los pueblos indígenas en la agenda internacional. La segunda fase, llevada a cabo entre las décadas de 1980 y 1990, constituyó la inserción de redes organizadas en las instituciones del sistema internacional y, con ello, la capacidad de generar legislación internacional. Finalmente, la tercera etapa, la actual, es la del cumplimiento de los tratados y del diseño e implementación de políticas específicas (Martí, 2004). Gracias a este régimen internacional, los movimientos indígenas pudieron insertarse en el sistema de organizaciones internacionales¹³.

Como resultado del proceso atrás descrito, se ha erigido un marco jurídico-normativo

13 En este artículo no se aborda la cuestión de los movimientos indígenas. Aún así, al ser una cuestión que ha copado gran parte del interés de los politólogos en relación con los pueblos indígenas, hay abundante bibliografía al respecto. Algunos de los análisis más destacados sobre los movimientos indígenas en América Latina son: Bengoa; 2000, Máiz; 2004, Martí; 2004, Martí; 2007, Van Cott; 2003, Yashar; 1996, Zúñiga; 2004.

internacional¹⁴ de derechos de los pueblos indígenas que tiene como sus fuentes formales al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales (C169), aceptado en 1989, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI), la cual fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2007.

Ese marco jurídico-normativo de los derechos de los pueblos indígenas, como ya se indicó, ha implicado modificaciones en los enfoques y contenidos del derecho internacional. Estas transformaciones pueden agruparse en cuatro tendencias.

La primera es el abandono progresivo de la dicotomía perceptiva individuo/Estado (individualismo y estatalismo occidentales) como términos exclusivos de organización humana pues, como afirma Anaya (2005), desde el siglo XVIII los derechos han sido pensados y elaborados en términos de demandas individuales o en términos de prerrogativas soberanas (Anaya, 2005: 83). De esta forma, se pone en tela de juicio

14 Se le agrega el adjetivo de normativo al marco jurídico internacional para seguir el enfoque de Higgins (1994), para quien el derecho internacional no son reglas sino un sistema normativo orientado a la consecución de valores comunes, valores que nos llaman a todos y todas. En el mismo sentido se pronuncia Anaya al afirmar que "Si bien existen <<fuentes>> formales del derecho internacional –los tratados, la costumbre y los principios generales del derecho– estas fuentes, y los procedimientos que las aplican, deben ser valorados e interpretados a la luz de una serie de valores que nos llaman a todos y todas, tomando en consideración las realidades de un mundo cambiante de contextos diversos; un mundo en el que grupos antaño olvidados ganan ahora cada vez más poder, aunque solo sea por la fuerza de sus palabras, de sus ideas y de su entrega" Anaya (2005:28).

el argumento del carácter monoétnico u homogéneo que sustentó la organización decimonónica de los Estados¹⁵.

La segunda es la aceptación oficial de que los pueblos indígenas han sido discriminados históricamente a partir de sus diferencias étnicas y culturales, por lo que han sido excluidos de los beneficios políticos, sociales, económicos y culturales. Así, las causas de su situación están profundamente enraizadas en la historia y en las estructuras sociopolíticas; en “estructuras institucionales existentes, con sistemas jurídicos y relaciones de poder, que a su vez tienen relación con el sistema nacional más amplio en el cual los pueblos indígenas son las víctimas históricas de violaciones a sus derechos humanos” (Stavenhagen, 2009: 25). O, en un tono más llano, que las injusticias recibidas en el pasado se traducen en desigualdades presentes para los pueblos indígenas:

Desde la perspectiva de los derechos humanos, los pueblos indígenas son colectivos humanos con demandas de derechos humanos fundamentales que requieren de una especial atención. Los hechos históricos son por supuesto relevantes, pero son relevantes en la medida en que esta historia puede explicar las condiciones *actuales* de opresión y desigualdad que afectan a las vidas de las personas indígenas y sus comunidades (Anaya, 2005: 30).

La tercera es la afirmación de que, dada la exclusión de bienes socialmente valiosos y la expoliación de potestades organizativas

a las que han sido objeto, a los pueblos indígenas les corresponde una serie de derechos reparativos, de reconocimiento de su distintividad y de salvaguarda de su autodesarrollo. Los derechos reparativos están enmarcados en un enfoque de justicia diacrónica que busca reparar las injusticias pasadas que se traducen en una continua discriminación bajo el entendido de que “difícilmente podrán superarse las secuelas sin el debido reconocimiento y la justa reparación para las víctimas o sus descendientes” (Clavero, 2007, 293)¹⁶. Por su parte, el derecho a la distintividad reconoce que los pueblos indígenas son un sujeto específico que tiene un nombre, una lengua, una religión, una personalidad y una forma de vida distinta que, al igual que las personas individuales, se modifican o conservan estos rasgos de vida según diferentes situaciones y realidades (Sánchez Botero, 2008: 6). A su vez, el derecho al autodesarrollo de los pueblos indígenas, en contraposición a modelos de desarrollo definidos externamente a las comunidades indígenas, postula un desarrollo endógeno, participativo y respetuoso con la identidad cultural de los pueblos indígenas (Oliva, 2009); en suma, dejar de aprehenderlos como meros objetos de políticas para concebirlos como sujetos políticos. La asunción de esta triada de derechos emergió en el C169 y se enuncia explícitamente en los considerandos y el articulado de la DNUDPI.

Vinculada con los tres puntos previos, la cuarta modificación en el derecho internacional es la concepción de los pueblos indígenas como sujetos de derecho colectivo.

15 Para análisis sobre la base étnica y la formación de los Estados en América Latina, así como la implicación de los derechos indígenas, véase Aparicio (2005) y Assies (1999).

16 Véase Thompson, 2002. Un análisis sobre los derechos reparativos a los pueblos indígenas se encuentra en Gómez, 2009.

Así, la naturaleza del sujeto de derecho es de carácter colectivo, que los derechohabientes no sólo son los miembros individuales de las comunidades indígenas, sino la unidad colectiva. Como argumenta Stavenhagen, “hay ciertos derechos humanos individuales que solamente pueden ser disfrutados ‘en comunión con otros’, lo que significa que el grupo del que se trate se transforma en un derechohabiente de derechos humanos por derecho propio” (Stavenhagen, 2009: 28).

Emprendiendo progresivamente estas transformaciones se ha ido confeccionando un marco jurídico-internacional de derechos de los pueblos indígenas, los cuales se fundamentan en el derecho a la libre determinación (Anaya, 2005). Efectivamente, aunque su vinculación, interpretación y aplicación ha estado sujeta a profundos debates¹⁷, dado el reconocimiento de la categoría “pueblos”, a los indígenas les correspondería el derecho a la libre determinación según lo asentado en el derecho internacional¹⁸. Y esta vinculación, como ya se ha indicado, ha dificultado la definición de los pueblos indígenas y el reconocimiento de sus derechos colectivos.

Sin duda, el derecho a la libre determinación ha sido el aspecto más polémico y que más ha atascado la aceptación de los derechos de los pueblos indígenas en el derecho

internacional. Esto ha sido así porque ha habido una tendencia que considera el derecho a la libre determinación como una base para reclamos separatistas y, por lo tanto, factor de quebranto, total o parcial, de la unidad territorial de los Estados. No obstante, como argumenta Oliva (2005), se debe pensar la autodeterminación de los pueblos indígenas en el contexto de una readaptación y reformulación de nuevas realidades y necesidades internacionales del principio de libre determinación, donde este ya no se relaciona solo con la creación de un Estado independiente, sino sobre todo con la obligación de los Estados de implementar estructuras autónomas en su interior para asegurar derechos económicos, culturales y políticos de comunidades etnoculturales diferenciadas ofreciendo así la posibilidad de que los pueblos indígenas encaren su desarrollo desde sus características distintivas. De esta forma, en el derecho internacional se asiste tanto a una reconceptualización de la libre determinación como a una nueva categoría jurídica intermedia que constituye un nuevo sujeto de derecho: los pueblos indígenas (Oliva, 2005).

La autodeterminación, fundamento de los derechos colectivos, se compone de seis dimensiones: la política, la económica, la cultural, la jurídica, la territorial y la participativa. Estas dimensiones remiten, en el caso de los pueblos indígenas, a un conjunto de derechos colectivos interrelacionados:

la dimensión política de la libre determinación nos sitúa ante el derecho al autogobierno, la dimensión económica ante el derecho al autodesarrollo, la dimensión cultural nos remite al derecho a la identidad cultural, la dimensión jurídica al derecho

17 Para conocer más discusiones sobre el derecho a la libre determinación en el ámbito de los derechos de los pueblos indígenas, véase Anaya, 2010; Anaya, 2005: 135-174; Aparicio, 2006; Berkey, 1992: 75-83; Daes, 1993; Oliva, 2005: 234-257.

18 Esencialmente, el derecho a la libre determinación de los pueblos se asienta en el primer artículo de los dos pactos de Naciones Unidas: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

al Derecho propio, la dimensión territorial a los derechos territoriales y la dimensión participativa al derecho al consentimiento informado y la consulta previa (Oliva, 2005: 237).

Las seis dimensiones descritas, que buscan responder a las demandas que han esgrimido los pueblos indígenas, forman el núcleo de contenido de los derechos de los pueblos indígenas y se pueden encontrar tanto en el C169 como en la DNUDPI.

Actualmente, existe un marco jurídico-normativo de derechos de los pueblos indígenas que se ha visto influido sustancialmente por las demandas contemporáneas de los pueblos indígenas y el respaldo de años de investigación oficial en la materia (Anaya, 2005: 111). Por lo tanto, para investigar sobre la participación de los pueblos indígenas es pertinente e inevitable preguntarse sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas en la región seleccionada para el estudio; en este caso, en América Latina. Por ello, el siguiente apartado hace una breve descripción al respecto para arribar al tema de la participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones.

Situación de los derechos de los pueblos indígenas en América Latina

Aunque no se cuenta con un dato preciso, los pueblos indígenas son un colectivo importante en América Latina, llegando a ser parte de entre el 8 y 10% de la población total del subcontinente. Como ha sido analizado por Schkolnik y Del Popolo (2005), los censos realizados en cada país no resultan totalmente confiables para determinar precisamente la cantidad pueblos indígenas

pues, aunque cada vez más se utiliza el criterio de autoidentificación sugerido por el C169, algunos países siguen usando criterios limitados, como el de la lengua hablada. Así, la cantidad de los pueblos indígenas latinoamericanos varía dependiendo los criterios empleados. Por ejemplo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe dice que la población indígena en América Latina representa aproximadamente el 8% de su población total (entre 30 y 50 millones de personas) e indica que los estados latinoamericanos han reconocido directa o implícitamente a 671 pueblos indígenas, de los cuales 642 están en América Latina y 29 en el Caribe, que hablan alrededor de 860 diferentes idiomas y variaciones dialectales (CEPAL, 2006). A su vez, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia establece la población indígena en América Latina en un número de 28.858.580 individuos, los cuales conforman 522 pueblos indígenas hablantes de 420 lenguas y residentes en 10 áreas neoculturales (UNICEF, 2009).

Precisamente, el número y la constante movilización política realizada en las últimas dos décadas justifican que el marco jurídico-normativo internacional de derechos indígenas haya tenido una amplia repercusión en América Latina convirtiendo a esta en la región del mundo donde los derechos de los pueblos indígenas han tenido más resonancia institucional. Esta última afirmación se justifica con tres hechos.

En primer lugar, con las ratificaciones del C169, pues de los veintidós países que lo han hecho hasta noviembre del 2010, catorce de ellos han sido latinoamericanos y uno caribeño: Argentina (2000), Bolivia

(1991), Brasil (2002), Chile (2008), Colombia (1991), Costa Rica (1993), Dominicana (2002), Ecuador (1998), Guatemala (1996), Honduras (1995), México (1990), Nicaragua (2010), Paraguay (1993), Perú (1994), Venezuela (2002)¹⁹.

En segundo lugar, América Latina ha sido la región donde más reformas constitucionales se han realizado para incorporar los derechos de los pueblos indígenas en las normas fundamentales de los países, con lo que se ha establecido un modelo que se ha definido como “constitucionalismo multicultural” (Van Cott, 2000)²⁰.

En tercer lugar, América Latina cuenta con un sistema regional de derechos humanos, el sistema interamericano, que la ha convertido en uno de los referentes para la defensa de los derechos indígenas (Rodríguez-Piñero, 2007)²¹. Al dictar sentencia con base en los instrumentos internacionales de derechos de los pueblos indígenas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sentado una amplia jurisprudencia al respecto que ha favorecido a los pueblos indígenas. Casos como el de *Awas Tingni versus Nicaragua y Saramaka*

versus Surinam en 2007 son paradigmáticos en el mundo.

Sin embargo, la incorporación de los derechos colectivos en las constituciones latinoamericanas no ha sido una condición suficiente para mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas pues estos siguen siendo el sector poblacional más pobre, desigual y excluido de América Latina (Hall y Patrinos, 2005)²². De hecho, numerosos estudios e informes internacionales han señalado la existencia de un vacío entre la legislación sobre los derechos de los pueblos indígenas y las prácticas administrativas, jurídicas y políticas de los países latinoamericanos, situación que fue catalogada como “brecha de implementación” por el primer relator sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas (Stavenhagen, 2008). Esa “brecha de implementación” ha ahondado la condición de marginalidad de los pueblos indígenas en América Latina²³.

Aún cuando el fenómeno es multifactorial, estudios recientes han coincidido en que una de las causas principales de la violación de los derechos de los pueblos indígenas se vincula a la implementación de políticas públicas -sobre todo de gestión de recursos naturales- que, en sintonía con el historial de las políticas dirigidas a los pueblos indígenas en América Latina²⁴, no reconocen los derechos de los pueblos indígenas, ni tampoco incluyen su participación en las

19 Véase: < <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/newwraframeS.htm>>. La ratificación del C169 permite la actuación de los mecanismos de supervisión de la Organización Internacional del Trabajo en el país que lo ratifica.

20 Los contenidos de las reformas constitucionales sobre derechos de los pueblos indígenas en América Latina, véase Gregor Barié, 2003.

21 Al dictar sentencia con base en los instrumentos internacionales de derechos de los pueblos indígenas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sentado una amplia jurisprudencia al respecto que ha favorecido a los pueblos indígenas. Casos como el de *Awas Tingni versus Nicaragua* (http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_79_esp.pdf) y *Saramaka versus Surinam en 2007* (http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf) son paradigmáticos en el mundo.

22 Como en el mismo estudio citado se asienta: “En América Latina, ser indígena aumenta las posibilidades de un individuo de ser pobre” (Hall y Patrinos, 2005: 4).

23 Véase: Anaya, 2005; Kempf, 2003; Stavenhagen, 2008; Valenzuela y Rangel, 2004.

24 Véase: Martínez de Bringas, 2009 y Meentzen 2007.

propias políticas²⁵. Tal como los análisis lo han indicado, las políticas públicas de los países latinoamericanos hacia los pueblos indígenas se han caracterizado, entre otras cosas, por 1) excluirlos en su diseño, implementación y evaluación; 2) no considerarlos como un sector poblacional prioritario; 3) enfocarse más en aspectos folclóricos que en derechos colectivos; 4) contar con un enfoque asimilacionista; y 5) ser dispersas, inconsistentes y con presupuesto insuficiente. Precisamente, la participación en la adopción de decisiones factibles de afectarles, sobre todo en lenguaje de derechos colectivos, ha sido una de las demandas centrales que los pueblos indígenas han esgrimido últimamente con mayor vehemencia en la región.

Tal como se asentó en el apartado previo, la participación es una dimensión constituyente de los derechos de los pueblos indígenas. En el siguiente apartado se analiza en profundidad el valor, contenido y articulación jurídica de la participación como uno de los derechos de los pueblos indígenas.

La participación como derecho de los pueblos indígenas

En franca vinculación con las transformaciones de enfoque y contenido cristalizadas en el Derecho Internacional, descritas en el apartado 2.1, la participación de los pueblos indígenas es enarbolada como un fundamento esencial del disfrute de sus derechos, pues coadyuva a la efectividad de los procesos e instrumentos vinculados al cumplimiento de estos en la medida que se basa en la concepción de los pueblos

25 Véase: Cunningham, 2008; MEDPI, 2010; Stavenhagen, 2008; UN, 2009.

indígenas como actores plenos al interior de los Estados (Véase, Anaya, 2005; Clavero, 2005; Martínez, 2009; MEDPI, 2010; Sánchez 2008; Stavenhagen, 2008; Yrigoyen, 2008). Asimismo, la participación también es relevante en términos del desarrollo humano porque, a partir del entendimiento de este no solo como la satisfacción de las condiciones materiales de subsistencia, sino también como el aumento de las opciones para que las personas puedan mejorar su vida (la confluencia de todas las capacidades humanas en plena expansión), se concibe a aquella como un principio con valor intrínseco e instrumental para el desarrollo humano desde, y en, el ámbito político (PNUD, 1993; PNUD, 2002; Sen, 1999).

Por tanto, la participación como derecho colectivo de los pueblos indígenas es un derecho procesal y sustantivo (es decir, de utilidad para el ejercicio de otros derechos y con valor en sí mismo) que tiene el objetivo de salvaguardar un principio inderogable (el máximo control posible de las instituciones, formas de vida y desarrollo), asegurar mínimos intangibles (integridad física y cultural) y maximizar derechos de obligatorio cumplimiento (prioridades y control del desarrollo) para los pueblos indígenas. Yrigoyen (2008) detalla que los derechos de participación de los pueblos indígenas tienen doble naturaleza y objeto: por un lado, se trata de derechos propios, con su propio contenido sustantivo vinculado a la dignidad de los pueblos y, por otro lado, se trata de derechos que buscan realizar o viabilizar otros derechos en el marco de la relación entre Estados y pueblos indígenas, y están vinculados a la capacidad de los pueblos

para controlar sus instituciones, definir su modelo y prioridades de desarrollo, la protección de su territorio, su integridad física y cultural, etc. En este sentido, se trata de derechos fundamentalmente procesales que permiten el ejercicio de otros derechos.

Aunque ha existido una tendencia analítica que la circunscribe al ámbito electoral, la participación como derecho de los pueblos indígenas que salvaguarda ahora el derecho internacional es, al mismo tiempo, más amplia y específica.

La asunción de los derechos de los pueblos indígenas implica adoptar un enfoque donde, en oposición a las doctrinas de tutela, se concibe a los indígenas como facultados para ejercer libremente el control de su destino colectivamente y en condiciones de igualdad con otros grupos. En esa medida, su participación en la adopción de decisiones en todos los asuntos factibles de afectarles es un factor esencial para el disfrute de sus derechos, que se fundamentan en el derecho a la libre determinación.

Los pueblos indígenas tienen derecho a adoptar sus propias decisiones independientes por las que determinen libremente su condición política y persigan libremente su desarrollo económico, social y cultural. La libre determinación es un proceso constante que garantiza la continuidad de la participación de los pueblos indígenas en los procesos de decisión y en el control sobre su propio destino. Implica que las instituciones de adopción de decisiones deben estar concebidas de tal modo que los pueblos indígenas puedan decidir sobre sus asuntos internos y locales y participar colectivamente en los procesos de decisión

externos de conformidad con las normas pertinentes de derechos humanos (MEDPI, 2010: 9-10).

Así como lo establece la DNUDPI, el marco jurídico-normativo internacional de derechos indígenas más acabado, existe una distinción entre los procesos internos y externos de adopción de decisiones: “la Declaración afirma el derecho de los pueblos indígenas a desarrollar y mantener sus propias instituciones y su propia autoridad de adopción de decisiones, a la par con su derecho a participar en los procesos de decisión externos y en el orden político del Estado” (MEDPI, 2010: 3). Los artículos de la DNUDPI relativos a la participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones son los siguientes: 3, 4, 5, 10, 11, 12, 14, 15, 17, 18, 19, 22, 23, 26, 27, 28, 30, 31, 32, 36, 38, 40 y 41. Esas disposiciones afirman el derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones, que se expresa en particular como a) el derecho a la libre determinación; b) el derecho a la autonomía o el autogobierno; c) el derecho de los pueblos indígenas “a participar”; d) su “derecho a participar activamente”; e) el deber de los Estados de “obtener su consentimiento libre, previo e informado”; f) el deber de buscar un “acuerdo libre” con los pueblos indígenas; g) la obligación de “consultar y cooperar” con los pueblos indígenas; h) el deber de adoptar medidas “conjuntamente” con los pueblos indígenas; e i) la obligación de “respetar debidamente las costumbres” de los pueblos indígenas.

Tal cual se detalla en el informe del Mecanismo de Expertos (MEDPI, 2010), el ámbito de decisión externa puede entenderse en general como los procesos e instituciones

estatales y no estatales que afectan a los pueblos indígenas. La DNUDPI no define el concepto de asuntos internos pero puede entenderse, sobre todo a partir de sus artículos 5 y 14, que está relacionado con el derecho a la autonomía y el autogobierno.

La participación en procesos internos y externos de adopción de decisiones se define también en un marco más general de derechos humanos. Así, por ejemplo, el derecho de participación en su dimensión externa se ha detallado en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, donde se asienta el derecho de los ciudadanos a: a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) votar y ser elegidos en elecciones periódicas y auténticas; y c) tener acceso a las funciones públicas. Asimismo, el propio Pacto Internacional contempla el derecho de participación en asuntos internos en su artículo 27 al proteger los derechos culturales de minorías étnicas, religiosas o lingüísticas.

Según los postulados del C169 y la DNUDPI, la dimensión participativa de los derechos de los pueblos indígenas se desglosa en tres tipos de derechos: la consulta, el consentimiento libre, previo e informado y la participación en el ciclo completo de las políticas públicas. Específicamente, estos son los derechos de los pueblos indígenas a 1) ser consultados previamente por el Estado ante cualquier medida que pudiese afectarles²⁶, a 2) que el Estado no adopte ninguna decisión

26 Las bases de la consulta en el marco jurídico-normativo internacional se hallan en los artículos 6.1, 6.2, 15.2, 17.2, 20, 22.3 y 28.1 del C169 y en los artículos 15.2, 17.2, 19, 32.2, 36.2, y 38 de la DNUDPI.

sin su consentimiento libre, previo e informado²⁷, y a 3) participar en las fases de formulación, implementación y evaluación de planes, programas y proyectos factibles de afectarles²⁸. Es así que, para efectos analíticos, es posible hablar de una participación previa (consulta y consentimiento) y una participación sustantiva (participación en el ciclo de las políticas), de manera que la existencia de ambos tipos de participación conduce a lo que puede caracterizarse como “participación integral” (Martínez, 2009).

Una investigación sobre la participación de los pueblos indígenas en la gestión de los asuntos públicos o en la elaboración de las políticas públicas, concretamente en los asuntos factibles de afectarles, requerirá obligadamente considerar los procesos internos y externos de adopción de decisiones y los tres tipos de derechos de dimensión participativa. ¿Cómo se pueden operacionalizar estos últimos para su investigación? El siguiente apartado expone una propuesta metodológica al respecto.

Propuesta metodológica para la investigación politológica y sociológica

Como ya se planteó atrás, es pertinente que una investigación sobre la participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones, tanto en procesos internos como

27 El consentimiento libre, previo e informado aparece tanto en el 169 (artículos 4.2, 16.2 y 16.4) como en la DNUDPI (artículos 10, 19, 28.2, 29.2, 30, 32.2).

28 La participación como derecho de los pueblos indígenas se halla estipulada tanto en el C169 (arts. 2, 5, 6.1b, 6.1c, 7, 8.1, 15.1, 22.2, 22.3, 23, 25, 27, 33.2) como en la DNUDPI (arts. 4.5, 14.3, 18, 22.2, 23, 27, 29.3, 31.2, 37, 41).

en externos, se enmarque en una gramática de ejercicio de derechos. Esto, porque así ha sido demandado por los propios indígenas en sus movilizaciones recientes y porque después de la aprobación de la DNUDPI, como toda etapa pos adopción de derechos, resulta necesario estudiar los obstáculos que impiden su implementación. En ese sentido, las investigaciones al respecto deberán considerar los tres tipos derechos colectivos de dimensión participativa: la consulta, el consentimiento libre, previo e informado, y la participación en el ciclo completo de las políticas públicas. En atención a ello, este apartado presenta una propuesta metodológica para el estudio de esos derechos colectivos de dimensión participativa.

Según la DNUDPI, los derechos de los pueblos indígenas (incluidos, por supuesto, los derechos de participación) deberán interpretarse con arreglo a los principios de justicia, democracia, respeto de los derechos humanos, igualdad, no discriminación, buena gobernanza y buena fe (DNUDPI, art. 46.3).

Tanto el marco jurídico internacional como la literatura especializada establecen diversos principios y criterios útiles para operacionalizar los derechos colectivos en general y la participación, la consulta y el consentimiento libre, previo e informado, en particular²⁹.

Una sistematización de esas propuestas bajo un sistema de categorías excluyentes y exhaustivas permite establecer que los derechos

de dimensión participativa de los pueblos indígenas se hacen practicables —y en esa medida pueden ser investigados— a través de siete criterios mínimos: suficiencia temporal, recursos, libertad, representatividad, información, diálogo intercultural, y contenido sustantivo (Martínez, 2009: 56-58).

1. Suficiencia temporal. Señala que el período de la participación de los pueblos indígenas en procesos participativos externos debe contener dos características: ser previo a cualquier decisión relevante y amplio en cuanto a su duración. Es decir, la participación de los pueblos indígenas debe tener lugar antes de que se tomen medidas factibles de afectarlos y, una vez establecida, debe contar con plazos que respeten los marcos temporales de decisión de los pueblos indígenas. En el caso de las políticas públicas, el derecho a la participación de los pueblos indígenas comienza con la consulta, la cual se dirige a obtener su consentimiento para la adopción de la medida en cuestión. Igualmente, el carácter previo indica que la participación de los pueblos indígenas debe iniciarse con antelación al desarrollo del tema o proceso respectivos, no durante o después. En este caso, lo que tiene que investigarse es si los tiempos que tuvieron los pueblos indígenas fueron, a su juicio, amplios y previos para concurrir a cada uno de los tipos de participación (previa y sustantiva) y tomar decisiones al respecto.
2. Recursos.- Este criterio establece la necesidad de contar con recursos suficientes para los procesos participativos de los pueblos indígenas. Lo que se

29 Véase: Anaya, 2005; Anaya, 2009; Antkowiak y Gonza, 2010; BID, 2006; Cayzac, 2006; CDI, 2005; C169, DANIDA, 2005; DNUDPI, Gramberger, 2007; OIDP, 2006; ONU, 2005; Sánchez Botero, 2008.

trata con este criterio es de examinar la existencia y disponibilidad de recursos financieros, materiales, humanos y técnicos otorgados por el agente promotor de la participación y destinados al apoyo de los procesos participativos de los pueblos indígenas en las políticas públicas.

3. Libertad.- Indica que el proceso participativo debe procurar que la voluntad de los pueblos indígenas esté ajena de factores que puedan viciarla, tales como coerciones, manipulaciones o intimidaciones de cualquier otro tipo que vulneren su autonomía de decisión. En concreto, se indaga sobre la existencia de factores que, atribuibles generalmente al agente promotor de la participación o a otros actores interesados, puedan entorpecer la autonomía de decisión de los pueblos indígenas en los procesos participativos.
4. Representatividad.- Por este criterio se mandata que la representación de los pueblos indígenas, elegida únicamente bajo sus propios procesos de participación interna, sea considerada como legítimo interlocutor ante las autoridades del Estado o cualquier otro agente promotor de la participación. Este criterio tiene el objetivo de respetar e incorporar a las instituciones decisorias de los pueblos indígenas dentro de los procesos e instancias que pudieran afectarles. Se determina, entonces, la relación entre el agente promotor de la participación y los representantes de las organizaciones y comunidades indígenas que se encuentran en el ámbito de implementación de la política pública específica. Especialmente, se estudia la

vinculación del ámbito directivo del órgano encargado de implementar la política pública con los representantes indígenas, así como la incorporación de estos a los espacios de decisión de la organización gestora de la política pública.

5. Información.- Establece que los pueblos indígenas deben recibir información idónea de parte del agente promotor que les permita tomar parte en los procesos participativos de forma efectiva. Esto es, que la información que reciban debe tener contenidos suficientes y presentarse en plazos oportunos de forma clara, transparente y entendible para ellos. Con este criterio se pretende averiguar la existencia y el tipo de información que la organización gestora de la política pública pudiera suministrar a los pueblos indígenas para su participación en la medida. Específicamente, se busca examinar el tiempo y el contenido de la información; es decir, si la información se entrega previo al inicio del proceso participativo, y si su contenido es suficiente (explicación exhaustiva de la naturaleza, razón, alcance, personal, lugares, duración, e impactos de las actividades propuestas) y accesible (entendible y de preferencia en su idioma materno) para los pueblos indígenas.
6. Diálogo intercultural.- Se refiere a la necesidad de establecer una comunicación fluida y continua entre las partes basándose en el respeto a las características lingüísticas y culturales de los pueblos indígenas. Esto significa, sobre todo, la incorporación del idioma materno de los pueblos indígenas en la comunicación entre partes. Se verifica

que las características lingüísticas y socioculturales de los pueblos indígenas sean incorporadas y respetadas durante los procesos participativos vinculados a la implementación de la política pública factible de afectarles.

7. Contenido sustantivo.- Implica que los procesos participativos en los que concurren los pueblos indígenas deben realizarse efectivamente como un medio para la defensa e incorporación de sus intereses en esa medida en específico, y no para promover la factibilidad de una política. Es decir, se debe evitar que la participación de los pueblos indígenas sea, tanto circunscrita a espacios secundarios, como destinada a procesos superficiales; esto es, que sea meramente de carácter legitimador. Además de implicar que el proceso participativo conlleve a resultados sustantivos sobre el tema por tratar, el criterio de contenido sustantivo requiere que haya seguimiento de los resultados y, en la medida de lo posible, que estos tengan un carácter vinculante con las decisiones adoptadas. Se pretende evaluar, entonces, si los pueblos indígenas tienen la posibilidad de ejercer la voz en la organización gestora de la política pública, si participan sobre contenidos relevantes para su implementación, y si las opiniones vertidas tienen influencia en el desarrollo de la política, así como las consecuencias de esa participación tanto en las actividades específicas de la medida como en el territorio donde se lleva a cabo.

Evidentemente, estos criterios necesitarán de indicadores en el desarrollo de la inves-

tigación. Se propone considerar el uso de indicadores estructurales, de proceso y de resultados. En un tono general, estos podrán basarse en estándares reflejados en los instrumentos internacionales de derechos de los pueblos indígenas y podrán considerar: a) la ratificación de tratados y la adhesión de declaraciones, b) la constitución y las leyes secundarias, c) los planes de gobierno, las medidas judiciales y administrativas, d) la existencia de instituciones, e) la ejecución de las políticas públicas y los resultados, y f) la atención de las demandas de los pueblos indígenas.

Para evaluar si los Estados están cumpliendo con los tratados o si las personas están ejerciendo los derechos consagrados en ese tratado, Naciones Unidas ha propuesto la elaboración de indicadores de estructura, de proceso y de resultado. Básicamente, los indicadores estructurales miden la intención del Estado o su aceptación de las normas internacionales. Los indicadores de proceso corresponden a todas las medidas adoptadas por el Estado para hacer efectiva su intención o aceptación de las normas de derechos humanos, para alcanzar los resultados que corresponden a la realización de un determinado derecho humano. Finalmente, los indicadores de resultados reflejan logros individuales y colectivos, que indican el estado de realización de un derecho en determinado contexto (Véase ONU, 2006).

La propuesta es utilizar los criterios e indicadores descritos como instrumentos de operacionalización de los derechos colectivos de dimensión participativa realizando una investigación con técnicas de estudio etnográficos (sobre todo, entrevistas,

historias de vida en contexto de diálogo, grupos focales y observación directa en los espacios geográficos seleccionados)³⁰ y evaluando la información con un tipo de análisis exploratorio básico; es decir, determinando esquemas de datos a través de su ordenación, presentación gráfica y medidas de posición y dispersión.

Conclusiones

Al momento de redactar este artículo (otoño 2010) surge la noticia de una movilización indígena en Chile ocasionada nuevamente por la imposición de una política de gestión de recursos naturales factible de afectarles a los mapuches y elaborada sin su participación. Esta noticia se acompaña de un pronunciamiento de la IV Cumbre Continental de Pueblos y Nacionalidades Indígenas emitido el 12 de noviembre de 2010 donde siguen demandando el respeto a los derechos de los pueblos indígenas y su participación en políticas factibles de afectarles. Ello confirma que, en caso de existir vacilaciones sobre la urgencia política de resolver los conflictos con los pueblos indígenas, la exigencia democrática de salvaguardar sus derechos colectivos y la necesidad de investigar sobre su participación en la adopción de decisiones, la observación empírica en América Latina se encarga de disparlas insistentemente.

Tomando el testigo de la tríada mencionada, en este artículo se han expuesto fundamentos analítico-conceptuales con el objetivo de contribuir en la formulación teórico-metodológica de las investigaciones politológicas y sociológicas que

30 Al respecto, puede ser de utilidad las directrices para casos de estudio propuestas en Collier, 2000.

pretenden estudiar la participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones más allá del ámbito electoral o de los movimientos sociales, que son las arenas donde tradicionalmente se han enraizado los estudios al respecto.

Así, mediante una profunda revisión de la literatura sobre el tema y retomando las notas de la bitácora personal de investigación, en el presente texto se han abordado aspectos mínimos para el estudio del tema: los conceptos de “pueblos indígenas” y “participación”, la justificación y el contenido esencial del marco jurídico-normativo internacional de los derechos de los pueblos indígenas, su situación en América Latina, la dimensión participativa de los derechos colectivos y la operacionalización de la consulta, el consentimiento libre, previo e informado y la participación en el ciclo completo de las políticas públicas.

Evidentemente, faltaron aspectos relevantes como la discusión sobre los sistemas normativos internos de los pueblos indígenas (comúnmente identificados como “usos y costumbres”) o la organización y mecanismos internos de adopción de decisiones, pero lo que se ha expuesto asienta elementos *sine qua non* para la imperiosa investigación sobre la participación de los pueblos indígenas en la ciencia política y la sociología.

El tema de la participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones factibles de afectarles, y concretamente el derecho a la consulta y el consentimiento libre, previo e informado frente a los proyectos de desarrollo y la gestión de recursos naturales en tierras y territorios indígenas,

es un tema que actualmente emerge de manera asidua y con diversas vertientes en la región. Así, emerge en casos de movilización indígena y reivindicación de derechos (en la mayoría de los países), en forma de debate legislativo (actualmente se discuten leyes de consulta en Chile, México y Perú) y a manera de resoluciones contenciosas en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

En 2008, tuve la oportunidad de entrevistar a la primera mujer que fungió como Alcalde Indígena en Sololá, Guatemala. Aunque no era el tema principal de mi investigación, la alcaldesa indígena me habló sobre la represión que sufrieron cuando intentaron oponerse a las actividades mineras en su territorio mediante una consulta sustentada en el C169. Su relato concluyó con la siguiente frase: “Nosotros solo queríamos un diálogo pero nadie nos atendió. Nosotros sólo queríamos que se respetaran las leyes de consulta pero sólo nos dispararon. Y nosotros ahora solo queremos ser tomados en cuenta pero nos discriminan como si no valiésemos nada, como si no existiésemos nosotros, los pueblos indígenas”.

Del mismo modo, casi con palabras idénticas, he recogido testimonios de diferentes organizaciones y comunidades indígenas en México. Y he leído los mismos términos en declaraciones de otros indígenas en América Latina. Todas ellas pueden ser solo una demanda. También pueden ser un llamado a la academia. Considerando que luego de la aprobación de la DNUDPI es necesario generar una inercia político-académica de implementación, y dado el historial de violación de derechos que ha ahondado la marginalidad de los pueblos indígenas en

América Latina, este artículo ha optado por lo segundo: un llamado a ampliar el canon de investigación sobre la participación de los pueblos indígenas a la adopción de decisiones factibles de afectarles y mediante una gramática de implementación de sus derechos. Una veta de investigación obligatoria en las discusiones sobre la democracia, la ciudadanía y el Estado de Derecho en América Latina.

Abreviaturas utilizadas

C169: Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

DNUDPI: Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

MEDPI: Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Bibliografía

Alcántara, M. y Marengi, P. (2007). “Los partidos étnicos de América del Sur: algunos factores que explican su rendimiento electoral”. En Salvador Martí I Puig (Ed.). *Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*, Barcelona, Fundación CIDOB. Pág. 57-102.

Anaya, J. (2005). *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*. Madrid: Trotta, Universidad Internacional de Andalucía.

_____. (2009). *Principios internacionales aplicables a la consulta en relación con la reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas en Chile*. Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de

- los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas. Consultado el 02-05-09 en <<http://www.webhostingconadi.cl/PRINCIPIOS%20INTERNACIONALES%20por%20James%20Anaya.pdf>>.
- _____ (2010). “El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación tras la adopción de la Declaración”. Conferencia Internacional Sobre libre determinación Sami: ámbito y aplicación. Noruega, 4-6 febrero 2008. Consultado el 29-04-10 en: <<http://www.mapuexpress.net/?act=publications&id=3539>>.
- Anduiza, E. y Bosch, A. (2004). *Comportamiento político y electoral*. Barcelona: Ariel.
- Antkowiak, T. y Gonza, A. (2010). “El derecho a la consulta en las Américas: marco legal internacional”. En *Aportes DPLF, Revista de la Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF)*. Número 14, Año 3. Septiembre 2010. Washington: Due Process of Law Foundation. Pp.2-5. Consultado el 15-10-10 en: <<http://dplf.org/uploads/1285264789.pdf>>.
- Aparicio, M. (2005). “Los pueblos indígenas y la formación del Estado-Nación en América Latina.” En Marco Aparicio Wilhelmi (Coord.). *Caminos hacia el reconocimiento. Pueblos indígenas, derechos y pluralismo*, Girona, Servei de Publicacions de la Universitat de Girona. Pp. 323-340.
- _____ (2006) “El derecho de los pueblos indígenas a la Libre Determinación”. En Mikel Berraondo (ed.). *Pueblos Indígenas y derechos humanos*. Bilbao:Universidad de Deusto. Pp. 399-422.
- _____ (2007). “La construcción de la autonomía indígena: hacia el Estado intercultural como nueva forma de Estado. En Salvador Martí I Puig (Ed.). *Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*. Barcelona: Fundación CIDOB. Pp. 247-280.
- Aportes DPLF, Revista de la Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF)*. (2010) Número 14, Año 3. Septiembre 2010. Número temático sobre el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas. Washington: Due Process of Law Foundation. Consultado el 15-10-10 en: <<http://dplf.org/uploads/1285264789.pdf>>.
- Assies, W. (1999). “Pueblos indígenas y reforma del estado en América Latina”. En Willem Assies, Gemma van der Haar y André Hoekema (Eds.). *El reto de la diversidad. Pueblos Indígenas y reforma del Estado en América Latina*. México: El Colegio de Michoacán. Pp. 21-56.
- _____ (2001). “La situación de los derechos humanos de los Pueblos Indígenas en el contexto latinoamericano”. En *Alertanet en Derecho y Sociedad/ Law & Society*. México. Consultado el 16-05-05 en: <www.alertanet.org/dc-willem-dhyipi.htm>.
- Barber, B. (1984). *Strong Democracy, Participatory politics for a New Age*. California: University of California Press.
- Bello, Á. (2004). *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígena*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ).
- Bengoa, J. (2000). *La emergencia indígena en América Latina*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.

- Berkey, C. (1992). "International Law and Domestic Courts: Enhancing Self-Determination for Indigenous Peoples", En *Harvard Human Rights Journal*. Massachusetts: Harvard Law School. Vol. 5. Pp. 65-94.
- Berraondo, M. (2007). "Biodiversidad y pueblos indígenas: en busca de la protección del derecho" En Salvador Martí I Puig (Ed.). *Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*. Barcelona: Fundación CIDOB. Pp. 201-226.
- BID, Banco Interamericano de Desarrollo (2006). *Guías Operativas. Política Operativa sobre Pueblos Indígenas*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington. D.C. Consultado el 14-10-08 en: <<http://www.iadb.org/sds/doc/ind-GN2438GuiasS.pdf>>.
- Boeninger, E. (1984). *Participación: oportunidades, dimensiones y requisitos para su desarrollo*, Santiago, Centro de Estudios del Desarrollo. Documento de trabajo No. 16.
- BRugué, J. y Gallego, R. (2001). "¿Una administración pública democrática?" en Joan Font. (Ed.) *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel. Pp. 43-58.
- Brysk, A. (2000). *From Tribal Village to Global Village: Indian Rights and International Relations in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Burguete, C.; Mayor, A.; Cartagena, R.; Parra, M.; López, A. (2005). "Participación social y toma de decisiones en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable de los Altos de Chiapas." En *Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas. Segundo Semestre. Año/vol. XIV. Número 002. Pp. 341-402.
- Cayzac, H. (Coord.) (2006) *Manual para la integración de la participación y derechos de los pueblos indígenas en las políticas y cooperación al desarrollo*. Guatemala: PNUD Guatemala. Consultado el 06-06-08 en: <http://www.pasoc.org.gt/docimg_documentos.asp>.
- CDI, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2005). *Sistema de consulta indígena*, México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Consultado el 03-05-08 en: <http://www.cdi.gob.mx/sicopi/sistema_consulta_cdi.pdf>.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2006). *Panorama social de América Latina y el Caribe 2006*. Santiago: CEPAL.
- Clavero, B. (2005). "The Indigenous Right of Participation and International Development Policies" En *Arizona Journal of International and Comparative Law*. Arizona: The University of Arizona. Vol. 22. No. 1. Pp. 41-51.
- _____ (2007). *El orden de los poderes. Historias constituyentes de la Trinidad Constitucional*. Madrid: Trotta.
- Collier, X. (2000). *Cuadernos metodológicos # 30. Estudios de caso*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Cunningham, M. y et. al (2008). *¿Qué está pasando con los derechos de los pueblos indígenas? Estudios regional: buenas prácticas, obstáculos y desafíos en la implementación de las recomendaciones del Relator Especial de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas, del Comité de los Derechos del Niño y del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en Ecuador, Bolivia y Perú*, Nica-

- ragua, OACNUDH, UNIFEM, UNICEF. Consultado el 21-10-09 en: <http://www.unicef.org/lac/Publicacion_Derechos_de_Pueblos_Indigenas%281%29.pdf>.
- Daes, E. (1993). "Some Considerations on the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination" En *Transnational Law & Contemporary Problems*. Iowa: The University of Iowa College of Law. Vol. 3. No. 1. Pp. 1-11.
- _____. (1995). *Note by the UNWGIP Chairperson-Rapporteur on criteria which might be applied when considering the concept of indigenous peoples*, United Nations, Economic and Social Council. Document: E/CN.4/Sub.2/AC.4/1995/3. Consultado el 17-04-07 en: <<http://cwis.org/fwdp/Internacional/indigdef.txt>>.
- DANIDA. (2005). *Kit de herramientas. Mejores prácticas para incluir a los pueblos indígenas en el apoyo programático sectorial*, Copenhague, Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca. Consultado el 01-11-08 en: <http://www.netpublikationer.dk/um/5956/pdf/536220_web.pdf>.
- Flisfisch, Á. (1980). *Algunos problemas conceptuales en el análisis de la participación*. Santiago: CEPAL/ILPES.
- Gómez, F. (2009). "El derecho de los pueblos indígenas a la reparación por injusticias históricas". En Álvarez M.; Natalia. Oliva, D.; Zúñiga, N. (Ed.). *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Hacia un mundo intercultural y sostenible*. Madrid: Catarata. Pp. 157-191.
- Gramberger, M. (2007). *Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*. México, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Secretaría de la
- Función Pública. Consultado el 16-01-09 en: <<http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/4201144E.PDF>>.
- Gregor, C. (2003). *Pueblos Indígenas y Derechos Constitucionales en América Latina: un panorama*, La Paz, Abya-Yala, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas-Instituto Indigenista Interamericano, 2da. ed. Consultado el 13-11-08 en: <http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=7562> .
- Hall, G. y Patrinos, H. (2005). *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America: 1994-2004*. Washington: World Bank.
- Higgins, R. (1994). *Problems and Process: International Law and How We Used It*, Oxford, Clarendon Press.
- Kempf, I. (2003). *Pobreza y pueblos indígenas: más allá de las necesidades*, Madrid, CIP-FUHEM.
- Macpherson, C.B. (1987). *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza editorial.
- Madrid, R. (2005). "Indigenous Parties and Democracy in Latin America" in *Latin America Politics and Society*, Miami, Center for Latin American Studies at the University of Miami, N.º 47, pp. 161-179.
- Máiz, R. (2004) "Yawar Mayu: la construcción política de identidades indígenas en América Latina" En Salvador Martí I Puig y José María Sanahuja. (Coord.) (2004). *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca. Pp.325-366.

- Martí, S. (2004). "Sobre la emergencia y el impacto de los movimientos indígenas en las arenas políticas de América Latina. Algunas claves interpretativas desde lo local y lo global". En Salvador Martí I Puig y José María Sanahuja (Coord.) (2004). *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca. Pp. 367-398.
- ____ (2006). *Un estudio prospectivo sobre la presencia y la relevancia de los partidos indígenas en América Latina*, Barcelona, Fundació CIDOB. Documentos CIDOB América Latina, N.º 10. Disponible en World Wide Web: <http://www.cidob.org/es/publicaciones/documentos_cidob/america_latina/num_10_un_estudio_prospectivo_sobre_la_presencia_y_la_relevancia_de_los_partidos_indigenistas_en_america_latina> [Consultado el 10-01-09].
- Martínez de Bringas, A. (2009). "La declaración de las Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas: exigencias y retos para una cooperación política". En Natalia Álvarez Molinero. Daniel Oliva Martínez. Nieves Zúñiga García-Falces (Ed.). *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Hacia un mundo intercultural y sostenible*, Madrid, Catarata. Pp. 129-163.
- Martínez, M. (2009). *La participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo de la Comisión Europea*, Salamanca, Universidad de Salamanca. Tesis Doctoral.
- Mateos, A. (2004). "Ciudadanos y participación política". Salamanca: Universidad de Salamanca. Disponible en World Wide Web: <<http://www.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/ciudadanosyparticipacion.pdf>> [Consultado el 15-01-09].
- Mcclosky, H. (1974). "Participación política" en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Madrid, Aguilar. Tomo VII. Pp. 625-636.
- MEDPI, Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. (2010). *Informe provisorio del estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones. Informe del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Organización de las Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. 17 de mayo de 2010. Núm. A/HRC/EMRIP/2010/2.
- Meentzen, A. (2007). *Políticas públicas para los pueblos indígenas en América Latina. Los casos de México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia*, Lima, Fundación Konrad Adenauer.
- Merino, M. (2001). *La participación ciudadana en la democracia*, México, Instituto Federal Electoral. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática núm. 4. Cuarta edición.
- OIDP, Observatorio Internacional de la Democracia Participativa. (2006). *Guía práctica Evaluación Procesos Participativos*, Barcelona, Secretaría Técnica del Observatorio Internacional de la Democracia Participativa, Ajuntament de Barcelona, Institut de Govern i Polítiques Públiques de la Universitat Autònoma de Barcelona. Disponible en World Wide Web: <http://www.oidp.net/es/v_publicaciones_4.php> [Consultado el 12-11-08].
- Oliva, D. (2005). *La cooperación internacional con los pueblos indígenas. Desarrollo y derechos humano*, Madrid, Centro de Comunicación, Investigación y Documentación entre Europa, España y América Latina (CIDEAL).
- (2009). "El derecho al desarrollo de los pueblos indígenas: la evolución conceptual y su inclusión en la declaración de Naciones

- Unidas". En ÁLVAREZ MOLINERO, Natalia. Daniel Oliva Martínez. Nieves Zúñiga García-Falces. (Ed.). *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Hacia un mundo intercultural y sostenible*, Madrid, Catarata. Pp. 233-265.
- OIT (1989). *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*. Adoptado durante la Septuagésima Sexta Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, el 27 de Junio de 1989 en Ginebra, Suiza.
- ONU (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Adoptada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948.
- ONU (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Aprobado por la Resolución A/RES/2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966.
- ONU (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Aprobado por la Resolución A/RES/2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966
- ONU (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en la 107ª Sesión Plenaria, el 13 de Septiembre de 2007.
- ONU (2005). *Informe del Seminario internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas*. Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. Cuarto periodo de sesiones. Informe: E/C.19/2005/3. Disponible en World Wide Web: <<http://www.un.org/spanish/indigenas/2005/documents.html>>. [Consultado el 10-10-08].
- _____ (2006). *Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos*, 18ª reunión de los presidentes de los órganos creados en virtud de los tratados de derechos humanos, Ginebra. Disponible en World Wide Web: <http://www2.ohchr.org/english/issues/indicators/docs/HRI-MC-2006-7_sp.pdf> [Consultado el 05-04-10].
- PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1993). *Participación popular. Informe sobre Desarrollo Humano 1993*, Madrid, Centro de Comunicación, Investigación y Documentación entre Europa, España y América Latina (CIDEAL).
- _____ (2002). *Profundizar la democracia en un mundo fragmentado. Informe sobre Desarrollo Humano 2002*. Madrid: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Ediciones Mundi-Prensa.
- Rodríguez-Piñero, L. (2007). "La internacionalización de los derechos indígenas en América Latina: ¿el fin de un ciclo?" En Salvador Martí I Puig (Ed.). *Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*, Barcelona, Fundació CIDOB. Pp. 181-200.
- Saldívar, E. (2007). *Empoderamiento o disciplina: La política de participación indígena en programas de desarrollo en México*, México, Universidad Iberoamericana, Instituto de Investigaciones sobre Desarrollo Sustentable y Equidad Social. Serie Documentos de Investigación núm. 20.
- Sánchez, E. (2008) *Consulta, participación y consentimiento en el marco de la declaración de las Naciones Unidas*, Lima. Disponible en World Wide Web: <www.undg.org/docs/9511/06.-Esther-Sanchez.doc> [Consultado el 06-04-09].

- Sani, G. (1991). "Participación política". En Norberto Bobbio. Nicola Matteucci. Gianfranco Pasquino. Jorge Tula. José Arico. *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI. Tomo II. Pp. 1137-1140.
- Schkolnik, S., Del Popolo, F. (2005). "Los censos y los pueblos indígenas en América Latina: una metodología regional". En Fabiana Del Popolo y Magally Avila (Ed). *Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: información sociodemográfica para políticas y programas*, Santiago, CEPAL. Pp. 249-272. Disponible en World Wide Web: < <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/25730/P25730.xml&xsl=/celade/tpl/p9f.xsl&base=/celade/tpl/top-bottom.xsl> > [Consultado el 21-10-09].
- Sen, A. (1999). "Democracy as universal value". En *The Journal of Democracy*, Washington, The Johns Hopkins University Press. Vol. 10. Núm. 3.
- Stavenhagen, R. (2008). *Los pueblos indígenas y sus derechos*: México: Oficina en México de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- ____ (2009). "Los pueblos indígenas como nuevos ciudadanos del mundo". En ÁLVAREZ MOLINERO, Natalia. Daniel Oliva Martínez. Nieves Zúñiga García-Falces. (Ed.). *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Hacia un mundo intercultural y sostenible*. Madrid: Catarata. Pp. 19-36.
- Thompson, J. (2002). *Taking Responsibility for the Past: Reparation and Historical Injustice*. Cambridge: Polity Press.
- UN, United Nations. (2009) *State of the World's Indigenous Peoples*. New York: Secretariat of the Permanent Forum of Indigenous Issues.
- UNICEF. (2009). Atlas sociolingüístico de pueblos indígenas en América Latina. Cochabamba: FUNPROEIB Andes.
- Valenzuela, M. y Rangel, M. (2004) *Desigualdades entrecruzadas: pobreza, género, etnia y raza en América Latina*. Santiago: OIT.
- Vallés, J. (2000). *Ciencia política: una introducción*, Barcelona, Ariel.
- Van Cott, D. (2003). "Cambios Institucional y partidos étnicos en Suramérica" en Análisis Políticos Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, No. 48. Pp. 26-51.
- ____ (2005). *From Movements to Parties in Latin America: The Evolution of Ethnic Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Yashar, D. (1996) "Indigenous People's Protest and Democracy in Latin America" En Jorge I. Domínguez y Abraham F. Lowenthal (Ed.) *Constructing Democratic Governance. Latin America and the Caribbean in the 1990's*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. Pp. 87-105.
- Yrigoyen, R. (2008). "De la tutela a los derechos de libre determinación del desarrollo, participación, consulta y consentimiento. Fundamentos, balance y retos para su implementación". Evento sobre consulta previa. Agencia Nacional de Hidrocarburos. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.

____ (2009). "Integración y complementariedad de los derechos de participación. Consulta previa y consentimiento a propósito de la integración de la Declaración y el Convenio 169 en una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos" En Natalia Álvarez Molinero et al. (2009) *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Hacia un mundo intercultural y sostenible*. Madrid: Catarata. Pp. 349-368.

Zúñiga, N. (2004). "El movimiento indígena en América Latina: de <<objeto>> a <<sujeto>>". En Salvador Martí I Puig y José María Sanahuja. (Coord.) *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca. Pp. 35-52.

Recibido: 09/12/2010 • **Aceptado:**
17/03/2011

