

ALGUNAS CARENCIAS DE LAS CUMBRES UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA Y DEL PROGRAMA EUROSOCIAL: LA SOCIEDAD CIVIL Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS

J. Daniel Oliva Martínez

Área de Derecho Internacional Público
Universidad Carlos III de Madrid

Resumen

En este artículo pretendemos poner de manifiesto que pese a los avances que se han producido y el interés demostrado por algunos Estados europeos y latinoamericanos en incorporar en las cumbres UE-América Latina las propuestas de la sociedad civil, un importante sector de la misma de la región latinoamericana no está suficientemente representado. Nos referimos a los pueblos indígenas y sus organizaciones, que vienen obteniendo un indudable protagonismo político y social en sus países y consolidando sus plataformas de participación, y cuya presencia es mínima tanto en las Cumbres como en el denominado *Programa Eurosoci* que viene desarrollando la Comisión Europea, en respuesta a las necesidades en materia de cohesión social detectadas en el transcurso de aquéllas. Ni los pueblos indígenas tienen una participación real ni sus demandas y prioridades son tenidas globalmente en cuenta en los procesos de cooperación y asociación birregional.

Palabras clave

Cumbres UE-América Latina, Programa Eurosoci, Comisión Europea, Pueblos Indígenas, Políticas Públicas, Cohesión Social, Desarrollo, Procesos de Asociación.

1. Introducción

Parece indudable que la cooperación eurolatinoamericana ha llegado a cotas muy significativas en la última décadaⁱ. En todo ello han jugado un papel destacable las Cumbres birregionalesⁱⁱ, llamadas a generar un marco de encuentro, intercambio de experiencias, líneas de cooperación conjuntas y un clima de confianza tendente a reforzar los procesos de asociación. Como resultado de estas cumbres la Comisión Europea ha puesto en marcha el *Programa Eurosoci* que tiene por objetivo reformar las políticas públicas sociales de la región latinoamericana, buscando la innovación de los recursos de gestión de estas políticas, mejorando su eficiencia para lograr el desarrollo y la cohesión social. Sin embargo ni las Cumbres ni el mencionado Programa Eurosoci han tenido suficientemente en cuenta hasta la fecha a los pueblos indígenas

presentes en la mayoría de los Estados Latinoamericanos y que según los estudios más conservadores englobarían a unos cincuenta millones de personas.

Los pueblos indígenasⁱⁱⁱ, que habitan América Latina y el Caribe, tradicionalmente han manifestado índices de pobreza humana que les han colocado en una posición económica y social altamente vulnerable y les ha situado entre los grupos sociales más desfavorecidos. A pesar del protagonismo político que han alcanzado en los últimos tiempos, los pueblos indígenas siguen siendo los más pobres al interior de las naciones, sus integrantes se recuperan más lentamente de las crisis económicas, tienen menores niveles de ingreso, escaso acceso a servicios de calidad, mayores índices de analfabetismo y abandono escolar que el resto de la población y una limitada asistencia sanitaria, entre otras carencias de oportunidades básicas^{iv}. Debido al nivel de abandono, de exclusión y de subdesarrollo en el que subsisten gran parte de los pueblos indígenas, estos colectivos se han convertido en las últimas dos décadas en objetivo prioritario de las políticas de Estado de cooperación internacional, muy especialmente de las de los Estados integrantes de la Unión Europea. Por todo lo expuesto, parecería razonable que sus necesidades particulares, como comunidades etnoculturales diferenciadas en situación de especial vulnerabilidad, deberían ser tenidas en cuenta en el marco de los procesos de asociación y cooperación birregional protagonizados por los países europeos y latinoamericanos. Pues bien, como hemos adelantado, acontece todo lo contrario.

2. El tratamiento de los pueblos indígenas en las Cumbres Unión Europea-América Latina

En efecto el estudio del desarrollo de los trabajos y conclusiones de las cuatro cumbres celebradas entre la Unión Europea y los países de América Latina y el Caribe desde 1999 hasta la fecha (Río; Madrid, Guadalajara y Viena) y de los trabajos preparatorios de la Cumbre de Lima (mayo de 2008) pone de manifiesto que el asunto de la cooperación birregional con pueblos indígenas no ha sido un tema central y su tratamiento no siempre ha sido el más adecuado. De esta forma ni las mesas de discusión sobre cohesión social o desarrollo sostenible, los documentos de trabajo, las

reuniones subregionales, los informes de evaluación, las propuestas sobre los valores comunes o compartidos o las declaraciones políticas finales han sabido recoger, a mi juicio, la trascendencia que la cuestión indígena debe tener en la acción coordinada entre la Unión Europea y los países latinoamericanos^v.

El tratamiento concedido a los pueblos indígenas en el marco de las Cumbres ha fluctuado entre:

1. Las referencias tangenciales, ya que el tema indígena nunca ha ocupado un lugar relevante en los trabajos y documentos preparatorios o finales.
2. La confusión terminológica y conceptual, puesto que se han utilizado indistintamente los conceptos de pueblos, comunidades o poblaciones indígenas sin tener en cuenta los diferentes significados de esas denominaciones y la proyección político-jurídica internacional de cada una de ellas.
3. La tendencia a identificar a los pueblos indígenas con otros grupos vulnerables, como las minorías étnicas, cuya situación en el plano político-social y de reconocimiento jurídico de sus derechos no debería equiparse.

Ciertamente para aquellos que llevamos tiempo trabajando en el ámbito de la investigación sobre cooperación internacional con pueblos indígenas y los procesos de reconocimiento de sus derechos diferenciados, este tratamiento inadecuado y residual que han realizado las cumbres de la Unión Europea y América Latina y el Caribe (desde Río hasta la más reciente de Lima) es algo que llama necesariamente nuestra atención principalmente por dos motivos, ambos interrelacionados. El primero tiene que ver con la importancia y protagonismo que los pueblos indígenas han ido alcanzando en toda la región en el campo de la movilización y la representación política, con procesos de participación e intervención social tremendamente dinámicos y caracterizados por un discurso de resistencia frente a las dinámicas envolventes y de rechazo a los tradicionales modelos de desarrollo. Sorprende que las propuestas e iniciativas de

institucionalización de la cooperación birregional y de generación de nuevas asociaciones estratégicas en el marco de las Cumbres no hayan tenido suficientemente en cuenta la relevancia de los pueblos indígenas, sus organizaciones representativas y la importancia de sus reivindicaciones para el conjunto de la región latinoamericana.

En segundo lugar llama profundamente la atención que muchos de los Estados (tanto europeos como latinoamericanos), integrantes de las cinco cumbres celebradas hasta el momento (y ya incluimos la de Lima) y que vienen participando en los procesos internacionales de reconocimiento internacional de los derechos de los pueblos indígenas y de redefinición de las políticas de cooperación con estos grupos, en el ámbito de las Naciones Unidas, la OEA o el Fondo Indígena, no hayan mostrado un mayor interés en que estas cuestiones ocupasen un lugar central o al menos no meramente residual según se trasluce del estudio de las cumbres y los trabajos paralelos.

3. El Programa Eurosocial

Por otro lado de entre los cinco sectores identificados como claves en el Programa Eurosocial de la Comisión Europea: (Justicia, Salud, Educación, Fiscalidad y Empleo) ninguno de ellos integra un tratamiento específico sobre las políticas públicas destinadas a los pueblos indígenas.

Bien es verdad que este programa de cooperación técnica parte de la premisa de que la clave de su éxito está en el intercambio de experiencias y que los países europeos no pueden aportar muchas experiencias –seamos realistas- en materia de políticas públicas con pueblos indígenas más allá del caso de los países nórdicos en relación con el pueblo indígena sami, el caso de Dinamarca y los indígenas inuits de Groenlandia o Francia con los pueblos indígenas de los territorios de ultramar. Pese a ello, a nuestro juicio, sí debería ocupar un lugar privilegiado el análisis y la propuesta de mejora de las políticas públicas especializadas que los países latinoamericanos vienen poniendo en marcha a favor de la inclusión de los pueblos indígenas. Estas políticas han evolucionado en las últimas décadas desde el indigenismo integracionista de antaño a los nuevos modelos, afianzados en el reconocimiento y el respeto a la diversidad^{vi}.

Tres son a mi juicio los sectores del Programa Eurosocietal que más relación tienen con los pueblos indígenas y en los que sin embargo, como en los otros dos restantes, no se han contemplado las necesidades específicas de estas comunidades etnoculturales. Me estoy refiriendo a los sectores de justicia, educación y salud.

En efecto el *sector de justicia* del Programa Eurosocietal de la Comisión, llamado a favorecer el intercambio de experiencias en el ámbito de la administración de justicia, el acceso a la justicia de los sectores más vulnerables o el perfeccionamiento de la formación de los operadores judiciales, no presta en absoluto atención a las cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas. Debemos destacar esta carencia como importante, si tenemos en cuenta la relevancia práctica que al interior de los países está obteniendo todo lo relativo a la regulación de la justicia comunitaria, el papel de las autoridades judiciales tradicionales de los pueblos indígenas, los sistemas propios de resolución de conflictos, la coordinación entre la justicia indígena y la justicia estatal o el reconocimiento por parte de la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas del derecho al Derecho propio de estas comunidades^{vii}.

Por su parte el *sector educación* asume como objetivos prioritarios el mejoramiento de la políticas públicas tendentes a perfeccionar el acceso a la escuela básica y la educación primaria, el trabajo en materia educativa de las poblaciones más desfavorecidas de las grandes ciudades, la educación en el medio rural, las relaciones entre el sistema educativo y los contextos de violencia, el trabajo específico con jóvenes en situación de exclusión y la educación en las prisiones. No se recoge sin embargo ninguna línea de trabajo relativa a la educación bilingüe intercultural, la lucha contra los prejuicios y estereotipos en la escuela o el tratamiento adecuado de la diversidad que deben recoger los libros de texto. No parece pues que el Programa Eurosocietal se haya planteado objetivo alguno tendente a fomentar la difusión del valor y el reconocimiento social desde el sistema educativo de las culturas indígenas, lo cual llama poderosamente la atención, ya que la tendencia debería ser otra al trabajar desde la UE en cooperación con países latinoamericanos que empiezan a reconocerse, incluso constitucionalmente, como pluriculturales o multinacionales. Tampoco el Programa Eurosocietal hace referencia alguna, aunque sea tangencialmente, a la educación superior y de calidad para pueblos indígenas una de las demandas generalizada de las principales organizaciones

indígenas más representativas de la región, que afortunadamente está siendo atendida desde un ámbito de cooperación iberoamericana^{viii}.

Por último deberíamos referirnos al *sector salud* del Programa Eurosocietal. Dentro de este sector se han tenido en cuenta varias prioridades en la cooperación birregional eurolatinoamericana: el desarrollo de la protección social, la mejora de los servicios de salud y especialmente de la atención primaria, el perfeccionamiento y mejor adecuación de las políticas de salud pública y la promoción de políticas de salud en las comunidades con sectores más vulnerables. Podríamos pensar que en esta última prioridad está recogida la atención a las cuestiones de salud de los pueblos indígenas desde el Programa Eurosocietal, pero el tratamiento es excesivamente generalista y a nuestro juicio poco afinado si tenemos en cuenta las necesidades que en materia de salud vienen poniendo de manifiesto los pueblos indígenas en la región. De esta manera a diferencia de los que vienen realizando organizaciones especializadas de ámbito universal o regional^{ix}, la Comisión Europea no ha contemplado entre sus líneas de acción del Programa Eurosocietal nada relacionado con la salud tradicional indígena, los conocimientos ancestrales o la coordinación con los sistemas de salud nacionales en lo que habría supuesto sin duda un abordaje más integral en el tema de las políticas públicas de salud, especialmente en muchos contextos, donde la población indígena es muy numerosa y por lo tanto las prácticas de medicina tradicional, están muy extendidas.

En definitiva el Programa Eurosocietal de la Comisión Europea, llamado a mejorar las instituciones del Estado, reforzar la formación de funcionarios y adecuar las políticas públicas a las necesidades de la región, incomprensiblemente invisibiliza a los pueblos indígenas.

Especialmente grave me parece esta constatación más aún cuando lo que precisamente vienen reclamando y exigiendo los pueblos indígenas de la región latinoamericana podría resumirse en los tres puntos siguientes:

1. Por un lado la puesta en marcha, redefinición o en su caso mejora de las políticas públicas destinadas a estas comunidades.

2. La coordinación de esas políticas con otras de ámbito nacional destinadas a grupos poblacionales también en situación de especial vulnerabilidad (mujeres, infancia, juventud, personas con discapacidad, tercera edad...) y con las políticas públicas de otras naciones latinoamericanas

3. Y por último, la implicación activa de los interesados a través de sus particulares estructuras de participación y ese nuevo sujeto político que es la comunidad, en la definición de estas políticas públicas, así como la presencia de profesionales indígenas cualificados al frente de las instituciones especializadas de la administración nacional encargadas aplicarlas.

4. Reflexiones finales

No parece que en el futuro la integración de la cuestión indígena tanto en las Cumbres como en el Programa Eurosocial vaya a hacerse realidad a tenor de lo recogido en las comunicaciones que reflejan las prioridades en el marco de asociación Unión Europea / América Latina, los documentos estratégicos regionales (RSP) que definen la programación plurianual o los informes para la preparación de la cooperación birregional de los próximos años^x.

A pesar de ello, este tratamiento, a mi juicio, probablemente inadecuado y a todas luces insuficiente del tema indígena en las Cumbres UE-ALC, el Programa Eurosocial y otros programas a los que aquí no hemos podido referirnos (URBAN, @LIS, ALBN) no debe llevarnos a negar lo que es una realidad consolidada desde hace años e iniciada antes de la reunión de Río. Me refiero a la existencia de un campo de cooperación específico euro-latinoamericano-caribeño para la protección de los pueblos indígenas. Si tal y como se nos señala en documentación oficial, entendemos que el carácter de la cooperación birregional ha de ser entendido de manera flexible a fin de determinar cómo se establecen las relaciones entre ambas regiones y si a partir de ello la cooperación birregional no estaría limitada únicamente al marco de las Cumbres, sino que también incluiría las acciones que se inician en uno o diversos Estados de la Unión Europea o en la Comisión Europea (y no solamente el Programa Eurosocial) o en uno o

varios países de América Latina o en alguna organización suya donde participen diversos países (más de uno) de ambas regiones^{xi}, podemos afirmar que, uno de los sectores más pujantes de la cooperación birregional está relacionado, paradójicamente, pese al tratamiento improcedente de las Cumbres y la desatención del Programa Eurosocial, con el trabajo en favor de los pueblos indígenas y el reconocimiento de sus derechos diferenciados.

De esta manera la cooperación europea con América Latina y el Caribe ha asumido políticas de compromiso con los pueblos indígenas desde el renovado enfoque del autodesarrollo que se vislumbra –necesariamente- como un desarrollo participativo, con identificación étnica, respetuoso con el medio ambiente y la buena administración de los recursos naturales, sin imposiciones, congruente con la defensa de los derechos indígenas y el reconocimiento de su identidad diferenciada y en donde la cultura y las tradiciones han de jugar un papel fundamentador en el proceso de fortalecimiento y mejora de las condiciones de vida de los pueblos indígenas. Un modelo para la acción, comprometido con el pluralismo y la diversidad cultural, en el que los beneficiarios han de ser los protagonistas absolutos y agentes activos de su propio desarrollo.

Responder a la pregunta de cómo se desarrolla la cooperación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe en materia de pueblos indígenas, más allá de las carencias de las Cumbres y el Programa Eurosocial, requiere de una clasificación que nos sitúa ante dos tipos de acciones diferenciadas según el contenido, los mecanismos de intervención y los agentes últimos que las realizan.

De esta manera por un lado debemos situar la cooperación con los pueblos indígenas que realizan los países europeos directamente, mediante donaciones o créditos que tienen como destinatarios a los gobiernos, organizaciones o comunidades indígenas de los países receptores (en muchas ocasiones canalizada por las ONG). Al respecto debemos mencionar la importancia que ha adquirido la cooperación bilateral de países como España, Alemania o Dinamarca a través de sus agencias, programas y estrategias especializadas^{xii}.

Además existe otra modalidad de cooperación de los Estados europeos que aquí nos interesa especialmente resaltar, me refiero a aquella que realizan apoyando las

líneas de cooperación promovidas desde la propia Unión Europea^{xiii} o como miembros integrantes del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, organización en la que también participan el conjunto de Estados Latinoamericanos, financiando sus programas y estrategias de ayuda a estas comunidades culturales diferenciadas.

Pese a ello lo cierto es que, si nos centramos en las Cumbres y el Programa Eurosocietal, objeto de análisis de este trabajo, los pueblos indígenas, a tenor de las escasas o confusas referencias que sobre ellos y su particular problemática e identidad se han recogido hasta la fecha tal y como hemos intentado poner de manifiesto, no han obtenido el protagonismo que merecen debido a la vulnerabilidad en la que se encuentran y el contexto de emergencia indígena en la región.

Por eso nos permitimos concluir que pese a los esfuerzos desplegados a lo largo de estos años, la sociedad civil no está suficientemente representada en el marco de los procesos de asociación y cooperación birregional, pues de estarlo, si tenemos en cuenta el protagonismo político y social de los pueblos indígenas en toda Latinoamérica y su capacidad de incidencia en la toma de decisiones de muchos gobiernos, la referencias a sus problemas concretos y prioridades en materia de desarrollo estarían más claramente reflejadas en la documentación oficial y en la ejecución de los programas de cooperación^{xiv}.

NOTAS

ⁱ Algunos trabajos recientes se han ocupado de las principales líneas de cooperación entre la UE y América Latina. Vid. SOTILLOS, J. A. *Un lugar en el mundo: La política de desarrollo de la UE*, La Catarata, Madrid, 2006 y ESCRIBANO, J. E. *El espacio eurolatinoamericano: perspectivas para la cooperación y el comercio*, CIDEAL, Madrid, 2007.

ⁱⁱ Cuando realizamos este trabajo comienza la V cumbre en Lima.

ⁱⁱⁱ Asumimos en este trabajo de manera operativa la definición del Convenio 169 de la OIT sobre “Pueblos Indígenas y Tribales en Estados Independientes”. La definición está contenida en el artículo 1: “1.El presente Convenio se aplica: a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial b) a los pueblos en países independientes considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas. 2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio. 3. La utilización del término pueblos en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el Derecho internacional.” Se trata de la primera definición positiva en la que se reconoce a los indígenas como

pueblo, frente a las categorías de minorías o poblaciones, términos devaluados jurídica y políticamente, lo cual constituyó un importante avance a pesar de la cancela jurídica que aparece en el numeral nº 3 del artículo. Quizás una de las aportaciones más importantes recogidas en esta definición tenga que ver con la desaparición de la identificación entre pueblos indígenas y poblaciones tribales, lo que abriría la definición incluso a poblaciones urbanas y la importancia que se concede a la autoconciencia de pertenencia a un pueblo indígena, lo que se traduce en la incorporación de una dimensión objetiva y otra subjetiva, complementarias e interrelacionadas, a tener muy en cuenta a la hora de designar a una comunidad etnocultural diferenciada como pueblo indígena.

^{iv} Para el contexto latinoamericano puede consultarse el estudio de HALL, G. y PATRINOS, H. A. *Pueblos Indígenas, Pobreza y Desarrollo Humano en América Latina: 1994-2004*, Banco Mundial, 2005. También una visión de conjunto nos proporciona la *Estrategia para el Desarrollo Indígena del Banco Interamericano de Desarrollo*, Departamento de Desarrollo Sostenible, Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario, 22 de marzo de 2006, Washington.

^v Como botón de muestra baste citar la *Declaración de Río*, (párrafo 16); *El Plan de Acción de la Cumbre de Río* (párrafo 43); los resultados de las *Mesas de Trabajo sobre Cohesión Social de la Cumbre de Río*; el *Documento sobre Valores Comunes de la Cumbre de Madrid* (párrafo 77); las *relatorias de las reuniones subregionales UE-América Central, UE-Mercosur, UE-Caribe, UE-Comunidad Andina*, celebradas en el marco de la Cumbre de Madrid; la *Declaración de Guadalajara*, (párrafo 61) y la *Declaración de Viena* (párrafo 5). También toda la documentación preparatoria de la Cumbre de Lima.

^{vi} Ha sido en el marco del Fondo Indígena, vinculado a la cooperación iberoamericana, donde se han celebrado varias reuniones entre los países latinoamericanos, España y Portugal, centradas en el intercambio de experiencias sobre las políticas públicas destinadas a los pueblos indígenas. No así en un ámbito de colaboración entre la UE y Latinoamérica.

^{vii} La Declaración fue adoptada en diciembre de 2007 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Ya el artículo 8 del Convenio 169 apuntaba algo al respecto.

^{viii} Nos estamos refiriendo aquí al Programa de la Universidad Indígena Intercultural que viene desarrollando con la colaboración de diferentes centros universitarios asociados, entre ellos algunos españoles, como la Universidad Carlos III de Madrid, el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe desde hace algunos años.

^{ix} Cabe mencionar los programas que viene poniendo en marcha la Organización Mundial de la Salud o la Organización Panamericana de la Salud.

^x Vid. Documento de Trabajo: *Cuestiones para la preparación de la cooperación regional 2007-2013*. Bruselas, 2006.

^{xi} Vid. *Informe de Evaluación*, Madrid 17 de mayo de 2002, SN.2346/4/02.REV.4. Párrafo 12.

^{xii} Y aquí debemos referirnos muy especialmente a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, al Programa Indígena dependiente de la misma y a la Estrategia Española de Cooperación con Pueblos Indígenas aprobada en 2007.

^{xiii} Donde más se ha destacado la cooperación de la UE con pueblos indígenas ha sido en la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos, en el Programa para la Conservación y Uso Sustentable de los Bosques Tropicales y en el Programa de Cofinanciación para ONGD. Y todo ello sin que podamos afirmar que la UE cuente con una política consolidada y clara en materia de cooperación con pueblos indígenas.

^{xiv} Bastante desalentador al respecto ha sido comprobar como ni siquiera en el Encuentro paralelo de la sociedad civil de la Cumbre de Lima (celebrado entre el 16 y 18 de abril de 2008), los pueblos indígenas han tenido un mínimo protagonismo. La Declaración final de este Encuentro apenas hace alusión a los mismos.