

REFLEXÕES SOBRE O PAPEL DO FORUM PERMANENTE SOBRE QUESTÕES INDÍGENAS DAS NAÇÕES UNIDAS EM RELAÇÃO AOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO

Victoria Tauli-Corpuz

1 Introdução

A Cúpula de Alto Nível das Nações Unidas que revisará em setembro de 2010 a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) deveria ser tomada como uma oportunidade para se investigar com mais atenção se os povos indígenas foram levados em consideração pelos ODMs. Uma das características distintivas dos ODMs são as metas com prazos e indicadores estabelecidos, a única exceção é o Objetivo 8. Dez anos já se passaram desde a elaboração dos ODMs e já se concluiu que a maioria dos ODMs não serão atingidos. Algumas das razões citadas para o fracasso em se cumprir os ODMs são a crise financeira global e as mudanças climáticas. Contudo, o fato de que os ODMs foram construídos sem ligação com as causas estruturais dos diferentes problemas ligados ao desenvolvimento foi precisamente uma das críticas dos ativistas e especialistas em direitos humanos em relação aos ODMs. A menos que os ODMs sejam vistos em contexto sócio-econômico, político e cultural mais amplo e a menos que sejam abordados a partir de uma perspectiva dos direitos humanos, os ganhos serão apenas transitórios e, portanto, não sustentáveis.

Para preencher esta lacuna, alguns órgãos de direitos humanos e programas, fundos e agências das Nações Unidas bem como especialistas em direitos humanos e direitos de povos indígenas esforçaram-se para fazer convergirem os ODMs e o marco dos direitos humanos. Tentaram relacionar os ODMs com a realização de direitos específicos reconhecidos pelo direito internacional dos direitos humanos. Para os povos indígenas, essa seria a abordagem mais pertinente, porque os Objetivos por si só podem ser atingidos sem que certos grupos sociais sejam levados em consideração. A adoção da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas pela Assembléia Geral das Nações Unidas foi significativa para os esforços de interpretar os ODMs pela lente dos direitos humanos. A Cúpula de Alto Nível e o processo que conduziu a ela deveriam, assim, ser utilizados como

uma oportunidade para se avaliar se a implementação dos ODMs teve impacto positivo na situação dos povos indígenas e se essa contribuiu para a promoção, o respeito e a observância dos direitos dos povos indígenas.

Este artigo examinará como a implementação dos ODMs levou em consideração os povos indígenas e identificará os impactos positivos e negativos dos ODMs sobre seus direitos. Apresentará ainda alguns dos esforços empreendidos pelos povos indígenas, pelo Fórum Permanente das Nações Unidas sobre Questões Indígenas e por outros órgãos do Sistema da ONU ligados aos direitos humanos e aos ODMs. Serão apresentadas algumas recomendações com relação aos modos pelos quais se pode enfrentar os desafios que se colocam à frente.

2 Os direitos humanos como marco holístico para o desenvolvimento

Os direitos contidos na Declaração das Nações Unidas que foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 2007 “constituem os padrões mínimos para a sobrevivência, a dignidade e o bem-estar dos povos indígenas do mundo” (Artigo 43, UNDRIP, sigla em inglês referente à Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas). Assim, a UNDRIP deveria servir como o marco para a avaliação das operações e das políticas de desenvolvimento existentes, tal como os ODMs, em relação aos povos indígenas. Como Robert Archer, especialista em direitos humanos, afirmou em um simpósio sobre direitos humanos e ODMs:

“os direitos humanos constituem o marco mais holístico para tratar de questões de desenvolvimento, o que inclui novas modalidades de assistência: a autoridade legal, a objetividade e a legitimidade política do sistema internacional de direitos humanos implicam que seus princípios e padrões oferecem critérios poderosos para a avaliação de prioridades, processos e resultados de desenvolvimento. Os princípios de direitos humanos fundamentais de equidade e accountability também poderiam oferecer diretrizes para a ação do desenvolvimento”

(ARCHER, 2005).

Desde a colonização até os dias atuais, a implementação de modelos dominantes de desenvolvimento contribuiu para muitas violações dos direitos humanos dos povos indígenas, especialmente o direito a autodeterminação, o direito a suas terras, territórios e recursos, o direito à subsistência tradicional e os direitos culturais, entre outros. Chamamos esse processo de “agressão do desenvolvimento”. Os ativistas indígenas que vieram para as Nações Unidas em números crescentes a partir do fim da década de 1970 foram aqueles cujas comunidades foram afetadas pelos denominados projetos de desenvolvimento, como mega-barragens hidrelétricas, extração de madeira e mineração, entre outros. Como os povos indígenas não conseguem receber reparação dentro das fronteiras nacionais, as Nações Unidas tornaram-se o espaço para o qual têm levado suas reclamações sobre os modos pelos quais seus direitos são violados em nome do desenvolvimento. Esta é uma das principais razões por que fizemos pressão em favor da adoção da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

Como os ODMs são objetivos de desenvolvimento negociados pelos Estados em 2000, é importante garantir que sua implementação não resulte em violação dos direitos dos povos indígenas. É triste a situação de pobreza em que vivem os povos indígenas hoje, e será trágico se os Objetivos globais para combate à pobreza levem mesmo ao aumento do empobrecimento desses povos. As Nações Unidas deixaram claro que os povos indígenas, que compõem cerca de 5% do total da população mundial, correspondem a 15% das pessoas que vivem em situação de pobreza no mundo e representam um terço da população mundial rural extremamente pobre (NAÇÕES UNIDAS, 2009a). Um relatório sobre ODMs da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe (CEPAL, 2005) adicionou ainda que “os povos indígenas enfrentam grandes disparidades em termos de acesso a educação e saúde e qualidade desses serviços. Na Guatemala, por exemplo, 53,5% dos jovens indígenas entre 15 e 19 anos não têm educação primária completa, em comparação com aos 32,2% da juventude não indígena. Na Bolívia, a taxa de mortalidade infantil entre os povos indígenas é próxima a 75/1000, em comparação com a de 50/1000 para a população não indígena.”

3 O Fórum Permanente das Nações Unidas sobre Questões Indígenas e os ODMs

Durante a quarta (2005) e a quinta (2006) sessões do Fórum Permanente das Nações Unidas sobre Questões Indígenas, os ODMs foram adotados como tópico especial. Esta autora, que presidiu tais sessões, preparou um relatório sobre ODMs e povos indígenas (TAULI-CORPUZ, 2005) para avaliar como os Objetivos 1 e 2 estão em processo de implementação em relação aos povos indígenas. Neste relatório, examinei como o desenvolvimento e a construção do Estado nacional resultou no aumento da exclusão e da discriminação contra os povos indígenas, o que levou a situações de empobrecimento que perduram até hoje. Destacou-se a situação de pobreza entre os povos indígenas, como documentado nos relatórios divulgados pelo Banco Mundial, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pelo Banco Asiático de Desenvolvimento. A linha comum nestes relatórios é a de que, nos países em que vivem os povos indígenas, a pobreza entre estes é difundida e grave, e o mapa da pobreza coincide com os territórios dos povos indígenas. Os povos indígenas estão desproporcionalmente representados entre os pobres e extremamente pobres do mundo. A seguir estão alguns dados estatísticos citados em relação à pobreza dos povos indígenas na América Latina.

Um relatório sobre o México afirma que os povos indígenas vivem em “condições alarmantes de extrema pobreza e marginalidade”. Este estudo observou que ser pobre e ser indígena eram sinônimos. Virtualmente, todos os povos indígenas que vivem em municípios com 90% ou mais de habitantes indígenas estão catalogados entre os extremamente pobres. Estatísticas na Guatemala demonstram que de 50% a 60% da população de 11 milhões de pessoas pertence a 23 povos indígenas. 54,3% deles são pobres, e 22,8% extremamente pobres. 60% dos domicílios não conseguem ganhar o equivalente à metade dos custos de suas necessidades alimentares mínimas, gastando grande parte de seus salários nisso.

Entre a população rural do Equador, da qual 90% são indígenas, quase todos vivem em extrema pobreza. Oito entre dez crianças indígenas no país vivem na pobreza. Comparando-se a incidência da pobreza entre a população indígena e a não indígena, o escritório da UNICEF para a América Latina e o Caribe mostrou que, na Guatemala, 87% da população indígena é pobre, enquanto 54% da população não indígena é pobre; no México, a proporção é de 80% para 18%; no Peru, de 79% para 50%; na Bolívia, de 64% para 48%.

Esta informação sobre a região é ainda reforçada pelo relatório do BID destacado no documento “The State of the World’s Indigenous Peoples” [O Estado dos Povos Indígenas do Mundo]. Este documento citou um estudo do BID sobre a América Latina que concluiu que “a diferença entre indígenas e não indígenas é frequentemente impressionante, como, por exemplo, no Paraguai, onde a pobreza é 7,9 vezes maior entre os povos indígenas que no resto da população. No Panamá, as taxas de pobreza são 5,9 vezes maiores, no México, 3,3 vezes maiores, e, na Guatemala, as taxas de pobreza entre os povos indígenas são 2,8 vezes maiores do que a do resto da população” (NAÇÕES UNIDAS, 2009b).

Ademais houve também um relatório produzido pelo Grupo de Apoio Inter-agências sobre Questões Indígenas (IASG, sigla em inglês) (NAÇÕES UNIDAS, 2005). Este órgão congrega mais de 30 agências, programas e fundos das Nações Unidas que se reuniram para apoiar o trabalho do Fórum Permanente e inclui o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO, sigla em inglês) e o Banco Mundial, entre outros. Também inclui outras instituições multilaterais, como a Comissão Européia, a Organização Internacional da Migração etc. O IASG organizou uma reunião em 2004 para investigar como os povos indígenas estavam incluídos nos processos e relatórios no âmbito dos ODMs e também apresentou recomendações para uma melhor implementação dos ODMs. O coordenador da Campanha do Milênio e alguns funcionários do PNUD apontados para o trabalho com ODMs estavam presentes nesta reunião.

A conclusão alcançada pelos participantes foi a da “ausência geral dos povos indígenas em grande parte do trabalho empreendido no contexto dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. A Campanha do Milênio ainda não visou aos povos indígenas; os países do Projeto Piloto do Milênio das Nações Unidas não focaram grupos marginalizados ou questões de preocupação para os povos indígenas, como território e administração dos recursos naturais ou direitos humanos culturais; e os relatórios nacionais de progresso, com algumas exceções, não incluíram efetivamente organizações de povos indígenas no processo de consulta e/ou abordaram povos indígenas no exercício de coleta de dados” (NAÇÕES UNIDAS, 2005). Tanto o relatório do IASG quanto o meu artigo expressaram preocupação com a possibilidade de os esforços para atingir os ODMs terem efeitos lesivos sobre os povos indígenas, como a aceleração da perda de suas terras e recursos naturais dos quais a subsistência dos povos indígenas tradicionalmente depende ou o deslocamento desses povos de suas terras.

Outra preocupação deriva do fato de que a situação dos povos indígenas frequentemente não é refletida nas estatísticas ou é oculta por médias nacionais.

Desse modo, os esforços para atingir os ODMs podem, em alguns casos, ter impacto negativo sobre os povos indígenas mesmo frente à melhoria dos indicadores nacionais. Nesse sentido, ressaltamos a necessidade de desagregação de dados, para que os diferentes impactos da implementação dos ODMs sobre aqueles que são invisíveis possam se tornar mais visíveis. Quando a primeira sessão do Fórum Permanente foi organizada em 2002, uma das ações prioritárias recomendadas pelos participantes aos Estados e agências das Nações Unidas foi a desagregação dos dados. Isso levou o Fórum a organizar um Workshop Internacional de Especialistas em Coleta e Desagregação de Dados para Povos Indígenas, a qual foi realizada entre 19 e 21 de janeiro de 2004. Uma recomendação deste Workshop reiterou a anterior.

Os povos indígenas deveriam *participar integralmente* como parceiros igualitários, em todos os estágios da coleta de dados, incluindo o planejamento, a implementação, a análise e a disseminação, o acesso e o retorno, com recursos e capacitação apropriados para tanto. A coleta de dados deve responder às prioridades e aos objetivos das próprias comunidades indígenas. A participação dos povos indígenas na construção dos conceitos, na implementação, na produção dos relatórios, na análise e na disseminação dos dados coletados é crucial, tanto em âmbito nacional quanto internacional. Os povos indígenas deveriam ser treinados e empregados por instituições de coleta de dados nos níveis nacional e internacional (NAÇÕES UNIDAS, 2004).

O Secretariado do Fórum Permanente também analisou regularmente muitos relatórios nacionais sobre os ODMs nos países onde há povos indígenas para analisar como os povos indígenas e seus problemas foram abordados. As questões que se apresentaram ao se ler esses relatórios foram as seguintes (NAÇÕES UNIDAS, 2006a): 1) os povos indígenas são mencionados no contexto do relatório como um todo? Se a resposta a essa pergunta é afirmativa, em que medida as questões relevantes aos povos indígenas são discutidas? 2) Os povos indígenas são abordados de modo setorial, ou seja, cada Objetivo traz diretrizes e/ou parâmetros para tratar dos povos indígenas no marco daquele Objetivo? 3) No processo de desenvolvimento de intervenções e planos de ação para atingir os Objetivos, há discussões sobre os povos indígenas? 4) Existe alguma proposta para se tratar dos povos indígenas na implementação dos ODMs em cada país? Se existem, quais são as propostas listadas?

A principal observação que emergiu de cada análise anual é que a situação dos povos indígenas, no melhor dos casos, não está refletida de maneira apropriada e, no pior dos casos, não é nem mesmo mencionada. O mais desanimador, de forma geral, é que os povos indígenas não foram nem mesmo consultados ou incluídos no processo de formulação, implementação, e avaliação dos ODMs e no desenvolvimento dos relatórios. O relatório das Filipinas para os ODMs de 2005, por exemplo, nem mesmo fez referência aos povos indígenas, a despeito do fato de haver uma Lei sobre os Direitos dos Povos Indígenas que reconhece a identidade e os direitos dos povos indígenas. Há também uma agência governamental, a Comissão Nacional sobre Povos Indígenas (CNPI), que é o órgão no comando da garantia da implementação da lei. A agência nacional que produziu o relatório provavelmente nem consultou a CNPI. Os povos indígenas não participaram de nenhuma forma efetiva na implementação e no monitoramento dos relatórios nacionais de ODMs.

As revisões sumárias de 2006 e 2007 de mais de 30 relatórios nacionais de

ODMs recomendaram que os “países com povos indígenas deveriam incorporar questões e desafios enfrentados pelos povos indígenas de forma específica diretamente no relatório nacional dos ODMs da seguinte forma: (a) incluindo os povos indígenas no contexto do relatório como um todo; (b) incluindo os povos indígenas no contexto da consecução de cada Objetivo em específico; (c) incluindo os povos indígenas no processo de planejamento do relatório como um todo e de cada Objetivo em específico; (d) incluindo a participação efetiva dos povos indígenas no processo de planejamento das propostas para intervenções futuras que irão afetá-los diretamente” (NAÇÕES UNIDAS, 2006a). Essas recomendações foram reiteradas nas revisões sumárias de 2008.

As observações do relatório de 2007, que compreendeu 11 países na América Latina, mostraram que (NAÇÕES UNIDAS, 2007):

“aproximadamente 27% dos relatórios nacionais de ODMs revisados incluíram de maneira competente os povos indígenas (3 em 11: Equador, Panamá, México). Outros 55% trataram das questões indígenas em diferentes graus (Argentina, Chile, Costa Rica, Honduras, Peru, e Venezuela), enquanto os demais 18% não chegaram nem a mencionar os povos indígenas (El Salvador e Paraguai).”

O relatório também concluiu que, salvo algumas exceções, os relatórios produzidos pelo Sistema das Nações Unidas e pelos governos não indicaram se receberam contribuições de organizações de povos indígenas. Uma exceção é o Peru, onde uma rede dos povos indígenas, AIDSEP, participou de grupos de trabalho para o relatório. No México, a Comissão Nacional para o Desenvolvimento dos Povos Indígenas (um órgão governamental) foi listado como uma agência contribuinte. A necessidade de desagregação dos dados foi enfatizada nesse relatório de 2007. Ele destacou que “uma melhor desagregação dos dados é indispensável para o monitoramento apropriado do progresso em direção à consecução dos ODMs nos países com povos indígenas e deveria ser uma prioridade fundamental para os governos e o Sistema das Nações Unidas” (NAÇÕES UNIDAS, 2007).

O Fórum Permanente também organizou uma reunião de grupo de especialistas sobre “ODMs, Povos Indígenas e Governança” em 2006. Foram apresentadas críticas pelos participantes sobre o fato de os ODMs e seus respectivos indicadores não refletirem as necessidades e preocupações específicas dos povos indígenas nem permitirem o monitoramento específico do progresso relacionado aos povos indígenas. As metas e os indicadores dos ODMs foram vistos como inadequados ao darem prevalência à renda monetária em relação aos meios de subsistência e à economia indígenas tradicionais, os quais supriram e continuam a suprir muitas das necessidades básicas dos povos indígenas em alimentação, abrigo e água, sem necessariamente gerar renda monetária.

Como definidos atualmente, os ODMs não levam em consideração modos alternativos de vida e sua importância para os povos indígenas, não apenas no sentido econômico, mas também com relação à base da solidariedade social e da identidade cultural. A consecução dos ODMs implica o risco de levar os povos indígenas a se juntarem ao exército de mão-de-obra excedente e se tornar parte

da economia do mercado global para aumentar a porcentagem da população que ganha mais que um dólar por dia. Eles não têm nenhum controle ou direito de manifestar sua opinião sobre como a economia de mercado global é conduzida, mas esta os induz a abandonar seus territórios tradicionais em busca de empregos ilusórios nas cidades e nos centros urbanos.

4 Não discriminação, igualdade, equidade e os ODMs

Os princípios básicos que dão suporte ao direito internacional dos direitos humanos são a não discriminação e a igualdade. Vale analisar se a implementação dos ODMs promove esses princípios. Diminuir pela metade a pobreza significa que haverá outra metade que não desfrutará da consecução do Objetivo. Quem serão essas pessoas que não serão beneficiadas? Em alguns países, essas pessoas são os povos indígenas. Isso reforça sua discriminação história e contínua. Em primeiro lugar, o empobrecimento dos povos indígenas é, sem sobre sombra de dúvida, resultado da discriminação incrustada nas políticas e nos programas coloniais e nacionais de desenvolvimento. Os esforços para modernizar os novos Estados nacionais pós-coloniais resultaram na marginalização e na destruição sistemáticas dos sistemas econômicos, sociais, culturais e políticos dos povos indígenas. Estes não se encaixam no modelo de sistema agrícola feudal controlado por grandes proprietários e políticos e nos esforços de modernização desenvolvidos na economia moderna de mercado.

Enquanto os territórios dos povos indígenas possuem grande riqueza em termos de recursos naturais, esses povos continuam a constituir as seções mais empobrecidas das populações de muitos países. Os recursos são extraídos pelo Estado e entidades não estatais sob licença dos Estados para extração de madeira, mineração ou estabelecimento de *plantations* agrícolas e de árvores. Uma fotografia da costa atlântica da Nicarágua pode ser uma fotografia de muitos territórios de povos indígenas ao redor do mundo (TAULI-CORPUZ, 2005):

“Enquanto região, a costa atlântica é excepcionalmente rica em termos de recursos naturais. Nas costas abundam peixes, camarões e lagostas; as florestas da RACA (Região Autônoma da Costa Atlântica) têm amplos povoamentos florestais de pinheiros e, em menor grau, mogno e outras madeiras duras; e há grandes depósitos de minerais (ouro, prata, cobre e chumbo), em especial, ao longo das nascentes dos rios na RACA. Historicamente, contudo, a extração desses recursos tem sido financiada e dirigida por interesses de fora da região, muitos dos quais indiferentes quanto ao desenvolvimento de longo prazo da costa atlântica. Os povos indígenas da região, conseqüentemente, têm tido pouca oportunidade de partilhar a exploração comercial dessa riqueza e ganhou pouco em termos de desenvolvimento de uma infraestrutura racionalmente planejada e mantida.”

Os povos indígenas têm inúmeras histórias para contar sobre como foram deslocados de suas comunidades ou impedidos de dar continuidade aos meios tradicionais de subsistência que são baseados no uso sustentável dos recursos naturais em seus territórios. Esses são casos claros de discriminação contra

os sistemas e a cultura dos povos indígenas. Na verdade, a cultura dos povos indígenas tem sido vista pelo Estado e pelas grandes empresas como obstáculo para o desenvolvimento e a construção da nação moderna. A cultura e a identidade dos povos indígenas são ligadas a suas terras, territórios e recursos. Desse modo, o deslocamento deles de seus território e lugares sagrados e a destruição do ecossistema de suas terras e águas têm impacto negativo sobre suas diferentes culturas e sistemas de conhecimento.

A assimilação à cultura, ao sistema econômico e à religião dominantes é altamente discriminatória, já que tem início na suposição de que as culturas indígenas são retrógradas e inferiores e, portanto, precisam ser modernizadas. Além disso, a ilusão de que deveria haver uma nação, um Estado, uma cultura, uma língua dentro de um país não corresponde de maneira alguma com as realidades de muitos países que são multinacionais, multilinguísticos e multiculturais, o que inclui múltiplos sistemas econômicos, legais e sistemas de governança, bem como diversas religiões.

A igualdade é outro princípio fundamental do direito internacional dos direitos humanos. A desigualdade e a falta de equidade são frequentemente tomadas uma pela outra, mas a diferença é que a “falta de equidade é uma desigualdade injusta e evitável e sua definição vem impregnada no sistema de valores da sociedade que a define” (ODI, 2005). Os altos níveis de falta de equidade baseados em fatores econômicos, em fatores de gênero, na localização urbana-rural e na etnia são evidências que demonstram a não realização de direitos sociais, econômicos e culturais básicos. Como os ODMs não foram elaborados no contexto dos direitos humanos, tratar da falta de equidade é incidental e não central em sua implementação.

Os ODMs são medidos de forma agregada, o que torna invisível a falta de equidade que persiste nos níveis nacional e subnacional. Evidências demonstram que a exclusão de setores sociais do gozo dos benefícios decorrentes do processo de desenvolvimento conduz à insustentabilidade dos ganhos econômicos, sociais e políticos e coloca em risco a segurança e a sustentabilidade da sociedade como um todo. Assim, o progresso sustentável nos ODMs depende de como a lacuna entre os que têm e os que não têm será tratada. Não é surpreendente, deste modo, ver que, em alguns países onde o Objetivo geral de redução da pobreza foi atingido, a situação de pobreza para os povos indígenas piorou. A seção a seguir demonstra quão interligadas as economias de diferentes países são e porque a redução da pobreza em algumas áreas pode significar seu aumento para outras.

5 Globalização e desenvolvimento

O exemplo da produção de café demonstra os problemas dos povos indígenas com o modelo de desenvolvimento predominante e com a globalização da economia de mercado. A seção seguinte que descreve como a globalização da produção e do comércio de café afetou os povos indígenas ao redor do mundo foi retirada do relatório que preparei para o Fórum Permanente (TAULI-CORPUZ, 2005).

A produção de café para exportação é realizada em comunidades indígenas, na Guatemala, desde o fim do século XIX. Migrações sazonais dos povos indígenas

para trabalhar nas fazendas de café têm sido uma das estratégias de sobrevivência desses povos. Alguns povos optaram por migração permanente, como os Q'eqchi e os Poqomchi. Isso ocorre também no México. Os lucros do café dependem da exploração da mão-de-obra barata dos povos indígenas, que vivem em habitações coletivas, sem privacidade ou água limpa e banheiros.

Quando o Vietnã abriu sua economia para o mercado mundial, construiu canais de irrigação e ofereceu subsídios para agricultores migrarem para as áreas montanhosas centrais e outras áreas de sequeiro nas décadas de 1980 e 1990. Em 1990, produziu apenas 1,5 milhões de sacas de café. Esse número aumentou para fenomenais 15 milhões de sacas em 2000, tornando o Vietnã o segundo maior produtor de café no mundo. Grandes áreas de terra, incluindo florestas bem preservadas nos territórios de povos indígenas e minorias étnicas, foram convertidas em plantações de café. Muitas destas são, agora, propriedade de habitantes ricos das planícies que vivem em Saigon.

O desmatamento maciço e a devastação ambiental foram o resultado desse projeto econômico. Os povos indígenas do Vietnã, que são chamados de minorias étnicas, foram deslocados de suas terras, devido à migração de dezenas de milhares de habitantes das planícies para suas comunidades a fim de se envolver com a produção de café. A superprodução do café em todo o mundo provocou o desmoronamento dos preços.

Entre os que mais sofreram, estão os povos indígenas, não apenas do Vietnã, mas de várias partes do Mundo. Os preços do café caíram de \$ 1.500 / ton em 1998 para menos de \$ 700 / ton em 2000, em grande parte devido à inundação de café vietnamita no mercado mundial. Isso tornou menos atrativo economicamente cultivar o “ouro negro” e diminuiu um pouco a imigração, ainda que o problema do título de propriedade de terra continue.

No México, o cultivo de café tem sido uma importante fonte de renda para as comunidades indígenas de Chiapas e Oaxaca. Em todo o país, mais de 70% dos agricultores de café têm lotes de menos de dois hectares. E, em Chiapas, o estado do México mais importante para a produção de café, 91% dos produtores têm menos de cinco hectares. Esses produtores de café encontram-se agora em extrema pobreza, já que o custo dos grãos café que exportam é muito mais alto do que o café barato proveniente do Vietnã, que agora é muito mais demandado. Seu acesso ao mercado mundial caiu de forma significativa. O Banco Mundial afirma que, na América Central, 400.000 trabalhadores temporários na lavoura do café e 200.000 trabalhadores regulares perderam seus empregos depois do colapso do preço do café.

O Vietnã é um dos poucos países em rota para atingir os ODMs. Isso foi conseguido, contudo, à custa dos povos indígenas naquele país. Pamela McElwee, antropóloga da Universidade de Yale, que apresentou um artigo sobre o Vietnã em conferência sobre a globalização organizada em dezembro de 2004, concluiu que:

“Embora a abertura da economia do Vietnã para as forças do mercado nas décadas de 1980 e 1990 tenham reduzido os níveis da pobreza e aumentado as liberdades individuais para a maioria da população, as minorias continuam a enfrentar

grandes dificuldades... Muitas minorias das áreas de sequeiros têm se beneficiado pouco dessas modificações. Sofrem com doenças, a falta de água limpa e têm baixas taxas de alfabetização e renda, apesar dos muitos esforços governamentais para o desenvolvimento das áreas de sequeiro.”

Quando o Secretariado do Fórum revisou o Quarto Relatório Nacional do Vietnã de ODMs em 2008, descobriu que havia referências a minorias étnicas:

“A taxa de pobreza para os grupos étnicos era três vezes maior do que para os Kinh. A seção oferece desagregação dos alvos relativos à pobreza por grupos étnicos e por região, demonstrando que os povos indígenas e as minorias étnicas nas regiões remotas e montanhosas estão desproporcionalmente entre os mais pobres no Vietnã. O relatório observa que, apesar das significativas disparidades entre minorias étnicas e a maioria Kinh e dos esforços para tratar delas no marco das políticas públicas, a incidência da pobreza para os grupos étnicos minoritários continuava a mais alta e o ritmo de redução da pobreza era o mais lento.”

Não havia realmente uma explicação no relatório do Vietnã da razão para isso.

6 Pobreza e situações sociais dos povos indígenas nos países desenvolvidos

Já é ruim o bastante que a situação de pobreza e saúde dos povos indígenas nos países em desenvolvimento seja desproporcionalmente pior em comparação com a população como um todo. Contudo, ainda pior é o fato que os povos indígenas nos países mais ricos do mundo, os chamados países desenvolvidos, passem por situação similar. O relatório recém-divulgado “State of the World’s Indigenous Peoples” [O Estado dos Povos Indígenas do Mundo] revelou a realidade da pobreza entre os povos indígenas nesses países ricos. Outro relatório chamado “Rethinking Poverty: Report on the World Social Situation 2010” [Repensando a Pobreza: Relatório sobre a Situação Social do Mundo em 2010] corroborou essas conclusões (NAÇÕES UNIDAS, 2009a, 2009b).

Os aborígenes australianos têm uma expectativa de vida 20 anos menor que a das populações não indígenas. A taxa de subemprego entre as populações indígenas nas províncias canadenses de Manitoba, Columbia Britânica, Alberta e Saskatchewan é 13,6% em comparação com apenas 5,3% entre as populações não indígenas. A disparidade ainda aumentou devido à crise econômica e financeira global de 2008, porque dezenas de milhares de aborígenes que trabalhavam na indústria de madeira foram demitidos.

Quase um quarto dos povos indígenas estadunidenses e do Alasca vivem abaixo da linha da pobreza nos Estados Unidos, comparados aos quase 12,5% da população total. A expectativa de vida do indígena estadunidense é, em média, 2,4 vezes menor do que a da população geral. “Eles sofrem de pobreza numa taxa três vezes maior do que a da população branca não hispânica” (NAÇÕES UNIDAS, 2009b). Ademais disso, os povos indígenas estadunidenses e do Alasca

têm taxas de mortalidade mais altas que outros estadunidenses por tuberculose (600% maior), alcoolismo (510% maior), colisão de veículos automotores (229% maior), diabetes (189% maior), lesões não intencionais (152% maior), homicídios (61% maior) e suicídios (62% maior).

As taxas desproporcionalmente maiores de prisão de aborígenes são comuns na Austrália, no Canadá, nos Estados Unidos e na Nova Zelândia. No Canadá, onde os povos indígenas representam apenas 4,4% da população total, 19% deles estão na prisão. Pior ainda, na Nova Zelândia, os Maori, que são 15% da população total, representam 40% das condenações e 50% da população prisional.

7 O Objetivo 8 e suas implicações para os povos indígenas

Uma das maiores fragilidades dos ODMs é o fato de não haver prazo para a consecução do Objetivo n. 8, tangente à necessidade de desenvolver uma Parceria Global para o Desenvolvimento. Esse é um objetivo muito amplo que se relaciona ao aumento e à melhoria da assistência oficial ao desenvolvimento (ODA, sigla em inglês), à garantia de um comércio mais justo e ao perdão da dívida para países tomadores de empréstimos. Apesar disso, concorda-se que os ODMs não podem ser atingidos sem um ambiente adequado que implica o comprometimento de países doadores com a consecução do Objetivo por meio da concessão de 0,7 % de seu orçamento nacional total para a ODA aos países em desenvolvimento. Isso foi reiterado no Objetivo 8.

A meta 12 do Objetivo 8 demanda maior desenvolvimento de um sistema financeiro e comercial mais aberto, baseado em regras, previsível e não discriminatório e o compromisso com a boa governança, o desenvolvimento e a redução da pobreza – tanto nacional quanto internacionalmente. Muitos territórios de povos indígenas serviram e continuam a servir como bases para a extração de recursos naturais destinados à exportação. Abarcam-se aqui petróleo, gás, minerais e metais, bem como madeira e outros recursos biológicos, inclusive os genéticos. Infelizmente, os povos indígenas não desfrutam de nenhum benefício substancial dessas atividades extrativistas; e, pior ainda, seu consentimento livre, prévio e informado não é obtido quando tais atividades são realizadas em seus territórios. O que resta são ecossistemas devastados – os quais lhes são deixados para que eles mesmos restaurem e reabilitem. A exportação de matéria-prima também visa ao aumento das reservas de divisas estrangeiras que serão utilizadas para pagar as dívidas contraídas pelos Estados e empresas privadas com bancos estrangeiros e multilaterais.

O Fórum Permanente considera crucial garantir que haja oportunidades para parcerias genuínas que reafirmam os direitos fundamentais dos povos indígenas e a efetiva participação dos povos indígenas na implementação deste objetivo. É necessário empreender mais estudos sobre o impacto da ODA, o problema da dívida e os acordos comerciais e financeiros sobre os povos indígenas e sobre as recomendações apropriadas para tratar do impacto adverso e reproduzir as boas práticas.

8 Desafios à frente

Reconhecidamente, este relatório não representa a amplitude e a profundidade do que ocorre com os povos indígenas em relação aos ODMs. É necessário produzir mais pesquisa para se fazer isso. Com a informação disponível, entretanto, é seguro afirmar que na maioria dos países onde há povos indígenas, não se procedeu a consultas adequadas com a participação dos povos indígenas no que toca aos ODMs. Mesmo nos poucos países onde a maioria da população é de povos indígenas, como a Bolívia e a Guatemala, as revisões realizadas pelo Secretariado do Fórum Permanente observaram que a participação dos povos indígenas é ainda muito inadequada.

Claramente, a discriminação e o tratamento desigual dos povos indígenas são elementos fundamentais para explicar porque, apesar das recomendações persistentes do Fórum Permanente de que eles deveriam ser incluídos na implementação e no monitoramento dos ODMs, a situação permanece grandemente não modificada. Incluir os povos indígenas no processo de tomada de decisão ou, ao menos, consultá-los quando programas de desenvolvimento como os ODMs são desenvolvidos e implementados deveria ser sempre o primeiro passo. Excluí-los é uma forma de discriminação e violação do Artigo 2 da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, que declara: “Os povos e pessoas indígenas são livres e iguais a todos os demais povos e indivíduos e têm o direito de não serem submetidos a nenhuma forma de discriminação no exercício de seus direitos, que esteja fundada, em particular, em sua origem ou identidade indígena.” O direito de participar é um direito humano básico que é aceito como verdadeiro pelos Estados e outros atores na maior parte do tempo. A inclusão social é mencionada como um dos princípios aplicáveis aos ODMs, mas isso não é visto no modo como os ODMs têm sido implementados e relatados até agora.

À luz das fragilidades na relação dos ODMs com os direitos dos povos indígenas, o Fórum Permanente das Nações Unidas identificou diversas recomendações sobre os modos como os ODMs poderiam ser implementados para beneficiar os povos indígenas (NAÇÕES UNIDAS, 2006b). Essas recomendações incluem:

- a. A abordagem do desenvolvimento baseada em direitos humanos deveria ser operacionalizada pelos Estados, pelo Sistema das Nações Unidas e por outras organizações intergovernamentais. O reconhecimento dos povos indígenas como pessoas distintas e o respeito a seus direitos individuais e coletivos são cruciais para se chegar a uma solução justa e sustentável para a pobreza generalizada que os afeta.
- b. Devem ser implementadas políticas públicas para garantir que os povos indígenas tenham acesso universal a serviços sociais de qualidade e sensíveis a sua cultura. Algumas áreas de interesse especial são a educação intercultural e bilíngüe e os cuidados com a saúde materna e da criança sensíveis à cultura indígena.

- c. Os programas e as políticas públicas relacionados aos ODMs devem ser sensíveis à cultura indígena e incluir a participação ativa e o consentimento prévio, livre e informado dos povos indígenas, para evitar perdas de terras e recursos naturais pelos povos indígenas, assimilação acelerada e erosão de suas culturas.
- d. Os Estados, o Sistema das Nações Unidas e outras organizações intergovernamentais devem realizar esforços maiores para incluir os povos indígenas no monitoramento e na produção dos relatórios sobre os ODMs, inclusive na produção dos relatórios nacionais, bem como na implementação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas e dos programas relacionados aos ODMs que os afetem direta ou indiretamente. Os princípios e valores básicos da governança democrática como participação, equidade, não discriminação, inclusão, transparência, *accountability* e responsabilização deveriam estar na base da formulação, da implementação e do monitoramento dos ODMs.
- e. A maior desagregação dos dados é indispensável para monitorar de forma apropriada o progresso na consecução dos ODMs em países com populações indígenas e deveria ser uma prioridade fundamental para os governos e o Sistema das Nações Unidas.

9 Conclusão

Esta revisão apressada de como os ODMs são implementados nos territórios dos povos indígenas demonstra que os povos indígenas, de forma geral, ainda estão excluídos do processo de implementação, avaliação e produção de relatórios sobre os ODMs. Da mesma forma, como a abordagem do desenvolvimento baseada em direitos humanos não é central para a formulação e a implementação dos ODMs (mesmo sendo esses direitos mencionados na Declaração do Milênio), as situações específicas dos povos indígenas tanto nos países em desenvolvimento quanto nos desenvolvidos permanece grandemente invisível e, portanto, não tratada de maneira satisfatória.

Esta é uma lacuna flagrante não apenas nos processos relacionados aos ODMs na América Latina, mas em todo o mundo. Embora haja mais progresso na América Latina em termos de desagregação de dados sobre povos indígenas, ainda resta muito a fazer. A situação de pobreza dos povos indígenas na América Latina e na região do Caribe é ainda desproporcionalmente alta em comparação com as populações não indígenas. A discriminação e o racismo, que ainda estão muito impregnados nas estruturas dominantes da sociedade, continuam como as principais causas do problema.

A menos que os processos relacionados aos ODMs sejam reestruturados de forma significativa para resolver as causas estruturais da pobreza, fome, destruição ambiental, e ineficiência nos sistemas de saúde e de educação tanto no que toca aos povos indígenas, em especial, quanto no que tange à sociedade, de forma geral, é difícil visualizar progresso real de longo prazo na consecução dos Objetivos. Com a contínua crise econômico-financeira global, que atingiu não apenas os países ricos, mas afetou a situação econômica, social, cultural e política dos países em desenvolvimento, e a crise ecológica global, é hora de demandar uma grande

mudança de paradigma no agir e no pensar o desenvolvimento. O mundo não pode continuar como está. As visões de mundo, as práticas e os valores dos povos indígenas de reciprocidade, equilíbrio, solidariedade, coletividade, sustentabilidade e harmonia com a natureza, ou a Mãe Terra, podem contribuir para reformar os modos como se busca atingir os ODMs. É crucial, portanto, incluir os povos indígenas na reformulação do modelo de desenvolvimento, numa abordagem de desenvolvimento sustentável baseada em direitos humanos e na ecologia.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

- ARCHER, R. 2005. **Human Rights and the Millennium Development Goals: Contradictory Framework?** Londres, Overseas Development Institute (ODI). Disponível em: <<http://www.odi.org.uk/events/report.asp?id=69&title=human-rights-millennium-development-goals-contradictory-frameworks>>. Último acesso em: 23 maio 2010.
- ECLAC. 2005. **The Millennium Development Goals: a Latin American and Caribbean Perspective**. Disponível em: <http://www.eclac.org/mdg/eclac_mdgs_progressev_en.html>. Último acesso em: 21 maio 2010.
- NAÇÕES UNIDAS. 2004. **ECOSOC. Report of the Workshop on Data Collection and Disaggregation for Indigenous Peoples**, UN DOC. E/C.19/2004/2, Nova Iorque, UNPFII.
- _____. 2005. **ECOSOC. Report of the Inter-Agency Support Group on Indigenous Issues on its 2004 session**, UN DOC. E/C.19/2005/2, Nova Iorque.
- _____. 2006a. **MDG Reports and Indigenous Peoples: A Desk Review**, n. 1, Nova Iorque, Secretariado do FPNUQI [Fórum Permanente das Nações Unidas sobre Questões Indígenas].
- _____. 2006b. **ECOSOC. Report of the Fourth Session of the UN Permanent Forum on Indigenous Issues**, UN DOC. E/2005/43, Nova Iorque.
- _____. 2007. **MDG Reports and Indigenous Peoples: A Desk Review**, n. 2, Nova Iorque, Secretariado do FPNUQI.
- _____. 2009a. **State of the World's Indigenous Peoples**, Nova Iorque.
- _____. 2009b. **Rethinking Poverty: Report on the World Social Situation 2010**, UN DOC. ST/ESA/324.
- TAULI-CORPUZ, V. 2005. **The Millennium Development Goals and Indigenous Peoples**, UN ECOSOC, UN DOC. E/C.19/2005/4/Add.13, Nova Iorque.

ABSTRACT

Indigenous peoples are one of the strongest critics of the dominant paradigm of development because of how this has facilitated the violation of their basic human rights, which includes their rights to their lands, territories and resources, their cultures and identities. So-called “development” also has led to the erosion and denigration of their indigenous economic, social and governance systems. Ten years after the MDGs came into being, it is about time to see whether these have taken indigenous peoples into account and whether the implementation of these have led to changes in the way development work is done. This paper examines the relationship of the Millenium Development Goals to the protection, respect and fulfillment of indigenous peoples’ rights as contained in the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. It analyzes whether the MDGs as constructed and implemented have the potential to contribute towards a more dignified life for indigenous peoples. It looked into some of the efforts of various actors, such as indigenous peoples, part of the UN system, including the UN Permanent Forum on Indigenous Issues, and NGOs have done in relation to the MDGs. The Permanent Forum is the highest body in the UN addressing indigenous peoples and which is mandated to look into human rights, economic and social development, education, culture, health and environment. Some recommendations which emerged from this study include the need to use the human-rights based approach to development in implementing the MDGs and the need to set up culturally-sensitive social services.

KEYWORDS

Indigenous peoples – Human rights – Development – Discrimination – Participation

RESUMEN

Los pueblos indígenas se cuentan entre los más fuertes críticos del paradigma dominante del desarrollo debido a cómo éste ha facilitado la violación de sus derechos humanos fundamentales, que incluyen sus derechos a la tierra, territorios y recursos, a la cultura y a la identidad. El así llamado “desarrollo” también condujo a la erosión y denigración de los sistemas económicos, sociales y de gobierno de los pueblos indígenas. Pasados diez años del establecimiento de los ODM, es hora de examinar si estos objetivos han tenido en cuenta a los pueblos indígenas y si su implementación produjo cambios en la forma en que se lleva a cabo el trabajo de desarrollo. El presente artículo analiza la relación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio con la protección, respeto y cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas establecidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Se analiza si los ODM, tal como están diseñados e implementados, tienen el potencial de contribuir hacia una vida más digna para los pueblos indígenas. Se examinan algunos de los esfuerzos realizados en relación con los ODM por diversos actores, como los pueblos indígenas, parte del sistema de Naciones Unidas, incluso el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de Naciones Unidas, y algunas ONG. El Foro Permanente es el órgano de mayor jerarquía de las Naciones Unidas que atiende a las cuestiones indígenas y tiene el mandato de investigar cuestiones relativas a los derechos humanos, el desarrollo económico y social, la educación, la cultura, la salud y el medio ambiente. Algunas recomendaciones surgidas del presente estudio incluyen la necesidad de implementar los ODM con un enfoque de desarrollo basado en los derechos humanos y la necesidad de establecer servicios sociales sensibles a la cultura.

PALABRAS CLAVE

Poblaciones indígenas – Derechos humanos – Desarrollo – Discriminación – Participación