

# Inclusión de los pueblos indígenas en las estrategias de lucha contra la pobreza

Una guía de prácticas  
Sobre la base de las experiencias  
en Camboya, Camerún y Nepal

Birgitte Feiring  
Organización Internacional del Trabajo  
2008

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2008

Primera edición 2008

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a [pubdroit@ilo.org](mailto:pubdroit@ilo.org), solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En [www.ifrro.org](http://www.ifrro.org) puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

---

Inclusión de los pueblos indígenas en las estrategias de lucha contra la pobreza: una guía de prácticas sobre la base de las experiencias en Camboya, Camerún y Nepal / Organización Internacional del Trabajo – Ginebra: OIT, 2008

ISBN 978-92-2321040-3 (impreso)

ISBN 978-92-2-321041-0 (pdf web)

Organización Internacional del Trabajo

Lucha contra la pobreza / pueblo indígena / Camboya / Camerún / Nepal

Publicado también en francés: *Inclure les peuples indigènes dans les stratégies de réduction de la pauvreté: Guide de bonnes pratiques établi à partir des cas du Cambodge, du Cameroun et du Népal* (ISBN 978-92-2-221040-4), Ginebra, 2008, y en inglés: *Including indigenous peoples in poverty reduction strategies: a practice guide based on experiences from Cambodia, Cameroon and Nepal* (ISBN: 978-92-2121040-5), Ginebra, 2008.

*Datos de catalogación de la OIT*

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org).

Vea nuestro sitio en la red: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).

---

Fotocompuesto en Suiza

Impreso en Francia

BRI

SAD

# Índice

<b>Prefacio y reconocimientos</b> . . . . .	1
<b>Lista de siglas y acrónimos</b> . . . . .	3
<b>Introducción</b> . . . . .	5
<b>1. La arquitectura de la ayuda: las implicancias y los puntos de entrada para los pueblos indígenas</b> . . . . .	9
1.1. En búsqueda de la armonización y la efectividad de la ayuda. . . . .	9
1.2. Los principios generales de los DELP . . . . .	11
1.3. Puntos principales de entrada en el proceso de los DELP . . . . .	15
1.4. Procedimientos de revisión y presentación de informes de los DELP . . . . .	16
1.5. Principales conclusiones en relación con la inclusión de los derechos de los pueblos indígenas en la arquitectura general de la ayuda . . . . .	17
<b>2. Garantizar la participación de los pueblos indígenas en los procesos de elaboración de los delp.</b> . . . . .	19
2.1. Capacidad institucional de los pueblos indígenas . . . . .	21
2.2. Marcos legislativos y de política nacionales . . . . .	24
2.3. La capacidad de las instituciones gubernamentales . . . . .	26
2.4. Políticas institucionales de los organismos internacionales . . . . .	27
2.5. Compilación de información desglosada . . . . .	29
2.6. Indicadores relevantes . . . . .	32
2.7. Integración /Fijación de objetivos . . . . .	34
2.8. Cómo vincular la planificación y la presupuestación . . . . .	35
2.9. Presentación de informes . . . . .	37

<b>3. Experiencias a nivel país: Camboya, Camerún y Nepal . . . . .</b>	<b>41</b>
3.1. Antecedentes, procesos y objetivos . . . . .	41
3.2. Camboya . . . . .	42
3.3. Camerún . . . . .	44
3.4. Nepal . . . . .	47
<b>4. Anexos . . . . .</b>	<b>51</b>
A. Principales disposiciones del Convenio N° 169 y la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en relación con el desarrollo . . . . .	51
B. Material de referencia y lecturas sugeridas . . . . .	53

**Tablas**

Tabla 1: Riesgos particulares que enfrentan los pueblos indígenas en relación con los principios de la Declaración de París. . . . .	10
Tabla 2: Los principios básicos de los DELP y las oportunidades para incluir las inquietudes de los pueblos indígenas . . . . .	14
Tabla 3: Puntos de entrada para los pueblos indígenas en la formulación de los elementos principales de los DELP . . . . .	16
Tabla 4: Evaluación de los aspectos clave de participación en los procesos de elaboración de los DELP en Camboya, Camerún y Nepal. . . . .	20

## Prefacio y reconocimientos

En las sesiones de 2005 y 2006 del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas (UNPFII)<sup>1</sup>, se analizó la necesidad de replantear y adaptar en forma exhaustiva las estrategias de desarrollo nacionales e internacionales para reflejar mejor las necesidades y prioridades de los pueblos indígenas.

La OIT participó activamente en esta discusión y entre sus aportes se destacan la publicación de una revisión de la inclusión de las necesidades de los pueblos indígenas en catorce documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP)<sup>2</sup> y los estudios de caso de Nepal, Camboya, Camerún, Guatemala y Bolivia.

Al finalizar la sesión de 2006, el UNPFII recomendó al Banco Mundial, los gobiernos, las organizaciones indígenas, las organizaciones de la ONU y los donantes bilaterales continuar explorando los mecanismos interorganismos para apoyar la inclusión de los pueblos indígenas en las estrategias de reducción de la pobreza en ciertos países piloto. Asimismo recomendó la necesidad de informar al Foro Permanente sobre el progreso logrado y las oportunidades y limitaciones que se encontraron, con miras a repetir esta iniciativa en otros países.

En 2007, y en respuesta al llamamiento del UNPFII, la OIT inició un proceso de un año para apoyar la inclusión de las cuestiones de los pueblos indígenas en los DELP de tres países; Camboya, Camerún y Nepal. El proceso contó con el apoyo financiero de la Misión Permanente de Dinamarca ante la ONU en Ginebra.

Esta publicación captura las principales experiencias, conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones derivadas de estos procesos. Es por tanto el resultado de los esfuerzos colaborativos de una gran cantidad de organizaciones e individuos, en particular socios y colegas gubernamentales e indígenas en Camboya, Camerún y Nepal, entre ellos Sovathana Seng, Sek Sophorn y Kirsten Ewers Andersen (Camboya), Belmont Tchoumba y Serge Bouopda (Camerún), Bhuban B. Bajracharya y Krishna B. Bhattachan (Nepal), como así también Francesca Thornberry y Timothy Whyte del equipo PRO 169.

---

<sup>1</sup> El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas es un cuerpo asesor de expertos independientes que informan al Consejo Económico y Social sobre todos los asuntos comprendidos en el mandato del Consejo y fue establecido por la Resolución 2000/22 del ECOSOC.

<sup>2</sup> Manuela Tomei: *An Ethnic Audit of Selected Poverty Reduction Strategy Papers*, OIT, 2005.



## Lista de siglas y acrónimos

AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo (de la OCDE)
CEACR	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones
CERD	Convención sobre la eliminación de todo tipo de discriminación racial
D&D	Descentralización y desconcentración (Camboya)
Danida	Asistencia Danesa para el Desarrollo Internacional
DELP	Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (Camerún)
DfID	Departamento para el Desarrollo Internacional
ELP	Estrategias de lucha contra de la pobreza
FMI	Fondo Monetario Internacional
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
IAS	Informe Anual de Situación
JSAN	Nota Consultiva Conjunta del Personal Técnico
MINAS	Ministère des Affaires Sociales (Cameroon)
MPPI	Marco de Planificación para los Pueblos Indígenas
MTEF	Marcos de gastos a mediano plazo
NDHS	Relevamiento de Datos Demográficos y Salud de Nepal
NEFIN	Federación Nacional de Nacionalidades Indígenas
NFDIN	Fundación Nacional para el Desarrollo de las Nacionalidades Indígenas
NLSS	Relevamiento de los Estándares de Vida en Nepal
NORAD	Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo
NPC	Comisión de Planeamiento Nacional (Nepal)
NSDP	Plan de Desarrollo Estratégico Nacional (Camboya)

*Inclusión de los pueblos indígenas en las estrategias de lucha contra la pobreza*

OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PAF	Fondo de Mitigación de la Pobreza (Nepal)
PIP	Programa de Inversión Pública (Camboya)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPI	Plan de los Pueblos Indígenas
SWAps	Enfoques sectoriales
TYIP	Plan Interino Trienal (Nepal)
UNDRIP	Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
UNPFII	Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas



## Introducción

La reducción de la pobreza constituye uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y es el objetivo global de la mayoría de las estrategias de desarrollo nacionales e internacionales, incluso aquellas que cuentan con el apoyo de donantes y prestamistas bilaterales y multilaterales.

La reducción de la pobreza es también una preocupación crucial para los 350 millones de indígenas de todo el mundo. La mayoría habita en países en desarrollo y cuentan con una representación desproporcionada entre los pobres: constituyen aproximadamente el 5 % de la población mundial, pero el 15% de aquellos que viven en la pobreza<sup>3</sup>.

Al intentar reducir la pobreza entre los pueblos indígenas se deben tener en cuenta ciertas consideraciones específicas:

- Los pueblos indígenas son pueblos diferentes con sus propias historias, territorios, estrategias de sustento, valores y creencias y por tanto sus nociones respecto de la pobreza y el bienestar son distintas. Si las estrategias de reducción de la pobreza (ELP) no consideran las percepciones y aspiraciones propias de los pueblos indígenas, corren el riesgo fracasar o incluso agravar la situación, por ejemplo, privando a los pueblos indígenas del acceso a recursos esenciales, debilitando las estructuras de gobernabilidad tradicionales o contribuyendo a la pérdida de los idiomas indígenas.
- La pobreza de los pueblos indígenas es un reflejo de su posición generalmente marginal dentro de las sociedades nacionales. Esto significa que los pueblos indígenas están también marginados en relación con su participación en la elaboración de las ELP y el acceso a recursos destinados a aliviar la pobreza.
- La recomendación general es que las ELP deben adoptar un enfoque basado en los derechos y así abordar las causas fundamentales de la pobreza multifacética tal como la perciben las mismas poblaciones indígenas. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP) y el Convenio

---

<sup>3</sup> Banco Mundial: Implementation of Operational Directive 4.20 on Indigenous Peoples, 2003.

Nº 169 de la OIT<sup>4</sup> proporcionan las directrices necesarias para adoptar un enfoque basado en los derechos de modo tal de incluir los derechos de los pueblos indígenas en el marco de las ELP.

La intención de esta guía de prácticas es traspasar la retórica y avanzar hacia una acción práctica para incluir los derechos de los pueblos indígenas y las aspiraciones de las ELP. La guía apunta principalmente a aquellos que trabajan en la promoción de los derechos de los pueblos indígenas y por tanto asume que el lector cuenta con un conocimiento básico sobre la identificación de estos pueblos, sus derechos y aspiraciones para el proceso de desarrollo. Para los lectores que desean familiarizarse más con las cuestiones indígenas en general, el Anexo B incluye algunas referencias como lectura adicional.

La guía no proporciona un modelo de plan para reconciliar los pueblos indígenas con las ELP; hace referencia a la importancia de contextualizar los enfoques dentro de las situaciones específicas de cada país, a las brechas de comunicación y a las necesidades de desarrollo de capacidad de todos los actores involucrados, a la importancia de aplicar estándares internacionales a los procesos nacionales y, más allá de los argumentos técnicos, se refiere a las dificultades de obtener el compromiso de las instituciones nacionales e internacionales para efectivamente lograr un desarrollo más inclusivo.

La guía se basa en investigaciones previas de la OIT y en experiencias prácticas derivadas de las actividades pilotos implementadas para promover la inclusión de los pueblos indígenas en las ELP de Camboya, Camerún y Nepal. Por lo tanto es un resultado de los esfuerzos colaborativos de un grupo grande y diverso de personas e instituciones, incluyendo organizaciones indígenas, ONG, consultores, funcionarios gubernamentales, donantes y organismos de las Naciones Unidas que participaron de un proceso desafiante para salvar las enormes brechas entre las comunidades indígenas y los procesos de desarrollo nacionales e internacionales.

Quizás es allí donde yace la más importante lección aprendida de este proceso; solamente a través del dialogo sostenido y la colaboración práctica podemos comenzar a comprender las implicancias de la diversidad y a tratar la enorme brecha de implementación entre las políticas internacionales y nacionales.

---

<sup>4</sup> En septiembre de 2007 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la UNDRIP. Esta declaración se elaboró en un proceso que contó con la participación activa de los pueblos indígenas y a la fecha constituye la expresión máxima de sus aspiraciones. En algunos aspectos, es más abarcativa que el Convenio Nº 169 de la OIT adoptado en 1989; sin embargo, ambos instrumentos resultan ser totalmente compatibles y el Convenio sigue siendo el único instrumento legalmente vinculante a nivel internacional en relación con los derechos de los pueblos indígenas que se encuentra abierto a ratificaciones.

## La guía se estructura del siguiente modo:

1. **La arquitectura de la ayuda: las implicancias y los puntos de entrada para los pueblos indígenas.**

Esta sección contextualiza los DELP dentro de las políticas de desarrollo generales relativas a la armonización de los donantes y a la alineación con las políticas nacionales. También aporta una visión general de los riesgos y las oportunidades que estos procesos significan para los pueblos indígenas.

2. **Asegurar la participación de los pueblos indígenas en los procesos de elaboración de los DELP.**

En esta sección se ven en más detalle los varios factores que facilitan la participación de las poblaciones indígenas en los procesos de elaboración de los DELP como ser la existencia y operatividad de los marcos legislativos y de políticas y la solidez organizacional de los pueblos indígenas. También ofrece una serie de recomendaciones prácticas para fomentar la participación en el diagnóstico de pobreza, la planificación, la presupuestación, el monitoreo y la elaboración de informes.

3. **Experiencias a nivel país: Camboya, Camerún y Nepal**

Esta sección ofrece una perspectiva general y breve sobre los procesos a nivel país que se implementaron para fomentar la participación de los pueblos indígenas en los procesos de elaboración de los DELP en Camboya, Camerún y Nepal. Así ilustra las diferentes limitaciones y oportunidades en los contextos específicos de cada país.



# La arquitectura de la ayuda: las implicancias y los puntos de entrada para los pueblos indígenas

## 1.1. En búsqueda de la armonización y la efectividad de la ayuda

Durante los últimos años creció el reconocimiento de que las exigencias de los donantes individuales y no coordinados relativas a la programación, presupuestación, monitoreo y elaboración de informes derivaron en intervenciones de desarrollo insostenibles, incoherentes e impulsadas por los donantes que generaron enormes costos de transacción que se tradujeron en una pesada carga para la capacidad limitada de los países socios.

Por lo tanto, un gran número de instituciones financieras y de desarrollo bilaterales y multilaterales, como así también países en desarrollo, asistieron a las reuniones de alto nivel del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)<sup>5</sup>. El propósito fue analizar y decidir las políticas generales que guiarán la asistencia al desarrollo. A la fecha esto ha resultado en dos importantes documentos de políticas: *la Declaración de Roma sobre la Armonización* (2003) y *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo* (2005)<sup>6</sup>, refrendadas por más de 100 países y organizaciones internacionales<sup>7</sup>.

La Declaración de Roma apunta a armonizar las políticas operativas, procedimientos y prácticas de los organismos de desarrollo con aquellos de los sistemas de los países socios para mejorar la efectividad de la asistencia para el desarrollo. La Declaración de

---

<sup>5</sup> La OCDE está formada por 30 países miembro de los cuales 5 ratificaron el Convenio N° 169 de la OIT (Dinamarca, México, Países Bajos, Noruega y España). Cuatro de ellos también pertenecen al CAD que está conformado por 23 países miembro (Dinamarca, Países Bajos, Noruega y España).

<sup>6</sup> Foro de Alto Nivel, *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo*, París, 2 de marzo de 2005. En texto completo en inglés está disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>.

<sup>7</sup> Incluyen 14 países que han ratificado el Convenio N° 169 como así también instituciones como el Banco Mundial, el Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas (GNUD) y la Comisión Europea que cuentan con políticas o directrices institucionales en materia de apoyo a los pueblos indígenas.

**Tabla 1: Riesgos particulares que enfrentan los pueblos indígenas en relación con los principios de la Declaración de París:**

Principios	Algunas implicancias generales	Riesgos específicos relacionados con los pueblos indígenas
<p><b>Apropiación:</b> Los países en desarrollo ejercen un liderazgo sólido y efectivo en relación con sus políticas y planes de desarrollo.</p>	<p>El desarrollo se centra más en el Estado, si bien la sociedad civil también juega un papel. La calidad de las políticas y los planes dependerá de la gobernanza (incluso la corrupción) y la capacidad imperante en el país correspondiente.</p> <p>El uso de condicionalidades de los donantes como un instrumento para reformar se ve desafiado. En cambio, los donantes pueden focalizarse en el diálogo sobre políticas como apoyo a los cambios en los países socios.</p> <p>En línea con el enfoque centrado en el país, los donantes deberían delegar la autoridad al personal que se encuentra en el país.</p>	<p>Muchos pueblos indígenas, particularmente en África y Asia, solamente tienen una participación débil en las estructuras del gobierno y en el proceso de toma de decisiones a nivel nacional y, por lo tanto, las políticas y planes no toman en cuenta el riesgo.</p> <p>Los donantes pueden tener dudas en cuanto a entablar un diálogo sobre políticas en torno a las cuestiones de los pueblos indígenas.</p> <p>La mayoría de las agencias para el desarrollo enfrentan dificultades en torno a garantizar la capacidad para tratar las cuestiones de los pueblos indígenas dentro de sus estructuras descentralizadas.</p>
<p><b>Alineación:</b> Los donantes basan su apoyo en las políticas, estrategias y sistemas propios de los países en desarrollo.</p>	<p>Los donantes no definirán más estrategias individuales de país sino que usarán los marcos de monitoreo, presupuestación y planificación propios de los países, incluso los trámites y procedimientos para la gestión financiera pública.</p> <p>Los donantes deben ayudar a abordar las debilidades de capacidad de las instituciones de los países socios.</p>	<p>La falta de participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones a menudo implica que sus necesidades y prioridades no se vean reflejadas en las políticas, estrategias y programas nacionales y que no se beneficien de los esfuerzos de lucha contra la pobreza.</p> <p>Si el país socio es renuente, los donantes no encontrarán la forma de cumplir con sus propias políticas<sup>8</sup> institucionales para apoyar a los pueblos indígenas.</p>
<p><b>Armonización:</b> Los donantes coordinan sus actividades y minimizan el costo de dar ayuda.</p>	<p>Los donantes establecen arreglos comunes a nivel país para la planificación, obtención y desembolso de fondos, monitoreo, evaluación y presentación de informes y para compartir información.</p> <p>En lugar de intervenciones individuales, los donantes apuntarán a proporcionar ayuda presupuestaria o apoyar los enfoques sectoriales (SWAps).</p>	<p>La falta de una estrategia general para el apoyo a los pueblos indígenas (en el contexto de los compromisos establecidos en las Declaraciones de Roma y París) podrá eventualmente socavar el valor de las políticas de los donantes individuales respecto del apoyo a los pueblos indígenas.</p>
<p><b>Resultados:</b> Los países en desarrollo y los donantes orientan sus actividades para alcanzar los resultados deseados, con información para mejorar la toma de decisiones.</p>	<p>Las políticas nacionales deben traducirse en programas operativos priorizados orientados a la obtención de resultados, que se vean reflejados en los marcos de gastos a mediano plazo (MTEF) y los presupuestos anuales. Ello exige que se fortalezcan los vínculos entre el planeamiento y la presupuestación.</p> <p>Los donantes deberán basarse en los sistemas de evaluación, monitoreo y estadística de los países socios.</p>	<p>La mayoría de los pueblos indígenas no cuentan con la capacidad institucional o influencia política para garantizar que sus necesidades y prioridades se vean reflejadas en los MTEF o presupuestos.</p> <p>En la mayoría de los países, no se cuenta con datos precisos sobre los pueblos indígenas y las oficinas nacionales de estadística no cuentan con la capacidad para suministrar información desglosada.</p>
<p><b>Responsabilidad mutua:</b> Los donantes y los países en desarrollo rinden cuentas los unos a los otros en cuanto al progreso efectuado en el mejor manejo de la ayuda y la obtención de resultados de desarrollo.</p>	<p>Se reconoce que la implementación exitosa de la Declaración de París exige un continuo apoyo político de alto nivel, presión de pares y acción coordinada a nivel país, regional y global.</p> <p>El cumplimiento de los compromisos será monitoreado públicamente frente a los 12 indicadores de efectividad de la ayuda. Estos indicadores fueron elaborados como una forma de controlar y fomentar el progreso en relación con el conjunto más amplio de los compromisos asumidos por los socios.</p> <p>Tanto los donantes como los países en desarrollo deben aumentar su responsabilidad frente a los ciudadanos y el parlamento.</p>	<p>La agenda establecida por las Declaraciones de Roma y París se centraliza en la efectividad en lugar de la calidad o relevancia de la ayuda. En consecuencia, ninguno de los 12 indicadores de monitoreo está relacionado con la gobernanza, los derechos humanos, la participación, la calidad o la inclusión del desarrollo. En otras palabras, la arquitectura reformada del apoyo no proporciona salvaguardas para garantizar que la «efectividad» no perjudique el enfoque basado en los derechos.</p> <p>En muchos países, la marginación en cuanto al acceso a la educación y la información excluye a los pueblos indígenas de participar en el monitoreo y el exigir una redición de cuentas por parte de los gobiernos.</p>

<sup>8</sup> En los últimos 15 años una serie de organismos de desarrollo bilaterales y multilaterales desarrollaron políticas y estrategias para apoyar a los pueblos indígenas. Entre tales organizaciones cabe mencionar la AECI, la Comisión Europea, Danida, Norad, PNUD, y el Banco Mundial.

París proporciona una guía práctica y focalizada en la acción que incluye objetivos a ser cumplidos para el 2010. Concretamente, esta declaración establece 56 compromisos a nivel de los socios que a su vez se organizan en cinco principios clave: apropiación, alineación, armonización, resultados y responsabilidad mutua. Es indudable que estas reformas proporcionan principios sustanciales que contribuirán a reducir los costos de transacción como así también la fragmentación y la falta de efectividad y sostenibilidad de los esfuerzos de desarrollo.

Hasta ahora, la situación particular de los pueblos indígenas no fue considerada en este contexto y las directrices del CAD sobre la armonización de las prácticas de los donantes<sup>9</sup> tampoco abordan este tema. Sin embargo, como se indica en la tabla a continuación, el enfoque pareciera acarrear una serie de riesgos inherentes de una mayor exclusión de los pueblos indígenas si no se elaboran salvaguardas específicas.

## **1.2. Los principios generales de los DELP**

Dentro de este contexto general de desarrollo, los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) constituyen una modalidad particular para diseñar estrategias nacionales de lucha contra la pobreza para los países más pobres.

**Los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP)** describen las políticas y programas macroeconómicos, estructurales y sociales de un país elaborados para promover el crecimiento y reducir la pobreza, y que a su vez están asociados con necesidades de financiación externa. Los DELP son elaborados por los gobiernos a través de un proceso participativo que involucra a la sociedad civil y los socios en materia de desarrollo, entre ellos el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI)<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Harmonising Donor Practices for Efficient Aid Delivery, Volume 1 (2003), Volume 2 (2006)

<sup>10</sup> [www.worldbank.org/prsp](http://www.worldbank.org/prsp)

En 1999 el Banco Mundial y el FMI introdujeron el enfoque DELP como precondición impuesta a los países pobres para poder solicitar un alivio de la deuda <sup>11</sup>. Hasta ahora, aproximadamente 70 países de bajos ingresos ya han elaborado DELP preliminares o finales, o bien se encuentran en el proceso de hacerlo <sup>12</sup> y al menos la mitad de tales países <sup>13</sup> cuentan entre su población con pueblos considerados indígenas, de acuerdo con los criterios internacionales de identificación <sup>14</sup>.

En condiciones ideales, todos los socios en materia de desarrollo utilizarán los DELP como marco común para ayudar a un país determinado. Ello se basa en las políticas generales de desarrollo, tal como lo expresan las Declaraciones de Roma y París.

---

<sup>11</sup> La Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) fue lanzada en 1996. Esta iniciativa insta a todos los acreedores, ya sean éstos multilaterales, bilaterales o comerciales, a que otorguen voluntariamente un alivio de la deuda. Tiene como objetivo dar la oportunidad de comenzar de nuevo a los países que están con dificultades para cumplir sus obligaciones de deuda cuando ésta les genera una gran carga sobre sus ganancias por exportaciones o ingresos fiscales. La Iniciativa PPME se mejoró en 1999 para proporcionar un alivio más rápido y profundo a un grupo más grande de países y para aumentar el vínculo de la Iniciativa con la lucha contra la pobreza (estableciendo como condición para la Iniciativa PPME el desarrollo de los DELP). En septiembre de 2007, 31 países ya se habían beneficiado con el alivio de la deuda en virtud de la PPME, 22 de ellos habían alcanzado el punto de culminación, momento en el cual el alivio de la deuda se torna irrevocable, y nueve estaban recibiendo asistencia provisional. Es posible que diez países más puedan cumplir con los requisitos para beneficiarse del alivio de la deuda en virtud de la PPME, estando pendientes el convenio de reformas macroeconómicas, las estrategias de lucha contra la pobreza y/o los planes de liquidación de pagos. En 2006, el Banco Mundial se unió al FMI y al Banco Africano de Desarrollo para implementar la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM). Mediante esta iniciativa las tres instituciones condonaron el 100% de la deuda reestructurable adeudada por todos los países PPME que habían alcanzado el punto de culminación de la Iniciativa PPME. En 2007, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se unió al Banco Mundial, al FMI y al Banco Africano de Desarrollo para proporcionar un alivio del 100% de la deuda de países PPME que alcanzaron el punto de culminación. La IADM duplicará el volumen de alivio de la deuda previsto para la Iniciativa PPME mejorada ([www.worldbank.org/prsp](http://www.worldbank.org/prsp)).

<sup>12</sup> [www.worldbank.org/prsp](http://www.worldbank.org/prsp).

<sup>13</sup> Estos incluyen, entre otros, Bangladesh, Benín, Bolivia, Burkina Faso, Burundi, Camboya, Camerún, la República Centroafricana, Chad, la República Democrática del Congo, la República del Congo, Costa de Marfil, Yibuti, Etiopía, Guinea, Guyana, Honduras, Indonesia, Kenia, Laos, Mali, Mauritania, Mozambique, Nepal, Nicaragua, Níger, Nigeria, Pakistán, Ruanda, Senegal, Sierra Leona, Tanzania, Uganda, Vietnam.

<sup>14</sup> El Convenio N° 169 establece los siguientes criterios para identificar a los pueblos indígenas: *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. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental (...).*



El enfoque DELP se basa en cinco principios básicos<sup>15</sup>, y por tanto debe ser:

- **Impulsado por los propios países.** Debe involucrar la participación de las instituciones gubernamentales, el parlamento, la sociedad civil y el sector privado, no solamente en el análisis y formulación sino también en todos los pasos operativos;
- **Orientado a los resultados.** Debe focalizarse en resultados que pueden medirse y que benefician a los pobres.
- **Integral.** Debe reconocer la naturaleza multidimensional de la pobreza y el amplio alcance de las acciones interrelacionadas que son necesarias para luchar efectivamente contra la pobreza.
- **Basado en la participación.** Debe involucrar la participación coordinada de todos los socios en materia de desarrollo (bilaterales, multilaterales y no gubernamentales).
- **Basado en perspectivas de largo plazo** para la reducción de la pobreza, incluso un compromiso a largo plazo en cuanto a los cambios institucionales y el desarrollo de capacidad y esfuerzos para fortalecer la gobernanza y la responsabilidad<sup>16</sup>.

Los DELP están incluidos en el contexto general de una mejorada efectividad de la ayuda a través de la armonización de los enfoques y procedimientos como así también la alineación con prioridades y sistemas nacionales. Por tanto, conlleva los mismos riesgos inherentes de una mayor exclusión de los pueblos indígenas, tal como lo expresamos en la sección anterior.

Sin embargo, los principios de los DELP, al menos en teoría, ofrecen una serie de oportunidades para abordar las inquietudes principales de los pueblos indígenas en cuanto al desarrollo:

---

<sup>15</sup> [www.worldbank.org/prsp](http://www.worldbank.org/prsp).

<sup>16</sup> Joint WB & IMF 2005 PRS Review, p. 12.

**Tabla 2: Los principios básicos de los DELP y las oportunidades para incluir las inquietudes de los pueblos indígenas**

Principios básicos de los DELP	Inquietudes de los pueblos indígenas
Impulsados por los propios países	El foco en la participación genera una obligación, en línea con los derechos fundamentales establecidos en el Convenio N° 169 y en el UNDRIP, para garantizar la consulta, el consentimiento y la participación plena de los pueblos indígenas en los esfuerzos de desarrollo dado que afectan sus vidas y comunidades.
Orientados a los resultados	El foco en los resultados permitiría centrar la atención en los pueblos indígenas, entre otros grupos con necesidades particulares, y monitorear el impacto de los esfuerzos de reducción de la pobreza en general sobre los pueblos indígenas.
Integrales	La estrategia integral respondería a la visión holística de los pueblos indígenas respecto del desarrollo y tendría en cuenta los factores estructurales que llevan a la pauperización, incluso las cuestiones fundamentales relacionadas con los derechos a la tierra y los recursos. Asimismo, garantizaría la coherencia de los enfoques y los desarrollos lo que evitaría, por ejemplo, que las políticas de transporte o medioambientales socaven los derechos a la tierra de los pueblos indígenas.
Basados en la participación	Esto permitiría a los donantes y socios entablar el diálogo sobre políticas con el gobierno y los pueblos indígenas y usar sus políticas institucionales como elemento de influencia, y coordinar las cuestiones que aquejan a los pueblos indígenas.
Perspectiva de largo plazo	La perspectiva de largo plazo es necesaria cuando se intenta revertir un proceso de exclusión y marginación de largo plazo. Esto permitiría un desarrollo gradual de la capacidad tanto del gobierno como de las instituciones indígenas para poder entablar un diálogo y asegurar la participación plena de los pueblos indígenas en el proceso de desarrollo, eventualmente cerrando así las brechas entre los pueblos indígenas y los sectores dominantes de la sociedad.

### **1.3. Puntos principales de entrada en el proceso de los DELP**

Los países correspondientes preparan un DELP cada tres a cinco años. El proceso de elaboración de un DELP debería ser participativo e involucrar a un amplio espectro de actores. No existe un formato fijo, si bien los países deberían basarse en las estrategias y planes existentes a nivel sectorial y nacional al elaborar el primer DELP. En algunos casos, los planes nacionales existentes son considerados parte de los DELP del país, en tanto sean consecuentes con el enfoque de los DELP<sup>17</sup>. En todo caso, un DELP supuestamente comprende los siguientes elementos principales<sup>18</sup>:

- Una descripción del **proceso participativo**, incluyendo una reseña del formato, la frecuencia y el lugar de las consultas; un resumen de las principales cuestiones planteadas por los participantes; información sobre el impacto de las consultas en cuanto al diseño de la estrategia; y un análisis sobre el papel de la sociedad civil en el monitoreo e implementación futuros.
- **Diagnóstico integral de la pobreza:** Una buena comprensión de los pobres y donde viven, lo que permite analizar las restricciones macroeconómicas, sociales, estructurales e institucionales que enfrenta la lucha contra la pobreza.
- **Prioridades claramente presentadas y presupuestadas para las políticas macroeconómicas, estructurales y sociales:** Las políticas macroeconómicas, estructurales y sociales que en conjunto constituyen una estrategia integral para alcanzar resultados de reducción de la pobreza. Se deben calcular los costos de dichas políticas y asignar prioridades de modo tal que no se conviertan en una «lista de deseos».
- **Objetivos, indicadores y sistemas adecuados para monitorear y evaluar el progreso:** Objetivos de mediano y largo plazo para los resultados de la reducción de la pobreza (monetarios y no monetarios), indicadores de progreso, objetivos anuales y de mediano plazo.

En circunstancias ideales, cada uno de estos elementos genera puntos de entrada relevantes y adecuados para los pueblos indígenas.

---

<sup>17</sup> Este, por ejemplo, ha sido el caso del Plan de Desarrollo Quinquenal de Nepal, que fue considerado el DELP de dicho país.

<sup>18</sup> [www.worldbank.org/prsp](http://www.worldbank.org/prsp).

**Tabla 3: Puntos de entrada para los pueblos indígenas en la formulación de los elementos principales de los DELP**

Elementos principales de los DELP	Puntos de entrada para los pueblos indígenas
Proceso de participación	Los DELP deben incluir una reseña de las consultas específicas a los pueblos indígenas, garantizando que éstas sean adecuadas <sup>19</sup> y realizadas a través de sus organizaciones de representación. Deberían reflejar las necesidades y prioridades planteadas por los pueblos indígenas y estipular mecanismos para que ellos puedan participar en la implementación y monitoreo.
Diagnóstico de pobreza	Los DELP deberían incluir perfiles de pobreza diversificados de los diferentes pueblos indígenas de un país dado, reflejando sus propias percepciones de la pobreza y el bienestar como así también de sus necesidades y prioridades para la lucha contra la pobreza.
Prioridades para las políticas macroeconómicas, estructurales y sociales	Las políticas macro deberían abordar los factores estructurales que llevan a la pauperización de los pueblos indígenas, por ej. el acceso a la tierra y los recursos y a servicios de salud y educación adecuados que tienen en cuenta las características lingüísticas y culturales.
Objetivos, indicadores, sistemas de monitoreo y evaluación	Los DELP deberían establecer objetivos y metas específicos para la lucha contra la pobreza entre los pueblos indígenas y establecer los mecanismos mediante los cuales estos pueblos participarán en el monitoreo y la evaluación del progreso.

## 1.4. Procedimientos de revisión y presentación de informes de los DELP

Los países deberían revisar sus DELP cada tres a cinco años y en los años intermedios se debe preparar un Informe Anual de Situación (IAS). Estos documentos informan sobre los cambios efectuados en los indicadores clave de pobreza y los desarrollos clave en relación con las políticas.

Una vez formulado o revisado el DELP, el personal del Banco Mundial y del FMI preparan una Nota Consultiva Conjunta del Personal Técnico (JSAN)<sup>20</sup> para dar respuestas al país. Posteriormente los directorios de ambas instituciones analizan el DELP y la JSAN. Esta última debe centrarse en los cuatro elementos del DELP que se indicaron

<sup>19</sup> Es decir, que las consultas sean efectuadas de acuerdo con los principios del Convenio N° 169 de la OIT y el UNDRIP; ver Anexo A para obtener una explicación más detallada sobre los procesos de consulta.

<sup>20</sup> Hasta el 2004, el personal técnico debía preparar una evaluación conjunta que incluía un párrafo de conclusiones en el que se recomendaba si el DELP podía o no ser aceptado como base satisfactoria para un préstamo concesional. Ello se debió a las críticas formuladas en el sentido de que el Banco Mundial/FMI estaban dando el «cerrando» el DELP de un país ([www.worldbank.org/prsp](http://www.worldbank.org/prsp)).

anteriormente. Las directrices para elaborar las JSAN no mencionan específicamente a los pueblos indígenas sino que estipulan que el personal deberá tratar lo siguiente:

- La participación de los actores en el proceso, incluyendo las *minorías étnicas*.
- La existencia de datos sobre pobreza, desglosados por región y por *grupo étnico*.
- Distribución de varios tipos de activos, *especialmente la tierra*.
- Las políticas relativas a *la inclusión de género y la inclusión social*.
- Indicadores y objetivos que capturan adecuadamente *las disparidades por grupo social, género y región*<sup>21</sup>.

Las JSAN también se preparan para los Informes Anuales de Situación (IAS), pero como se busca hacer hincapié en la apropiación por parte del país, ya no se presentan más ante los directorios del FMI y el Banco Mundial.

## **1.5. Principales conclusiones en relación con la inclusión de los derechos de los pueblos indígenas en la arquitectura general de la ayuda**

El reconocimiento y la implementación de los derechos de los pueblos indígenas resulta ser fundamental para alcanzar los objetivos de desarrollo generales en torno a la reducción de pobreza, buena gobernanza y desarrollo inclusivo como así también la sostenibilidad ambiental. Hasta ahora, los derechos de los pueblos indígenas no han sido considerados en el contexto del marco macro para la ayuda y la reducción de la pobreza, tal como se define en las políticas de OCDE/CAD y los DELP.

La arquitectura general de la ayuda, incluso los esfuerzos para la alineación y la armonización, aporta riesgos inherentes de mayor marginación de los pueblos indígenas, si sus inquietudes no se integran a la iniciativa de reducción de la pobreza. Sin embargo, también aporta una serie de puntos prácticos de entrada a nivel país, incluso a través de los DELP.

La experiencia ha demostrado que si no se hace un compromiso coherente sobre políticas a un alto nivel, la inclusión de las problemáticas de los pueblos indígenas continuará siendo opcional y dependiendo de interpretaciones y opiniones individuales a nivel país o dentro de sectores específicos. Sin una dirección sólida en términos de políticas, también se torna altamente improbable que los asuntos indígenas sean incluidos en el diálogo de políticas que orienta la ayuda en materia de desarrollo para los países más pobres.

---

<sup>21</sup> JSAN Guidelines, p. 5-7.

Tal como lo indica la misma Declaración de París; la reforma exige un apoyo político de alto nivel, presión de pares y una acción coordinada a nivel nacional, regional y global. La reciente adopción del UNDRIP nos da un impulso único para plantear la preocupación por la situación de los pueblos indígenas al más alto nivel de la formación de políticas y pareciera ser apropiado que la OCDE-CAD, el UNPFII, el Grupo Interinstitucional de Apoyo al Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (IASG) y los gobiernos correspondientes trabajen en forma asociada para desarrollar directrices para los gobiernos y los socios en materia de desarrollo en relación con la inclusión de las problemáticas de los pueblos indígenas en el contexto de la efectividad de la ayuda.

Sobre la base de tal compromiso de alto nivel, se deberán desarrollar procesos específicos de cada país para contar con una inclusión coordinada y sistemática de las cuestiones indígenas en los procesos nacionales de reducción de la pobreza y el desarrollo. La siguiente sección proporciona lineamientos detallados para tales procesos a nivel país.

## Garantizar la participación de los pueblos indígenas en los procesos de elaboración de los DELP

El derecho a ser consultado y a participar en la toma de decisiones para determinar y controlar el proceso de desarrollo de sus comunidades es uno de los derechos más fundamentales de los pueblos indígenas. La consulta y participación adecuadas constituyen el medio para garantizar que las necesidades, prioridades y aspiraciones de los pueblos indígenas sean tomadas en cuenta adecuadamente en los procesos de elaboración de los DELP.

La arquitectura general de ayuda, incluso el proceso de elaboración de los DELP, conlleva un modo de participación más centrado en el estado, dirigido por funcionarios del gobierno<sup>22</sup>, si bien también se prevé la participación de la sociedad civil. Sin embargo, la participación de la sociedad civil ha sido «amplia en lugar de profunda» e inicialmente estuvo centrada más que todo en la formulación de los DELP<sup>23</sup> y no siguió hasta el monitoreo de los resultados presupuestarios, de implementación y de logros.

Una revisión de 14 DELP, realizada por la OIT en 2005<sup>24</sup> reveló que:

«Con unas pocas excepciones notables, principalmente en América Latina, los pueblos indígenas y tribales no han participado de las consultas dirigidas a la formulación de los DELP. Esto se debe a varios factores cuya relevancia difiere en función de las circunstancias nacionales. Algunas de ellas son: la 'invisibilidad' de los asuntos indígenas y tribales en las agendas de desarrollo; la dificultad de encontrar organizaciones indígenas de representación fácilmente identificables; el desafío, tanto financiero como logístico, de llegar a las comunidades indígenas y tribales que están dispersas en áreas remotas y que no hablan el idioma oficial; y las circunstancias políticas que pueden introducir requisitos de restrictivos y excluyentes para la participación en los procesos consultivos».

<sup>22</sup> Banco Mundial, PRSP Source Book, p. 258.

<sup>23</sup> Joint WB & IMF 2005 PRS review.

<sup>24</sup> Manuela Tomei: An Ethnic Audit of Selected Poverty Reduction Strategy Papers; p. 57, 2005.

El Banco Mundial<sup>25</sup> sugiere una serie de preguntas clave para evaluar la calidad y profundidad de los procesos participativos (ver tabla a continuación). Una evaluación de la participación de los pueblos indígenas en los procesos de elaboración de los DELP en Camboya, Camerún y Nepal, en relación con los aspectos clave de la participación, revela un panorama duro pero a la vez algo diferenciado:

**Tabla 4: Evaluación de los aspectos clave de participación en los procesos de elaboración de los DELP en Camboya, Camerún y Nepal.**

Aspectos clave de participación:	Camboya	Camerún	Nepal
<b>Flujo de información:</b> ¿Hasta qué punto están los actores interesados e informados de la ELP, y los procesos y programas relacionados?	Para nada	Algunos	Algunos
<b>Experiencia participativa:</b> ¿Cuál fue el alcance, nivel y calidad de los procesos participativos anteriores?	Sin experiencia previa	Un poco de experiencia previa	Un poco de experiencia previa
<b>Diagnóstico de pobreza:</b> ¿Los pobres participaron dando su percepción; esta información es utilizada para definir los perfiles de la pobreza y para tomar decisiones en torno a las estrategias de desarrollo?	Para nada	Para nada	Algo
<b>Proceso de formulación de presupuesto:</b> ¿Cuál es el alcance de participación en el establecimiento de prioridades, asignación de recursos y monitoreo?	Ninguno	Ninguno	Los mecanismos están siendo definidos (febrero de 2008)
<b>Monitoreo de la pobreza:</b> ¿Los enfoques participativos son utilizados en el monitoreo de la pobreza y la evaluación del impacto de las estrategias y los programas de reducción de la pobreza?	Generalmente no, pero se ha introducido un indicador específico relativo a los pueblos indígenas	No	No
<b>Participación en los asuntos centrales.</b> ¿Existen mecanismos para institucionalizar la participación en el desarrollo de políticas, diseño de programas, implementación y asignación de recursos?	No	No	Los mecanismos están siendo definidos (febrero de 2008)

<sup>25</sup> Banco Mundial, PRSP Source Book, p.250.



Dada la diversidad de las situaciones de cada país se hace difícil diseñar un modelo para la participación de los pueblos indígenas. Sin embargo, podemos identificar una serie de factores que determinan las opciones para la participación de los pueblos, los que, a su vez, exploraremos con más detalle en las siguientes secciones. Tales factores son:

- La capacidad institucional de los pueblos indígenas;
- La existencia de marcos nacionales legislativos y de políticas;
- La capacidad de las instituciones gubernamentales correspondientes; y
- La operatividad de las políticas institucionales de las agencias internacionales.

En términos generales, el alcance y la calidad de la participación de los pueblos indígenas en los procesos de elaboración de los DELP dista mucho de ser satisfactoria. Esto refleja una gran brecha entre las realidades de las comunidades indígenas y los procesos nacionales de elaboración de los DELP y resalta la necesidad de que se efectúen intervenciones especiales para revertir esta situación.

### **Principios rectores:**

- Será necesario realizar esfuerzos especiales y contar con un compromiso de largo plazo por parte de actores locales, nacionales e internacionales para mejorar la calidad y el alcance de la participación de los pueblos indígenas en los procesos de elaboración de los DELP.
- Tales esfuerzos especiales deben comprender iniciativas para definir:
  - Una estrategia de información pública que tenga por destinatario las comunidades indígenas;
  - Un plan de acción para la participación orientado hacia los resultados que permitirá a los pueblos indígenas influenciar la priorización y la elaboración de políticas como así también la implementación, monitoreo y evaluación; y
  - Disposiciones institucionales para integrar la participación de los pueblos indígenas a las estructuras de gobernanza.

## **2.1. Capacidad institucional de los pueblos indígenas**

Las instituciones tradicionales de los pueblos indígenas en general se ven ignoradas y evitadas en los procesos de reducción de la pobreza, lo que lleva a la alteración de las dinámicas de la comunidad a medida del liderazgo tradicional declina en el contexto de nuevas estructuras formales de administración y desarrollo<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Kristina Chhim, *Indigenous and Tribal Peoples and Poverty Reduction in Cambodia*, OIT 2005: 8.

«Los pueblos indígenas de Camboya tienen una rica tradición de procesos colectivos de toma de decisiones que se reflejan en una sólida cohesión social en el grupo comunal y a menudo, lugares comunales de reunión en el centro de las aldeas dónde todos los asuntos relacionados con la aldea se discuten y deciden. Sin embargo, la falta de estructuras de organización más amplias que comprenderían todas las comunidades de un grupo indígena en un área determinada o incluso a nivel nacional, limita la participación indígena a nivel de la aldea. Por otro lado, las nuevas estructuras administrativas como ser los jefes de la aldea y las autoridades comunales, distritales y provinciales imponen diferentes formas de toma de decisiones al transferir las instrucciones y órdenes de arriba hacia abajo. En particular omiten el hecho de que no se los consulta antes de que el gobierno tome decisiones que afectan a su comunidad<sup>27</sup>».

En el contexto de su Proyecto para un Enfoque Basado en los Derechos en torno al Desarrollo de los Pueblos Indígenas en Camboya, la OIT ha intentado facilitar la participación de los representantes indígenas en el diálogo nacional y provincial con los representantes gubernamentales en relación con el DELP nacional. Si bien se organizaron reuniones preparatorias para que los representantes indígenas puedan familiarizarse con los asuntos a dialogar, el informe final indica que «han expresado su limitación para comprender el DELP, del cual nunca habían escuchado o discutido antes, en particular su terminología, significados, procedimiento e implementación. Resaltaron las necesidades de fortalecer la capacidad de las comunidades indígenas para participar en este dialogo en forma significativa<sup>28</sup>».

En los países donde los pueblos indígenas constituyen una minoría numéricamente pequeña y donde solamente en forma reciente han comenzado a aparecer organizaciones indígenas orientadas al desarrollo, su capacidad institucional para tratar con instituciones gubernamentales es débil. Las discusiones sobre el desarrollo a nivel nacional se realizan en lugares distantes y la mayoría de los representantes indígenas no están familiarizados con el lenguaje o el discurso utilizado. Asimismo, el acceso limitado a la educación formal y los altos niveles de analfabetismo pueden resultar ser una dificultad adicional para los representantes indígenas, y en particular, para las mujeres indígenas. Si bien la mayoría de los documentos e informes DELP están públicamente a disposición en el sitio de Internet del Banco Mundial ([www.worldbank.org/prsp](http://www.worldbank.org/prsp)), en general los pueblos indígenas a nivel país no los conocen.

<sup>27</sup> Ibid: 9-10.

<sup>28</sup> Sovathana Seng: Report of the Seminar on National Strategic Development Plan and Participation of Indigenous Peoples in Cambodia, OIT, 2007.

En los países con un movimiento indígena fuerte, se ha visto algo de progreso en relación con la formulación y preparación de DELP, pero no así en la implementación y monitoreo. A menudo, la consulta y participación se limitan a los individuos destacados y no comprende las organizaciones indígenas a los diferentes niveles en una forma más estructurada y sistemática.

La necesidad de adaptar las estrategias de participación en los procesos de elaboración de los DELP a las circunstancias del país se hace más evidente aun en el caso de los países que están afectados por conflictos, como Nepal. El contexto político debe ser cuidadosamente evaluado y las oportunidades y limitaciones deben comunicarse de modo de establecer objetivos realistas para que no se generen frustraciones innecesarias. También se debe garantizar que los procesos de participación tengan en cuenta el conflicto imperante, es decir que involucren a todos los interesados en el proceso.

Para comenzar a acortar la brecha, la participación de los pueblos indígenas debe considerarse a todos los niveles del proceso de desarrollo en forma coherente, incluso en el contexto de la gobernanza local y la descentralización, dónde las comunidades indígenas se encuentran en más contacto directo con las autoridades públicas. En los casos que la brecha es particularmente profunda, las ONG nacionales e internacionales pueden jugar un papel fundamental en facilitar y propugnar la participación de los pueblos indígenas.

### **Principios rectores:**

- El proceso de desarrollo eventualmente socavará las estructuras tradicionales de los pueblos indígenas si no se toman pasos preventivos para informarlos y consultarlos y para asegurar su participación en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, tales pasos deben estar diseñados cuidadosamente para poder asegurar que sean apropiados el lenguaje, los procedimientos, los plazos, la participación de representantes y los mecanismos de rendición de cuentas. En la mayoría de los casos, las organizaciones indígenas regionales o nacionales y/o las ONG se encontrarán en una posición adecuada para facilitar dichos procesos.
- La consulta y participación de los pueblos indígenas y en particular, las mujeres indígenas en los procesos de elaboración de los DELP deben conceptualizarse e institucionalizarse como un proceso de largo plazo, acompañados de esfuerzos de largo plazo para desarrollar la capacidad. Los procesos deben llevarse a cabo en los diferentes niveles, para asistir a los pueblos indígenas en torno a traducir las necesidades y prioridades de las comunidades locales en objetivos identificables, metas, indicadores y asignaciones presupuestarias en el contexto del DELP. En particular, se debe prestar atención a la inclusión de las cuestiones indígenas en el contexto de la gobernanza local y la descentralización.

## **2.2. Marcos legislativos y de política nacionales**

La adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2007, gracias al voto afirmativo de 143 países es indicativa del sólido compromiso global con el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, el modo en que este reconocimiento se traduce en los niveles de las respectivas naciones es aún muy diferente.

En aquellos casos en los que los países han trabajado en la creación de un marco legislativo o políticas específicas de apoyo a los pueblos indígenas, los DELP reflejan mejor las necesidades y las prioridades. Asimismo, la ratificación del Convenio N° 169 de la OIT incrementa las probabilidades de que el abordaje de los derechos de los pueblos indígenas sea coherente y sistemático<sup>29</sup>.

Nepal ratificó el Convenio N° 169 de la OIT en septiembre de 2007, lo que refleja el compromiso firme con un instrumento jurídicamente vinculante a nivel internacional que cuenta con mecanismos de supervisión institucionalizados. Si bien el Convenio recién entrará en vigor en septiembre de 2008, el Gobierno de Nepal ya ha dado ciertos pasos importantes para continuar trabajando en la inclusión de los pueblos indígenas en las estrategias de desarrollo nacional y de reducción de la pobreza. El Plan Interino Trienal (TYIP) de Nepal, que abarca el periodo de 2008 a 2010, contiene una sección específica sobre el desarrollo de los pueblos indígenas y otorga a la cuestión de los pueblos indígenas más prominencia que cualquier otro plan nacional a la fecha. Una de las actividades mencionadas específicamente en el Plan Interino es una revisión de todas las políticas y programas estatales, para asegurarse de que éstas están en línea con el Convenio núm. 169 de la OIT.

Otro paso consiste en la planificación del establecimiento de un Grupo de Trabajo formado con el objetivo de coordinar la implementación del Convenio como cuestión interdisciplinaria, dadas las prioridades determinadas por las nacionalidades indígenas y la capacidad del Estado. El equipo de tareas estará conformado por 23 representantes de instituciones relevantes de los gobiernos y de los pueblos indígenas y entre sus funciones se encuentra la de identificar claramente las responsabilidades gubernamentales en base a las disposiciones del Convenio; desarrollar y presentar un Plan de Acción exhaustivo que identifique las actividades que se han de implementar a la luz de las posibles reformas de cuestiones legales, administrativas y de política y formular recomendaciones sobre el establecimiento del mecanismo necesario para coordinar las actividades de implementación en los niveles centrales y locales.

<sup>29</sup> Remitirse por ejemplo a Tomei, 2005:56.

En los países en los que no existe un compromiso de alto nivel y no se cuenta con una política integral que oriente la inclusión de asuntos relacionados con pueblos indígenas en los DELP, las personas que están comprometidas con este tema enfrentan el desafío de impulsar «desde abajo» los intentos por jerarquizar los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, aún en dichos países, los grupos de mayor índice de pobreza y vulnerabilidad incluyen pueblos indígenas en relación con los cuales las pautas de los DELP identifican una inquietud<sup>30</sup> y abordajes dirigidos.

Es más, la mayoría de los países han suscrito una serie de instrumentos internacionales que pueden ser útiles como orientación para el proceso de reducción de la pobreza en relación con los pueblos indígenas tanto en general como dentro de un sector específico. Estos instrumentos incluyen el Convenio N° 111 de la OIT sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación)<sup>31</sup>, la Convención sobre la Eliminación de Todo Tipo de Discriminación Racial (CERD), el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD) y el Marco de Acción de Dakar sobre Educación para Todos, para mencionar sólo algunos ejemplos.

### **Principios rectores:**

- La existencia de marcos nacionales, legislativos y de política, de apoyo a los pueblos indígenas indica un compromiso de alto nivel que facilita en gran medida la inclusión de las cuestiones de los pueblos indígenas en los DELP. En aquellos casos en que aún no se han establecido políticas, éstas deben desarrollarse en el contexto de los DELP, a fin de abordar las causas estructurales de la situación de pobreza de los pueblos indígenas.
- Los gobiernos deben considerar la posibilidad de ratificar el Convenio N° 169 ya que constituye un compromiso sólido con un instrumento internacional jurídicamente vinculante que contempla mecanismos de supervisión institucionalizados que en sí mismo constituye un recurso a la vez que un argumento contundente para la obtención de apoyo adicional de socios en materia de desarrollo que compartan la misma opinión.
- En los países en los que los gobiernos aún son renuentes a desarrollar políticas sobre los derechos de los pueblos indígenas, sus preocupaciones deben ser abordadas en el contexto de las políticas generales para la reducción de la pobreza, así como en el marco de políticas específicas para cada sector con respecto a la salud, la educación, la gestión de recursos naturales, etc. El punto de partida consiste en la identificación de los pueblos indígenas (y en particular, de las mujeres indígenas) entre los grupos de pobreza y de vulnerabilidad que necesitan atención especial y la identificación adicional de puntos de ingreso pragmáticos para el abordaje de las preocupaciones en los diversos sectores.

---

<sup>30</sup> Remitirse por ejemplo al World Bank PRSP Sourcebook: 238.

<sup>31</sup> OIT: Eliminating discrimination against indigenous and tribal peoples in employment and occupation: A Guide to ILO Convention No. 111, 2007.

- En el contexto de la implementación de la UNDRIP, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas debería promover un diálogo constructivo con los gobiernos sobre los desafíos, los logros y las acciones futuras que requieren los asuntos indígenas en cada país, por ejemplo a través de revisiones periódicas voluntarias de las situaciones de los países.

### **2.3. La capacidad de las instituciones gubernamentales**

Aún en muchos países que tienen sólidas políticas nacionales, se ha verificado sólo un grado limitado de avance en relación con la reducción real de la pobreza de las comunidades indígenas<sup>32</sup>. Una razón general es que no se comprenden las implicancias prácticas del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y la escasa capacidad técnica de las instituciones gubernamentales para implementar estas políticas. Con mucha frecuencia los mismos pueblos indígenas se encuentran escasamente representados en las instituciones públicas y gran parte de los responsables de la determinación de políticas y los funcionarios gubernamentales se dejan llevar por percepciones erróneas sobre el grado de atraso y el subdesarrollo de estos pueblos.

Los avances observados en la implementación a menudo se han debido al interés y la acción de personas comprometidas que tienen una esfera de influencia limitada y que por lo tanto ha dado como resultado una inclusión restringida e incoherente de las cuestiones relativas a los pueblos indígenas en los DELP. Por lo tanto, si se deseara una implementación más sistemática de los derechos de los pueblos indígenas, harían falta esfuerzos de creación de capacidad de largo plazo en las instituciones públicas, incluyendo el desarrollo de estrategias específicas para cada sector para la implementación de los derechos de los pueblos indígenas así como la diversificación y la capacitación del personal.

#### **Principios rectores:**

- Los pueblos indígenas deben tener igualdad de acceso a los empleos del sector público. En aquellos casos en los que este principio no ha sido cumplido, se deberán desarrollar medidas especiales para asegurar que tengan una representación proporcional en las instituciones públicas.
- Los asuntos indígenas también deben ser abordados en el contexto más amplio de la gobernanza y la reforma del sector público, incluyendo los programas de capacitación para el personal y en el contexto de incentivos y medidas para la rendición de cuentas.

---

<sup>32</sup> Gilette Hall, Harry Patrinos: *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America: 1994-2004*, World Bank, 2005.

## 2.4. Políticas institucionales de los organismos internacionales

En el transcurso de los últimos 15 años diversos organismos bilaterales y multilaterales han trabajado en la creación de políticas institucionales de apoyo a los pueblos indígenas, pero su operatividad en el contexto de los DELP es aún débil.

Estos organismos incluyen a AECEI, DANIDA, la Unión Europea, NORAD, el Banco Mundial y el PNUD, entre otros. Es más, en febrero de 2008, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) concluyó sus Directrices para los Asuntos sobre Pueblos Indígenas. Estas directrices se proponen asistir al sistema de la ONU en la integración de las cuestiones relativas a los pueblos indígenas en las actividades y los programas operativos al nivel de los países<sup>33</sup>.

Muchas de estas políticas tienen diversas características en común: ubican la inquietud sobre los pueblos indígenas dentro del marco más amplio de los derechos humanos, la reducción de la pobreza, la buena gobernanza y la protección del medio ambiente; se proponen integrar estas inquietudes plenamente y como tema central dentro de sus respectivos organismos; parten de la concientización de la necesidad de no sólo atenuar los efectos negativos del desarrollo sobre los pueblos indígenas, sino también de brindar apoyo activo a sus necesidades y prioridades de desarrollo a través de un abordaje basado en derechos y estipulan el rol que deben desempeñar los organismos para facilitar el diálogo e incluir las inquietudes relativas a los pueblos indígenas en el diálogo sobre las políticas con los gobiernos. Algunas de estas políticas institucionales se encuentran alineadas explícitamente con las disposiciones del Convenio N° 169 de la OIT<sup>34</sup>.

La Política Operacional 4.10 (2005) del Banco Mundial establece que se debe desarrollar un Plan de los Pueblos Indígenas (PPI) toda vez que gracias a un monitoreo se determine que existen pueblos indígenas en algún área determinada por un proyecto dado y que se debe desarrollar un Marco de Planificación para los Pueblos Indígenas (MPPI) toda vez que los pueblos indígenas resulten afectados por proyectos que involucren programas de inversión anuales o subproyectos múltiples.

---

<sup>33</sup> Se espera que el próximo paso del GNUM consista en adoptar un plan de acción de mediano plazo para dar el puntapié inicial a la implementación de estas Directrices proporcionando un apoyo concreto a los Equipos de las Naciones Unidas de Apoyo a los Países en el campo. Pareciera que esto es aún más importante si se tiene en cuenta una revisión reciente de Evaluaciones Comunes para los Países (CCA)/Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) seleccionados por parte de la Secretaría del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas que revela que «la mayoría de las CCA y los MANUD carecen de las pruebas y la información que podrían señalar que los pueblos indígenas han sido incluidos como participantes activos en la confección y el diseño de los programas, y en los procesos de implementación, monitoreo y evaluación», (Integration of Indigenous Peoples' Perspectives in Country Development Processes, Review of Selected CCAs and UNDAFs, No. 3, enero de 2008).

<sup>34</sup> Esto es lo que sucede por ejemplo con AECEI, DANIDA y NORAD.

Los procesos de los IPP y de los MPPI incluyen pasos procesales similares, que incluyen:

- El monitoreo por parte del Banco para determinar si existen pueblos indígenas en el área cubierta por el proyecto, o si los mismos tienen algún tipo de unión colectiva con la misma;
- Evaluación social por parte del tomador del préstamo para evaluar los efectos potenciales positivos y adversos sobre los pueblos indígenas;
- Un proceso de consultas no vinculante, previo e informado llevado a cabo por el tomador del préstamo con las comunidades afectadas a fin de identificar plenamente sus opiniones y de hacer valer el apoyo de la comunidad en su conjunto para el proyecto;
- La confección de un IPP o de un MPPI que delimite las medidas mediante las cuales el tomador del préstamo se asegurará de que (a) los pueblos indígenas afectados por el proyecto reciban beneficios sociales y económicos culturalmente apropiados; y (b) cuando se identifiquen efectos adversos potenciales sobre los pueblos indígenas, dichos efectos adversos puedan ser evitados, minimizados, atenuados o compensados.

La operatividad de las políticas desplegadas por los organismos internacionales en el nivel de los países varía mucho, dependiendo entre otros factores del conocimiento y la motivación del personal, la existencia de políticas nacionales, la fortaleza organizacional de los pueblos indígenas y la existencia de mecanismos institucionalizados para la consulta y la participación. En algunos casos, los organismos individuales han desarrollado programas dirigidos para las comunidades indígenas o han expresado las inquietudes en el contexto de un sector específico.

Sin embargo, en la mayoría de los países, los organismos no han tenido en cuenta las políticas institucionales en sus acciones de apoyo para los DELP como tales. Lo mismo puede decirse de la Política Operacional 4.10 del Banco Mundial, ya que no ha entrado en vigor en forma sistemática en relación con los DELP, aunque pareciera que la Política estipula que se debe desarrollar un MPPI en relación con los DELP en los países habitados por pueblos indígenas.

En términos prácticos, uno de los obstáculos para la operatividad de las políticas institucionales parece ser la falta de experiencia en la inclusión de los asuntos relativos a los pueblos indígenas en las políticas y la programación a nivel macro. Otro desafío consiste en la delegación de autoridad a las dependencias a nivel de los países, las que con frecuencia carecen de la capacidad técnica necesaria para ocuparse de los asuntos relativos a los pueblos indígenas. Una vez más, esta circunstancia señala cierta renuencia a incluir los asuntos relativos a los pueblos indígenas en los diálogos sobre políticas ya que el personal no se siente seguro con el marco de política que debe orientar dicho diálogo.



Durante los últimos tres años, la OIT ha llevado adelante diversos cursos de capacitación de una semana de duración sobre asuntos relativos a los pueblos indígenas para un total de aproximadamente 200 participantes, que incluyen personal de la OIT y participantes de organismos gubernamentales, indígenas y de desarrollo. Estas experiencias han sido altamente positivas y no sólo han sido útiles para incrementar la capacidad individual de los miembros del personal sino también para la creación de redes y la promoción del diálogo.

### **Principios rectores:**

- En el contexto de la armonización de donantes, es de crucial importancia asegurarse de que los donantes y los organismos de la ONU, los bancos multilaterales y otros socios en materia de desarrollo tomen medidas proactivas y coordinadas para la operatividad de sus políticas institucionales de apoyo a los pueblos indígenas en particular en países en los que la capacidad de las organizaciones indígenas es débil.
- Necesariamente, el primer paso debe consistir en un monitoreo sistemático para verificar la presencia de pueblos indígenas en los países socios, y ello debe ser seguido de pasos procesales obligatorios y concretos. Dado este contexto, debería analizarse en mayor profundidad la operatividad de la Política Operacional 4.10 del Banco Mundial en relación con los procesos de los DELP.
- En el contexto de la armonización, la alineación y la reforma de la ONU, el establecimiento de grupos de coordinación sobre cuestiones indígenas les permitiría a los diversos organismos y a las diversas instituciones incluir cuestiones relativas a los pueblos indígenas en el diálogo sobre políticas en forma más coherente y buscar la coordinación y las sinergias en el nivel operativo.
- La capacitación del personal representa una inversión necesaria y puede encararse como esfuerzo interorganismo en los niveles nacionales, sub-regionales o regionales, por ejemplo en relación con la aplicación gradual de las directrices del GNUD.
- Los organismos deben considerar la posibilidad de colaborar con el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas para realizar revisiones periódicas y brindar orientación al personal sobre la implementación sistemática de sus políticas institucionales.

## **2.5. Compilación de información desglosada**

En diversos países no existen datos desglosados ni estadísticas exactas sobre la situación de los pueblos indígenas. Es más, probablemente no se cuente siquiera con información demográfica básica con respecto a la cantidad de habitantes y su ubicación. Por lo tanto, el análisis de la pobreza de las comunidades indígenas con frecuencia depende de estimaciones aproximadas o recurre a modelos para, por ejemplo, evaluar la situación en un

área geográfica específica que se encuentra habitada en forma predominante por pueblos indígenas. Aún menos frecuente es encontrar información desglosados que describa la situación diferenciada de los variados pueblos indígenas en un país dado o dentro de comunidades indígenas, por ejemplo en relación con el género y la edad.

El riesgo, por lo tanto, es que la situación de pobreza específica de los pueblos indígenas, así como también las diferencias entre las comunidades indígenas y dentro de ellas sea invisible en las estadísticas nacionales. Esto también implica que no hay modo de monitorear los efectos de los esfuerzos para reducir la pobreza sobre los pueblos indígenas y esta circunstancia deja a los responsables de la determinación de las políticas a oscuras al momento de intentar incluir a los pueblos indígenas en los DELP.

En Nepal, el gobierno ha reconocido oficialmente 59 nacionalidades indígenas, pero existen controversias con respecto al número dado que algunos grupos adicionales también sostienen poseer identidades indígenas bien diferenciadas. Las fuentes de datos más importantes para el monitoreo del avance de los DELP son el Relevamiento de los Estándares de Vida en Nepal (NLSS), el Relevamiento de Datos Demográficos y Salud de Nepal (NDHS) y el Censo Poblacional. El NLSS y el NDHS no proporcionan información sobre la situación de pobreza en el nivel de los distritos y no han sido confeccionados para obtener información desglosada para cada una de las nacionalidades indígenas. Los pueblos indígenas de Nepal exhiben una gran diversidad y a los fines del trabajo en relación con la pobreza y la creación de capacidad, es fundamental monitorear la situación de las «nacionalidades indígenas en peligro y altamente marginadas» según la clasificación de la Federación Nacional de Nacionalidades Indígenas (NEFIN). Se trata de una iniciativa que debe ser tomada por la Comisión de Planeamiento Nacional, en un proceso de consultas directas con las organizaciones de pueblos indígenas de modo tal que se genere información desglosada en relación con todos los indicadores para los cuales se genera información en los ministerios de línea a través de sus sistemas de información de gestión o en ciertos casos a través de relevamientos realizados con dicho fin. Asimismo, es necesario confeccionar un Sistema de Monitoreo y Análisis de la Pobreza para proporcionar información desglosada por comunidades étnicas.

Algunas de las principales dificultades en relación con la compilación de información desglosada sobre los pueblos indígenas son:

- Existen controversias con respecto a las definiciones o a la terminología
- Fluidez de la identidad étnica
- Migraciones, conflictos y guerras
- Ausencia de disposiciones jurídicas/aceptación política

- No comprender la importancia de contar con datos desglosados
- Las capacidades de compilación, análisis y desglosado de información a nivel nacional son débiles
- Resistencia por parte de los pueblos indígenas si no son ellos mismos quienes controlan la compilación de datos.

La experiencia, en particular en América Latina, ha demostrado que la superación de dichas dificultades es un proceso basado en el diálogo, a través del cual se desarrolla una comprensión y un respeto más profundos por las identidades indígenas diversificadas.

Los tres censos de población realizados en Guatemala entre 1981 y 2002 se basaron en respetar el principio de la autoidentificación, pero en forma gradual incorporaron una comprensión más detallada de las identidades indígenas, dando de ese modo más opciones a la persona, además de la noción bipolar de identificarlos como indígenas o no indígenas.

1981 La clasificación se basó en una estimación social de la persona en el lugar en el que había sido empadronada y sólo había dos opciones:  
Indígena o no indígena

1994 Se le formularon a las personas las siguientes preguntas:

- ¿Es usted indígena? (sí o no)
- ¿En qué idioma aprendió a hablar?
- ¿Habla usted el idioma maya? (4 opciones de idiomas)
- ¿Habla usted español? (sí o no)
- ¿Usa usted atuendos mayas? (sí o no)

2002 A todos los habitantes se les formularon las siguientes preguntas:

- ¿Es usted indígena? (sí o no)
- ¿A qué grupo étnico pertenece? (27 opciones)
- ¿Cuál es su idioma materno? (27 opciones)
- Indique qué otros idiomas habla (27 opciones)

### **Principios rectores:**

- La integración de los esfuerzos por reducir la pobreza y el monitoreo en el contexto general de los DELP brinda una singular oportunidad para fortalecer la capacidad de las instituciones nacionales, incluyendo los institutos nacionales de estadísticas así como los ministerios de línea para compilar información desglosada relevante sobre la situación de los pueblos indígenas.

- Dichos esfuerzos se deben realizar en una estrecha relación de diálogo y coordinación con las organizaciones de los pueblos indígenas con el objetivo de garantizar la aceptación, el sentimiento de que se trata de algo propio, la factibilidad, la relevancia y la sostenibilidad de los emprendimientos.

## **2.6. Indicadores relevantes**

El hecho de que las culturas, las estrategias para obtener su sustento y los valores espirituales de los pueblos indígenas tengan características peculiares también implica que estos pueblos tengan sus propias percepciones sobre el bienestar y la pobreza, las que pueden diferir de las que tengan otros sectores de la sociedad. Asimismo, la mayoría de las comunidades indígenas tienen sus propias estrategias de reducción de la pobreza, que son mayormente ignoradas en los procesos de desarrollo formales. En los peores casos, la reducción de la pobreza de otros sectores de la población puede agravar la situación de pobreza de los pueblos indígenas, por ejemplo cuando menoscaban las estructuras de gobernanza o cuando derivan en una pérdida de territorios, recursos o idiomas.

Por lo tanto, existe el riesgo de que los indicadores comunes de pobreza no lleguen a captar los detalles específicos de las percepciones de los pueblos indígenas con respecto a la pobreza y el bienestar y que en su lugar monitoreen cambios que son mayormente irrelevantes para la reducción de la pobreza de dichos pueblos.

Las percepciones de la pobreza son dinámicas y cambian con el transcurso del tiempo. En Camboya, el número y la calidad de los gongs de bronce, las prendas y las mantas tejidas a mano junto con la extensión y la calidad de ornamentaciones corporales tradicionales, en especial el tamaño de los botones de marfil para las orejas, constituían indicadores de riqueza en el pasado.

En el año 2005, los pueblos indígenas indicaron que la posesión de medios de transporte modernos (motocicletas, automóviles), joyas de oro, relojes y bienes de consumo masivo constituían algunos de los nuevos indicadores clave de riqueza. «La falta de alimento suficiente para todo el año» fue subrayado como un nuevo indicador clave de pobreza a medida que las restricciones crecientes al acceso a la tierra y a los bosques así como un incremento de la dependencia de una economía monetaria han afectado la seguridad de las fuentes de alimentos de las comunidades<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> Kristina Chhim: Indigenous and Tribal Peoples and Poverty Reduction Strategies in Cambodia, OIT 2005: 40-41.

Los Mbororo pastorales de Camerún distinguen dos elementos esenciales en su definición de pobreza: la disponibilidad de ganado y el acceso a terrenos adecuados para sus actividades pastorales. Posteriormente sus estrategias de reducción de la pobreza se centran en tres elementos esenciales: el reconocimiento y la protección de sus derechos colectivos de acceso a la tierra; la seguridad de las personas y los bienes; y el mejoramiento de las condiciones de pastoreo. Si se satisfacen estas tres condiciones, la consecuencia lógica es que la situación de la educación, la salud y la seguridad de sus fuentes de alimentos mejorará<sup>36</sup>.

Las percepciones de los pueblos indígenas de la pobreza y el bienestar a menudo se relacionan estrechamente con el reconocimiento y la implementación de sus derechos colectivos, por ejemplo en relación con el acceso a la tierra y los recursos. En este contexto, los indicadores relevantes a menudo se relacionarán con las causas estructurales de la pobreza a las que no necesariamente se les presta atención en los DELP. Si bien la mayoría de los países no ha desarrollado indicadores específicos para los pueblos indígenas, existen algunos ejemplos positivos que muestran la importancia de contar con los mismos. En Camboya se desarrolló un indicador de monitoreo de donantes y gobierno conjunto para los DELP en relación con la inscripción jurídica de las comunidades indígenas como así también sus derechos de usuarios a la tierra. La existencia de dicho indicador de monitoreo específico constituyó un impulso para que el Gobierno desarrolle la política exigida.

### **Principios rectores:**

- Se deben definir e incluir en los sistemas de monitoreo y análisis de la pobreza establecidos a nivel nacional indicadores específicos, basados en las propias percepciones de los pueblos indígenas de la pobreza y el bienestar. Dichos indicadores deben desarrollarse mediante mecanismos de consulta con comunidades indígenas y deben contar con su participación en los procesos de monitoreo.
- Además, los indicadores relacionados con el reconocimiento y la implementación de los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de los DELP deben desarrollarse como parte integral del monitoreo y la implementación de los DELP con el objetivo de evaluar el compromiso y el progreso como así también las necesidades adicionales de creación de capacidades y asistencia técnica.

---

<sup>36</sup> Belmond Tchoumba: Indigenous and Tribal Peoples and Poverty Reduction in Cameroon, OIT 2005.

## **2.7. Integración/Fijación de objetivos**

Es indudable que la integración de las inquietudes relacionadas con los pueblos indígenas dentro de los DELP y los programas de sectores relacionados constituyen el abordaje más integral y coherente. Este es también el objetivo último de la mayoría de las políticas nacionales e institucionales para apoyar a los pueblos indígenas. En realidad, se trata de un objetivo de largo plazo que aún no se ha alcanzado en la mayoría de los países. Uno de los desafíos en este sentido está representado por la carencia de mecanismos institucionales de coordinación; el otro es la capacidad técnica débil de muchas instituciones gubernamentales (tal como también se describe en la sección 2.2. y 2.3.) En este contexto, una vez más debe subrayarse la importancia de la integración de los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de la descentralización para obtener el control de su propio camino hacia el desarrollo.

Además de, o tal vez como complemento para, la integración, diversos países también desarrollan programas dirigidos para los pueblos indígenas, ya sea dentro de un sector específico o como programas de desarrollo de múltiples facetas. Dichos programas pueden adquirir crucial importancia para la consecución de resultados concretos, contribuyendo a la concientización sobre los asuntos relativos a los pueblos indígenas y capitalizando experiencias que más tarde pueden informar a políticas y programas de sector de un tenor más general. Con frecuencia, tales programas se anclan dentro de instituciones específicas establecidas para la promoción del desarrollo de los pueblos indígenas. Lamentablemente, dichas instituciones con frecuencia no cuentan con medios o fondos suficientes y carecen de peso político para ejercer influencia sobre instituciones de mayor fortaleza como por ejemplo los Ministerios de Planeamiento y Finanzas.

Existen múltiples ejemplos positivos de organismos donantes, que al margen de su apoyo general a los programas contemplados por los DELP, también brindan su apoyo a las intervenciones dirigidas para beneficiar a los pueblos indígenas. Paradójicamente, algunos de los donantes que cuentan con las políticas institucionales más sólidas sobre los pueblos indígenas tienen dificultades en el suministro de apoyo directo:

- Sus políticas son ambiciosas al estipular que los pueblos indígenas deben ser tratados como un asunto intersectorial, y
- Sus mecanismos de financiación e institucionales no permiten apartamientos de las «modalidades de eficacia de la ayuda» dando de ese modo preferencia al fortalecimiento de los mandatos y el funcionamiento de las instituciones gubernamentales.

Sin una cierta flexibilidad en las modalidades de implementación, dichos organismos pueden terminar en una situación en la que la elección entre la integración o la fijación de objetivos se convierta en un «sin uno ni el otro». Este es uno de los riesgos específicos con los organismos donantes que han descentralizado el proceso de toma de decisiones al nivel nacional sin equipar a sus sedes locales con los conocimientos especializados sobre asuntos relativos a los pueblos indígenas necesarios.

### Principios rectores:

- Los enfoques de integración y de fijación de objetivos no son mutuamente excluyentes y lo ideal es que los programas dirigidos a grupos específicos se utilicen como vehículos para abordajes de integración más amplios.
- Se deben evaluar cuidadosamente las oportunidades en los contextos específicos de los países y se debe perseguir una combinación adecuada de abordajes que se apoyen entre sí.
- Cuando se trate de lograr la integración de las inquietudes relativas a los pueblos indígenas se deben identificar metas e indicadores específicos con los sectores específicos para evitar que la integración derive en la invisibilidad.
- Toda vez que se consideren programas dirigidos, se debe prestar especial atención a la posibilidad de asegurar la sostenibilidad de los resultados, por ejemplo compartiendo las experiencias, buenas prácticas y lecciones aprendidas en el contexto de la implementación de los DELP.

## 2.8. Cómo vincular la planificación y la presupuestación

A pesar de los esfuerzos por armonizar y alinear los procesos de planificación y de presupuestación, muchos presupuestos públicos se encuentran aún fragmentados y enfocados en los aportes de datos en lugar de estar vinculados con los resultados priorizados. Dada su naturaleza altamente técnica, la presupuestación pública ha contado tradicionalmente con muy escasa participación de la sociedad civil, o siquiera del poder legislativo. En la mayoría de los países, la vinculación entre los procesos de planificación y de presupuestación sigue siendo un desafío y el control democrático de estos procesos sigue siendo débil.

El Banco Mundial estipula que la sociedad civil desempeña un rol importante en el proceso de presupuestación, en especial en relación con ejercer influencia sobre los responsables de la determinación de las políticas, fijar prioridades, suministrar retroalimentación sobre decisiones presupuestarias, compartir información con sus electorados y comunidades y monitorear la consecución de los resultados deseados<sup>37</sup>. Además, pone el acento en que «la creación de un sentimiento de responsabilidad con respecto al análisis y la defensa del presupuesto necesariamente implica la »democratización« de la capacidad de entender el presupuesto. Esto significa que se deben desarrollar las habilidades para expresar en términos legos el presupuesto y cualquier presupuesto alternativo que se pueda proponer. Y también es útil para iniciar un diálogo que se ha encontrado bajo el control exclusivo de un pequeño número de tecnócratas<sup>38</sup>».

<sup>37</sup> World Bank PRSP Source Book, p. 259.

<sup>38</sup> Ibid, p. 202.

Otro tanto puede decirse con respecto a los pueblos indígenas, cuya participación en los procesos de presupuestación ha sido inexistente y la inclusión de las prioridades de los pueblos indígenas en los MTEF y los presupuestos anuales ha sido igualmente reducida. Existen numerosos ejemplos de pueblos indígenas que han logrado la inclusión de ciertas prioridades en los DELP, en especial en la forma de proyectos dirigidos, pero dado que no han recibido asignaciones presupuestarias, nunca han sido implementados.

En general, existen tres avenidas principales para la inclusión de las prioridades de los pueblos indígenas en el presupuesto, también relativas a las principales modalidades para los abordajes de, ya sea, integración o dirigidos con respecto al desarrollo de los pueblos indígenas (ver sección 2.7.):

- Mediante la integración de las prioridades de los pueblos indígenas en las políticas de sector y posteriormente en los MTEF. Esto derivaría en la inclusión más amplia de los pueblos indígenas en el proceso de desarrollo de un país dado pero también es el abordaje más desafiante a nivel técnico ya que la asignación de fondos es más difícil de monitorear.
- A través del destino específico de fondos a comunidades indígenas en el marco de asignaciones para el desarrollo descentralizado. Este abordaje tiene un enorme potencial para brindarles a las comunidades indígenas el control directo sobre los fondos para el desarrollo, pero depende del establecimiento de mecanismos adecuados para garantizar la participación directa de los pueblos indígenas en las instituciones del gobierno local.
- A través de proyectos dirigidos. Probablemente esta sea la modalidad con la que los pueblos indígenas se encuentran más familiarizados y en la que tienen la mayor capacidad inmediata para monitorear la asignación de recursos.

En Nepal, los proyectos dirigidos propuestos para los pueblos indígenas se trasladaban de un período de DELP al siguiente. En base a las experiencias previas, la preocupación de las organizaciones indígenas es que el alcance y las asignaciones presupuestarias de estas intervenciones sigan siendo insuficientes y que el establecimiento de prioridades para los fondos no se base en criterios objetivos, lo que daría lugar a una desconexión entre los procesos de planificación y de presupuestación. Cuando los recursos son limitados, los pueblos indígenas también necesitan priorizar sus necesidades y requerimientos para que se les dé un uso eficaz a los recursos disponibles.

En Camboya, se pretende que el Programa de Inversión Pública (PIP) sea creado desde abajo, mediante el desarrollo participativo de Programas de Inversión al nivel de las comunas y de los distritos. Sin embargo, no existen directrices que aseguren que las prioridades identificadas en el nivel local en realidad se encuentren reflejadas en los Programas de Inversión Pública, y en la actualidad el Programa de Inversión Pública no está integrado por ninguna intervención relativa a los pueblos indígenas.



En Camerún, se diseñó un Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas que sería vinculado con el Programa Nacional para el Desarrollo Participativo y el Programa de Sector para el Ámbito Forestal y el Medioambiente. Sin embargo, la implementación de este programa se ha visto gravemente demorada por la falta de asignaciones presupuestarias específicas y sólo ha comenzado la implementación de un componente muy pequeño.

### **Principios rectores:**

- Los asuntos relativos a los pueblos indígenas deben ser analizados en el marco de los esfuerzos generales para fortalecer los vínculos entre los procesos de planificación y de presupuestación así como el monitoreo presupuestario por parte de la sociedad civil.
- La inclusión de los pueblos indígenas en el proceso de presupuestación exige el apoyo de actores que previamente no habían sido destinatarios de capacitación y la creación de capacidades sobre asuntos indígenas, incluyendo los comités de planeamiento nacionales y los ministerios de finanzas. Por lo tanto existe la necesidad de incluir estas situaciones en los esfuerzos por mantener el diálogo y la creación de capacidades.
- El fortalecimiento de la capacidad de los pueblos indígenas para participar de los procesos de planeamiento y presupuestación para el desarrollo debe intensificarse. En el nivel nacional, se deben hacer esfuerzos especiales para crear la capacidad en las organizaciones indígenas de defender y monitorear la asignación de recursos a las prioridades de los pueblos indígenas, también en el contexto de los abordajes del tipo integración.
- Los donantes deben comprometerse a efectuar una auditoría sistemática de sus asignaciones presupuestarias que beneficie a los pueblos indígenas, por ejemplo en el contexto de revisiones periódicas para evaluar la operatividad de sus políticas institucionales.

## **2.9. Presentación de informes**

En general, los Informes Anuales de Situación (IAS) y las Notas Consultivas Conjuntas del Personal Técnico (JSAN) no se ocupan en forma sistemática ni explícita de los pueblos indígenas, pero la mayoría de ellos incluye secciones que son directamente relevantes para los pueblos indígenas, evaluando temas relativos a la participación, la distribución de bienes, las inclusiones sociales y la presupuestación. Esto es una clara indicación del potencial de utilizar los mecanismos de emisión de informes y revisión de los DELP para monitorear la inclusión de los pueblos indígenas en los esfuerzos de reducción de la pobreza.

Camboya, JSAN, 2006:

*La participación de los actores no estatales fue el punto más débil de la confección del Plan de Desarrollo Estratégico Nacional (NSDP)... la comunidad de ONG sólo participó en las etapas tardías; no se verificaron consultas directas con los grupos de personas afectadas por la pobreza (o ciudadanos en general)*<sup>39</sup>.

Camerún, JSAN, 2007:

*... [Al personal del Banco Mundial y del FMI] aún le preocupa que dada la ausencia de una supervisión fuerte o de una aplicación rigurosa de las reglamentaciones forestales, los bosques comunitarios y los permisos para tala a pequeña escala puedan ser utilizados para servir intereses personales y promover la tala ilegal en desmedro de las comunidades locales. El personal del Banco Mundial y del FMI recomiendan que el gobierno revise y aclare todos los aspectos relacionados con el otorgamiento y el uso de los bosques comunitarios y los permisos para tala a pequeña escala.*

Nepal, JSAN, 2006:

*El IAS analiza el impacto sufrido por los grupos en desventaja como consecuencia de diversos planes del Gobierno de Nepal y reconoce una disminución del gasto para los programas dirigidos. El personal recibe con beneplácito el análisis del impacto de los programas de sectores (por ejemplo, los proyectos urbanos) sobre los grupos en desventaja. El personal también recibe con beneplácito el avance del Fondo de Mitigación de la Pobreza y el desarrollo de un mecanismo de monitoreo para algunos programas dirigidos. El personal alienta al Gobierno de Nepal a que siga desarrollando las herramientas para monitorear la inclusión social y evaluar el impacto del gasto público sobre diversos sectores de la sociedad.*

Si se considera el papel desempeñado por el personal del Banco Mundial en la revisión de los DELP y los IAS, sería recomendable que la política del Banco<sup>40</sup> sobre los pueblos indígenas también sea considerada en el contexto de la emisión de informes sobre los DELP para evaluar si los procesos de consultas no vinculantes, previas e informadas dan como resultado un incremento del apoyo comunitario por parte de los pueblos indígenas afectados<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> JSAN, Cambodia, 2006.

<sup>40</sup> Política Operacional 4.10 del Banco Mundial, Pueblos Indígenas, 2005.

<sup>41</sup> Ibid: artículo 1.

### **Principios rectores:**

- Se deben emplear los Informes Anuales de Situación para evaluar en forma explícita el avance de los pueblos indígenas en relación con los indicadores clave de pobreza así como también con los indicadores específicos en relación con el reconocimiento y la implementación de los derechos de los pueblos indígenas.
- De acuerdo con las directrices y la Política Operacional 4.10 del Banco Mundial, en las Notas Consultivas Conjuntas del Personal Técnico se debe hacer referencia explícita a la participación de los pueblos indígenas en el proceso, a la existencia de información sobre la pobreza desglosada, al acceso de los pueblos indígenas a los recursos naturales de crucial importancia y a la tierra como así también a los indicadores y objetivos específicamente relacionados con los pueblos indígenas.



## Experiencias a nivel país: Camboya, Camerún y Nepal

### 3.1. Antecedentes, procesos y objetivos

En cada uno de los países mencionados se llevó a cabo un estudio <sup>42</sup> a fin de evaluar las necesidades, prioridades y los puntos de entrada para la integración de los asuntos relacionados con los pueblos indígenas en el proceso de estrategia de reducción de la pobreza, que incluyó un análisis de los siguientes elementos:

- el contenido o la esencia de los DELP y una diagramación de los principales programas, grupos de trabajos por temas y otras iniciativas para su implementación, incluyendo la distribución de los aportes de los donantes;
- los principales mecanismos institucionales, plazos y ciclos de presentación de informes para la implementación y monitoreo de los DELP;
- las principales asignaciones presupuestarias para los DELP, incluyendo aquellas para la implementación de los principales programas; y
- la concientización y capacidad de las principales instituciones en relación con las cuestiones afines a los indígenas.

A continuación, se organizó un seminario de diálogo en cada uno de los tres países para analizar las recomendaciones a tener en cuenta para que la estrategia nacional incorpore a los pueblos indígenas en los DELP, y se identificaron los puntos de entrada institucionales, estructurales y sustanciales, las necesidades de desarrollo de capacidad a nivel institucional y las recomendaciones sobre los sectores que requieren atención prioritaria.

---

<sup>42</sup> Belmond Tchoumba: DSRP au Cameroun: Etat des lieux et portes d'entrées pour la prise en compte des questions des peuples indigènes et tribaux, OIT, 2008.  
Bhuban B. Bajracharya & Krishna B. Bhattachan: Integration of indigenous issues in the poverty reduction strategy process of Nepal, OIT, 2007.  
Birgitte Feiring, Sovathana Seng and Kirsten Ewers Andersen, 2007: National Strategic Development Plan and Participation of Indigenous Peoples in Cambodia

## **3.2. Camboya:**

No existen estadísticas oficiales que indiquen la cantidad de pueblos indígenas que habitan en Camboya pero se estima que representan aproximadamente el 1% de la población. Se sabe que pertenecen al sector más pobre y marginado de la población. Las organizaciones indígenas apenas están comenzando a surgir en Camboya y no han llegado a participar del desarrollo del Plan de Desarrollo Estratégico Nacional (NSDP). Las posibilidades de que los pueblos indígenas sean consultados y tengan participación resultan escasas, en parte debido a cuestiones de distancia geográfica y en parte debido a que las reuniones de análisis se llevan a cabo en idioma khmer e inglés, en las que además se emplean un lenguaje y un discurso con los que los pueblos indígenas no están familiarizados. Por otra parte, la mayoría de los responsables de formular políticas y los funcionarios del gobierno poseen escaso conocimiento de las cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas y por lo general se dejan llevar por creencias erróneas o malas interpretaciones referidas al «retraso» de dichos pueblos.

Camboya depende en gran medida de la ayuda externa para la implementación del NSDP. En línea con los principios de armonización y alineación, los donantes y el gobierno han establecido en forma conjunta una serie de mecanismos para la implementación de una «gestión basada en resultados», lo que incluye la creación de foros de diálogo y coordinación, y la formulación de indicadores conjuntos para la evaluación de los resultados de los programas. En cierta medida, es posible hablar de participación de la sociedad civil en estos procesos, pero si bien la comunidad de las ONG ha emprendido actividades para poner de relieve las cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas, éstos no han llegado a tener acceso a tal participación.

Hasta ahora no se han registrado mecanismos de coordinación que integren a las partes involucradas de Camboya a fin de garantizar que existan coordinación, coherencia y esfuerzos concertados para la inclusión de los pueblos indígenas en el NSDP.

El NSDP abarca un período que se extiende entre 2006 y 2010. Ante la ausencia de una política nacional referida a los pueblos indígenas, no se incluye en particular el tratamiento de su situación dentro de los objetivos y metas generales del NSDP. No obstante, el NSDP reconoce como prioritario el hecho de emprender *«medidas en pos de los pueblos y áreas más necesitados y menos favorecidos»*, argumento que podría ser empleado como punto de entrada para abordar las cuestiones afines a las comunidades indígenas.

Si bien el NSDP define objetivos, metas, indicadores y acciones estratégicos en un nivel macro para todos los sectores, deben desarrollarse planes más específicos para cada sector.

El área de descentralización y desconcentración (D&D) constituye un sector que ofrece claras oportunidades para afianzar la participación de los pueblos indígenas en el desarrollo. Los pueblos indígenas habitan en el ámbito comunitario, distrital y provincial, donde además participan en los concejos comunitarios y otros organismos locales. Sin embargo, aún no se conocen los detalles de dichas oportunidades debido a que la nueva Ley Orgánica sobre la estructura descentralizada del gobierno se promulgará en 2008.

*La participación de la sociedad civil constituyó el punto más débil del proceso de formulación del NSDP. Es necesario corregir este punto en la implementación del plan, en primer término, comunicando los aspectos claves del NSDP a la sociedad civil mediante un formato accesible, y en segundo término, involucrando a las ONG como canales para tener acceso a las impresiones sobre las perspectivas a nivel local de las actividades de implementación y los resultados del plan<sup>43</sup>.*

En condiciones ideales, debería elaborarse desde abajo un Programa de Inversión Pública (PIP) nacional, mediante el desarrollo participativo de Programas de Inversión a nivel de la comuna y del distrito. En la actualidad, el PIP consiste en un plan a nivel macro que sólo refleja las principales inversiones realizadas dentro de cuatro grandes sectores. No existen aún pautas ni indicaciones que aseguren que las prioridades identificadas en el ámbito local se reflejen efectivamente en el PIP, y no se registran en la actualidad medidas específicas que formen parte del PIP orientadas a los pueblos indígenas.

*El NSDP define los vínculos que existen entre los objetivos, las estrategias y los esquemas del gasto público, pero resulta de carácter indicativo, más que específico, cuando se refiere a las prioridades de gastos. Por ende, si el NSDP lograra ejercer una influencia sobre el Gobierno Real de Camboya y el establecimiento de prioridades de los donantes, es probable que ello ocurriera en el contexto de las políticas, instituciones y acuerdos de gobierno más que en términos de gastos<sup>44</sup>.*

Desde la propia perspectiva de los pueblos indígenas, el sector de la tierra y los bosques constituye el aspecto más importante, en virtud de que brinda la base social, económica y cultural para el sustento y subsistencia de tales pueblos, a la vez que la usurpación ilegal de terrenos resulta un fenómeno en rápido crecimiento que representa una gran motivo de preocupación a nivel nacional e internacional. En este sentido, el NSDP establece una referencia explícita a los pueblos indígenas en el área de reforma agraria, reconociendo la necesidad de «registrar los derechos de los pueblos indígenas sobre las tierras<sup>45</sup>».

Durante 2006, los donantes y el gobierno establecieron en forma conjunta un indicador para monitorear la elaboración de una política sobre el registro legal de las comunidades indígenas así como sobre sus derechos como usuarios de las tierras<sup>46</sup>. Durante 2007, se formuló el objetivo específico de adoptar dicha política<sup>47</sup> y de tomar medidas piloto de protección para salvaguardar las tierras indígenas en dos provincias.

La existencia de un indicador específico constituyó un incentivo para que el gobierno redactara la Política para el Registro de las Comunidades Indígenas. Sin embargo, varias

---

<sup>43</sup> Nota Consultiva Conjunta del Personal Técnico (JSAN) del NSDP de Camboya, 2006, p. 3.

<sup>44</sup> Nota Consultiva Conjunta del Personal Técnico (JSAN) del NSDP de Camboya, 2006, p. 3.

<sup>45</sup> Artículo 4.50 del NSDP.

<sup>46</sup> *Policy on registration of and (use) right to land of indigenous community in Cambodia*, December 2006, Council of Land Policy.

<sup>47</sup> No obstante, la política fue ampliamente criticada por la sociedad civil y otras partes y se efectuaron solicitudes de cambios sustanciales antes de que fuera adoptada.

organizaciones han expresando su preocupación sobre la fragilidad de las medidas de protección estipuladas en el texto de dicha Política. Por otra parte, ninguna comunidad indígena camboyana se ha beneficiado hasta el momento de la protección legal de sus derechos sobre los terrenos comunales.

El enfoque específico hacia las cuestiones indígenas en los foros conjuntos de los donantes y los gobiernos y la creación de un indicador específico, sin duda han servido como elemento de influencia para atraer la atención hacia las prioridades de los pueblos indígenas, si bien aún quedan por verse los resultados más tangibles.

Por su parte, DANIDA suministra su apoyo en forma directa a la OIT a fin de trabajar hacia la implementación de la legislación relevante con el objeto de garantizar a las comunidades indígenas los derechos sobre las tierras. Gracias a esta medida, la OIT ha procurado desarrollar la capacidad de los pueblos indígenas de manera que ellos mismos puedan involucrarse en los procesos legales. Otra de las tareas que incluyó este trabajo consistió en la coordinación a fin de armonizar los diversos enfoques que existen en términos del registro de los derechos a las tierras de las comunidades indígenas y de afianzar los mecanismos oficiales relacionados con el manejo de tales cuestiones.

Por otra parte, se ha verificado un escaso avance en lo referido al predominio de las necesidades y prioridades de los pueblos indígenas en la implementación de un NSDP más amplio, y no se han llevado a cabo actividades específicas en sectores prioritarios como la salud y la educación. En general, la falta de datos específicos sobre las condiciones de los pueblos indígenas no sólo impide su identificación entre los más necesitados y menos favorecidos sino que también hace que tanto el monitoreo de su situación como la elaboración informada de políticas sean imposibles.

### **3.3. Camerún:**

Los pueblos indígenas de Camerún están formados por las tribus pastorales de Mbororos y los denominados pigmeos (Baka y Bagyèli), que históricamente han dependido de los recursos de los bosques para subsistir. Estos pueblos representan aproximadamente 1.800.000 y 400.000 individuos, respectivamente. Los pueblos indígenas no están protegidos por ningún tipo de estatus legal en particular, si bien son ampliamente reconocidos como pertenecientes a los sectores más pobres y marginales de la población.

Han transcurrido tres años desde que comenzaron a aplicarse los lineamientos del documento *Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté* (DSRP) en Camerún. El DSRP se basa en 6 «ejes» estratégicos. Si bien se produjo un mejoramiento en una serie de indicadores macroeconómicos, aún resulta difícil ver el progreso del 80% de la población que vive bajo la línea de pobreza. Asimismo, las instituciones responsables del monitoreo y la evaluación de la aplicación del DSRP no resultan eficientes y los informes sobre los avances sólo presentan una imagen parcial de las actividades implementadas, dado que no se incluyen aquellas de las ONG.



A pesar del inusual carácter participativo del proceso para delinear las prioridades para el actual DSRP de Camerún, no se consultó adecuadamente a los pueblos indígenas durante dicho proceso de elaboración y por ende no se tratan sus preocupaciones por medio de líneas estratégicas, estrategias por sectores, ni a través de un marco de gastos a mediano plazo por parte de los diversos ministerios. Sin embargo, Camerún es uno de los únicos países de África que ha desarrollado programas específicos en el marco del DSRP con el objeto de abordar cuestiones relacionadas con las comunidades indígenas. En este caso, no obstante, se ha establecido un enfoque muy localizado. Los proyectos definidos que fueron desarrollados en algunos ministerios no han recibido ningún tipo de asignación presupuestaria y su implementación aún continúa siendo altamente hipotética. Como excepciones a ello, pueden mencionarse algunos proyectos financiados por agencias internacionales, en los cuales el gobierno ha intervenido mediante una co-financiación. Sin embargo, los proyectos orientados a los pueblos indígenas en el marco del *Programme National de Développement Participative* (PNDP) y del *Programme Sectoriel Forêt-Environnement* (PSFE) resultan insuficientes y tienen efectos limitados para los beneficiarios.

Desde febrero de 2007, Camerún se encuentra en un proceso de revisión del DSRP, lo que constituye una oportunidad para garantizar que las preocupaciones de los pueblos indígenas sean reflejadas en los mecanismos de implementación y monitoreo de la versión revisada del DSRP.

En términos generales, puede decirse que existe una necesidad de orientarse a encontrar los orígenes de la pobreza de dichos pueblos y no sólo de resolver sus consecuencias. Resulta fundamental que los pueblos indígenas participen en la elaboración de estrategias de desarrollo en todos los niveles, pero para poder garantizar que ello ocurra, deben implementarse programas de desarrollo de la capacidad específicos, orientados a afianzar las capacidades de los pueblos indígenas para que puedan participar en los procesos de toma de decisiones. De la misma manera, el gobierno debe intensificar la capacidad de las instituciones de gobierno para abordar los asuntos relacionados con los indígenas. Ello implica también la realización de estudios y encuestas complementarios a fin de obtener una mayor comprensión de las condiciones de pobreza de los pueblos indígenas. Existen diversas experiencias y buenas prácticas actuales e investigaciones, en especial en las áreas de educación, desarrollo de la capacidad y manejo de recursos naturales, en Camerún, tanto a nivel país, como a nivel regional, a las que puede recurrirse a modo de guía para tales iniciativas en Camerún.

En términos específicos, las prioridades de los pueblos indígenas se relacionan con el acceso a la tierra y la participación en el manejo de los recursos naturales, el acceso a la justicia y a los servicios básicos según sea apropiado dentro del contexto cultural, como son la salud y la educación, y al afianzamiento de las capacidades técnicas y organizativas. Algunos entes regionales, como la *Commission des Forêts de l'Afrique Centrale* (COMIFAC), podrían servir como foros en los cuales tratar las cuestiones indígenas si existiera una concientización adecuada. Con el objeto de abordar la discriminación contra los pueblos indígenas, las políticas nacionales en materia de empleo deben garantizar la igualdad

de oportunidades, también en lo referido al acceso a la capacitación profesional. Los convenios ratificados de la OIT, como el Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), 1958 (N° 111), así como la Política Nacional de Empleo adoptada recientemente pueden ser empleados como marco para abordar estas cuestiones.

En el ámbito institucional, el principal desafío es garantizar que los pueblos indígenas estén representados ante las diferentes instituciones o mecanismos cuyo mandato es implementar y monitorear el DSRP en los ámbitos local y nacional. Asimismo, es necesario concientizar al personal que trabaja dentro de tales instituciones y en relación con tales mecanismos sobre las cuestiones indígenas, de manera que cuente con mejores herramientas para abordarlas.

En carácter de principal ministerio focal para la atención de grupos vulnerables, el Ministerio de Asuntos Sociales (MINAS) se encuentra en la posición ideal para garantizar que existan los procesos de consulta con los pueblos indígenas y la participación de los mismos en las diferentes etapas de la planificación y elaboración del Marco de Gastos a Mediano Plazo de los diferentes ministerios del sector, en tanto estén relacionados y tengan consecuencias en la situación de las comunidades. El MINAS también podría desempeñar la función de coordinación a fin de garantizar que los asuntos indígenas tengan mayor relevancia en un sentido más general. Ello resulta de particular importancia para los Ministerios de Salud, Planificación, Educación Primaria y Secundaria, Asuntos Sociales y, Bosques y Fauna. De esta manera, podría asegurarse que las cuestiones de los pueblos indígenas se abordaran adecuadamente y contaran con las asignaciones presupuestarias correspondientes en el contexto de las políticas y programas del sector. Los nuevos comités establecidos para monitorear la implementación del DSRP en el ámbito de los departamentos y comunas, así como el comité supervisor para el ámbito nacional, deberían poder garantizar que los pueblos indígenas tuvieran acceso a información y participación en los procesos de toma de decisiones.

En caso de que las cuestiones indígenas sean incluidas y abordadas a partir de la versión revisada del DSRP, será necesario además contar con una estrategia integral. Dicha estrategia debería centrarse en cuatro líneas fundamentales: 1) la integración general de los asuntos indígenas en el DSRP (incluyendo una mejor coordinación, el uso de los recursos obtenidos a partir de las investigaciones, las experiencias y las mejores prácticas, la comunicación y capacitación para todas las partes involucradas, la recopilación de datos en las áreas específicas y el afianzamiento de los mecanismos de participación); y 2) la integración de los asuntos indígenas en sectores específicos, en especial en la educación, los bosques y los recursos naturales, la salud y el empleo.

A través del DSRP, el Estado debe reconocer que los pueblos indígenas conforman un grupo particularmente vulnerable con necesidades específicas de ser consultados de una manera culturalmente adecuada. Las organizaciones civiles deben tomar intervención de manera más activa y acompañar eficazmente a los pueblos indígenas en la revisión del DSRP. Los donantes y otros socios de desarrollo pueden brindar apoyo tanto técnico como financiero, y asegurarse de que se respeten sus propios principios y políticas en favor de los pueblos indígenas para cooperar hacia el desarrollo.

### 3.4. Nepal:

Nepal se encuentra en una situación atípica, en virtud de un reciente acuerdo de paz que puso fin a más de diez años de guerra civil. Asimismo, se está implementando un importante proceso de reforma del estado. Los reclamos indígenas se ubican en el centro de este proceso. Se ha reconocido que entre las causas que dieron origen a los disturbios sociales se encuentran la marginación y exclusión de los 59 pueblos indígenas, que representan aproximadamente el 40% de la población. Por otra parte, los pueblos indígenas resultan de carácter muy variado, y si bien muchos grupos se están quedando atrás, algunos grupos se encuentran por sobre la media de la población en términos socioeconómicos. No obstante, todos los grupos comparten la demanda del derecho a un gobierno autónomo y a preservar su idioma y creencias.

En septiembre de 2007, Nepal ratificó el Convenio N° 169 de la OIT a fin de usarlo como marco de referencia tanto para la democracia inclusiva como para el desarrollo. El Convenio brinda una base legal integral para la inclusión de los derechos de los pueblos indígenas en la reestructuración del estado y en las políticas en materia de reducción de la pobreza y desarrollo.

El último DELP de Nepal (denominado *Tenth Plan* o «Plan a Diez Años») finalizó el 16 de julio de 2007. En vista de los cambios políticos y la reestructuración del estado a lo largo de la historia, se consideró poco práctico formular un nuevo plan quinquenal, por lo que se elaboró un Plan Interino Trienal (TYIP) para cubrir el período 2008-2010. Este período coincide con el año que se ha estipulado para alinear la legislación y las políticas, y desarrollar mecanismos de implementación, así como también coincide con la reestructuración del estado a través de una Asamblea Constituyente. En este sentido, el proceso de reforma del estado, la implementación del Convenio N° 169 y la implementación del TYIP deben alinearse y contribuir con los mismos objetivos generales. No obstante, estos procesos dependen en gran medida de las condiciones generales de política y gobierno que aún continúan siendo volátiles.

Nepal posee un fuerte movimiento indígena, representado mayormente por la Federación de Nacionalidades Indígenas de Nepal (NEFIN) pero además por varias redes y organizaciones. Entre las demandas fundamentales de los pueblos indígenas se encuentra la de contar con representación proporcional en la Asamblea Constituyente. Asimismo, el gobierno ha instituido a la Fundación Nacional para el Desarrollo de las Nacionalidades Indígenas (NFDIN), como organización autónoma de gobierno que trabaja para el desarrollo de los pueblos indígenas.

Las consultas constituyeron una parte importante del proceso de elaboración del TYIP, y se llevaron a cabo en diferentes etapas de conceptualización, formulación y preparación, tanto a nivel local como a nivel nacional, incluyendo consultas con las comunidades indígenas. Por otra parte, se constituyó un grupo de trabajo especial para efectuar recomendaciones relacionadas con los objetivos de las políticas, programas y proyectos establecidos para los pueblos indígenas.

Mediante estos procesos, se logró identificar adecuadamente las necesidades de los pueblos indígenas. Entre ellas se incluyen: (i) la conservación y el desarrollo de su cultura, patrimonio cultural e idioma, (ii) la prestación de servicios, (iii) el desarrollo de la infraestructura socioeconómica, y (iv) la adopción de medidas para propiciar una mayor participación de los pueblos indígenas en el servicio civil y en otras instituciones públicas.

A partir de la ratificación del Convenio núm. 169 se desarrolló una sección específica para el TYIP sobre el desarrollo de los pueblos indígenas dando más prominencia a la cuestión de los pueblos indígenas que cualquier otro plan nacional a la fecha. El TYIP contiene una revisión crítica de la situación social, política, económica y cultural de las comunidades indígenas de Nepal, así como un programa de desarrollo de cinco puntos que cubre las siguientes áreas:

- Políticas y aparato estatal
- Fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones de nacionalidades tradicionales e indígenas
- Condiciones económicas
- Condiciones sociales
- Lengua y cultura

Una de las actividades mencionadas expresamente es una revisión de todas las políticas y los programas estatales, para asegurarse de que están en línea con el Convenio núm. 169 de la OIT.

El TYIP tiene básicamente el mismo enfoque que el anterior Plan a Diez Años, siendo la inclusión social una de las principales áreas de interés y presenta un esquema con tres ejes principales para la inclusión de los pueblos indígenas, a saber la expansión de los programas de interés dominantes a las áreas habitadas por pueblos indígenas, incorporando específicamente la pobreza y la inclusión social como criterios prioritarios; el desarrollo de los programas proyectados para los pueblos indígenas; y la provisión de directrices de políticas generales para las entidades de gobierno local y para las organizaciones no gubernamentales.

Los proyectos incluidos en el TYIP son transferidos en gran medida del Plan a Diez Años, pero su implementación depende por lo general del compromiso y la concientización del personal del gobierno con respecto a los asuntos indígenas. Sobre la base de experiencias previas, existe la preocupación de que el alcance y las asignaciones presupuestarias para tales intervenciones continúen siendo inadecuados y que el establecimiento de prioridades de los fondos no se base en criterios objetivos, lo que traería como consecuencia una desconexión entre los procesos de planificación y confección del presupuesto. Debido a la escasez de recursos, el gobierno también tiende a efectuar una apretada distribución de recursos a numerosos proyectos y programas que demanda la población. En este contexto, también los pueblos indígenas necesitan poner de relieve la prioridad de sus necesidades y requerimientos para poder alcanzar un efectivo uso de

los recursos disponibles.

Cuestiones tales como el acceso a los recursos naturales y la reforma de los programas educativos requieren de la atención y de los conocimientos técnicos por parte de los ministerios y de los donantes más allá del enfoque tradicional que ha definido los esfuerzos hasta la fecha. Sin embargo, el predominio de las problemáticas de los pueblos indígenas en la implementación de los programas en el ámbito local continúa siendo un desafío. El Plan a Diez Años y el DELP estipulaban que el 27% y el 12% de las subvenciones incondicionales provenientes del gobierno central para los comités de desarrollo del distrito y los pueblos debían ser asignadas a programas que beneficiaran directamente a las nacionalidades indígenas y a los dalits. Si bien los planes de los distritos se formulan con la intervención de las comunidades locales, en general no se recurre a ellas en la actualidad para su implementación. La representación de las comunidades menos favorecidas, incluso de los pueblos indígenas, se ha tornado obligatoria, por ejemplo, en los consejos directivos de las escuelas y en los grupos de usuarios de los bosques. Sin embargo, en los procesos de implementación las instituciones tradicionales de los pueblos indígenas son dejadas a un lado en gran medida.

La principal fuente de datos disponible para el monitoreo del progreso del TYIP no brinda los datos divididos según las distintas castas o grupos étnicos, lingüísticos o religiosos. Algunos indicadores ofrecen datos discriminados por género pero tampoco distinguen castas o grupos étnicos, lingüísticos ni religiosos.

Los donantes han conformado diversos grupos de coordinación, relacionados con los distintos sectores o subgrupos en los que intervienen. Desde 2005, existe el Grupo de Acción para la Inclusión Social (SIAG) pero no se ha formado entre los donantes ningún grupo específico en pro de los sectores indígenas. Sin embargo, siguiendo lo establecido por el Convenio N° 169, el gobierno proyecta establecer un Grupo de Trabajo destinado a la supervisión y coordinación de los procesos de implementación.

Tanto el gobierno como los donantes contribuyen únicamente con aportes financieros directos nominales a las organizaciones en pro de los pueblos indígenas. La mayor parte de las contribuciones de los donantes son dirigidas a las ONG para el mejoramiento de las condiciones de vida y/o la concientización sobre la existencia de los individuos «menos favorecidos», «vulnerables», «pobres», «excluidos», «marginados», o bien «oprimidos». Estas categorías genéricas por lo general excluyen a los pueblos indígenas de los beneficios que otorgan tales programas.



### **A. Principales disposiciones del Convenio N° 169 y la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en relación con el desarrollo**

#### **Desarrollo de libre determinación, consulta, participación en el Convenio N° 169 y Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP)**

En general, el Convenio N° 169 establece que los pueblos indígenas tienen derecho a decidir sus propias prioridades para el proceso de desarrollo y a ejercer control sobre su propio desarrollo económico, social y cultural (artículo 7).

Con respecto a la participación, el Convenio N° 169 dispone en su artículo 6 que los gobiernos establecerán los medios a través de los cuales los pueblos indígenas puedan participar libremente en todos los niveles de los procesos de toma de decisiones en los organismos responsables de las políticas y los programas que les conciernen.

El artículo 6 del Convenio especifica, asimismo, que los gobiernos consultarán a los pueblos indígenas siempre que se consideren medidas legislativas o administrativas que pueden afectarlos en forma directa. La consulta se llevará adelante de buena fe con el objeto de alcanzar un acuerdo o lograr el consentimiento. Existen además disposiciones adicionales que especifican donde deben tener lugar las consultas, en especial en relación con las tierras.

El proceso de consulta deberá seguir los procedimientos apropiados y adecuarse a las circunstancias, y deberá tener lugar a través de las instituciones representativas de los pueblos indígenas. Los gobiernos establecerán los medios para el desarrollo total de las instituciones e iniciativas de los pueblos indígenas, y en los casos que sea requerido, suministrarán los recursos necesarios para tales efectos.

En general, la UNDRIP establece que los pueblos indígenas tienen derecho a determinar libremente, y decidir y establecer las prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo.

Con respecto a las consultas, la UNDRIP (artículo 19) estipula que los Estados consultarán y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas a través de sus instituciones de representación a fin de alcanzar un consentimiento libre, previo e informado anterior a la adopción e implementación de las medidas legislativas o administrativas que puedan afectarlos. En la Declaración, el concepto de *libre, previo e informado* también se aplica a casos específicos, en especial en relación con las tierras.

Por otra parte, los pueblos indígenas tienen derecho a participar en los procesos de toma de decisiones en aquellas cuestiones que podrían afectar sus derechos, a través de representantes elegidos por ellos mismos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones indígenas para la toma de decisiones (artículo 18).



## B. Material de referencia y lecturas sugeridas

- Bajracharya & Bhattachan, 2007: Integration of indigenous issues in the poverty reduction strategy process of Nepal. OIT
- Bhattachan & Webster, 2005: Indigenous Peoples, Poverty Reduction and Conflict in Nepal. OIT
- Chhim, Kristina, 2005: Indigenous and Tribal Peoples and Poverty Reduction in Cambodia. OIT
- Danida, 2004: Tool Kit: best practices for including indigenous peoples in sector programme support.
- Hall & Patrinos, 2005: Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America: 1994-2004. World Bank
- Oficina Internacional del Trabajo. 2000: ILO Convention on indigenous and tribal peoples: a manual.
- Oficina Internacional del Trabajo, 2006: Indigenous Peoples and the Millennium Development Goals: Perspectives from Communities in Bolivia, Cambodia, Cameroon, Guatemala and Nepal
- Oficina Internacional del Trabajo, 2006: Handbook on Combating Child Labour among Indigenous and Tribal Peoples
- Oficina Internacional del Trabajo, 2007: Eliminating discrimination against indigenous and tribal peoples in employment and occupation: A Guide to ILO Convention No. 111.
- Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas: Indigenous Affairs no. 1/2006: Africa and the Millennium Development
- Psacharopoulos, G. and HA Patrinos, (eds). 1994: *Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis*. The World Bank.
- Secretaría del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, 2007: MDG Reports and Indigenous Peoples, a desk review.
- Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, 2008: Resource Kit.
- Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, 2008: Integration of Indigenous Peoples' Perspectives in Country Development Processes, Review of Selected CCAs and UNDAFs, No. 3,
- Tchoumba, Belmond. 2005: *Indigenous and Tribal Peoples and Poverty Reduction Strategies in Cameroon*. Geneva: International Labour Office.
- Tchoumba, Belmond, 2008: DSRP au Cameroun: Etat des lieux et portes d'entrées pour la prise en compte des questions des Peuples indigènes et tribaux, OIT, 2008

Tebtebba Foundation, 2005: Indigenous Perspectives, Vol. 7: Making the MDGs relevant for Indigenous Peoples

Tebtebba Foundation, 2007: UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples and the Programme of the 2nd Decade of the World's Indigenous People

Tomei, Manuela: An Ethnic Audit of Selected Poverty Reduction Strategy Papers, OIT, 2005.

Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008: Guidelines on Indigenous Peoples' Issues.

Banco Mundial: Implementation of Operational Directive 4.20 on Indigenous Peoples, 2003.

Banco Mundial, Política Operacional 4.10, Pueblos Indígenas, 2005