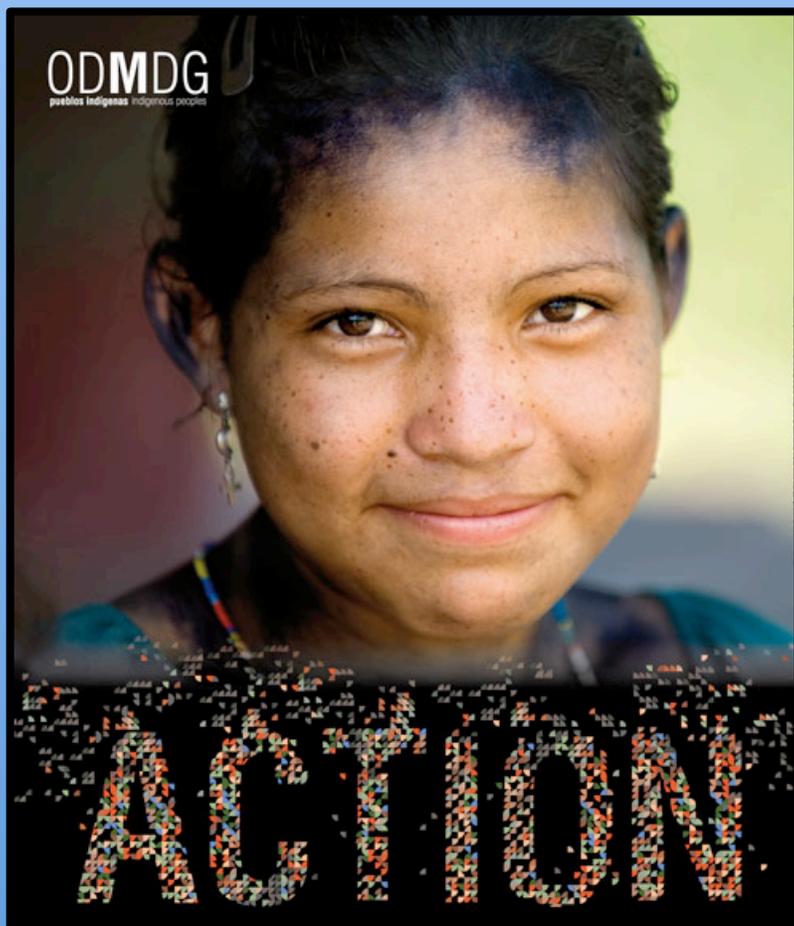


**Pueblos Indígenas y ODM:**

**Implementación de buenas prácticas para el empoderamiento  
de los pueblos indígenas**



*No se pueden cumplir los ODM ni ningún objetivo de desarrollo sin la plena participación y empoderamiento de los pueblos indígenas, y el respeto a sus derechos individuales y colectivos.*

**"El monitoreo de los ODM a través de la perspectiva de los pueblos indígenas"**

**Foro Internacional de Mujeres Indígenas - FIMI  
INFORME FINAL  
Junio 2013**

## **RESUMEN EJECUTIVO**

En 2012 el Foro Internacional de Mujeres Indígenas (FIMI) comenzó un trabajo conjunto con el Fondo de los ODM con el objetivo de coordinar esfuerzos e incorporar la perspectiva de los pueblos indígenas a los procesos de monitoreo sobre el avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

FIMI ha analizado el ciclo completo de los Programas Conjuntos que han involucrado a los pueblos indígenas en los distintos países, financiados por el Fondo para el Logro de los ODM. Para la realización de este estudio, FIMI se ha apoyado en sus redes y organizaciones nacionales en todo lo relativo a la recolección, sistematización y análisis de la información. El proceso involucró una revisión de programas conjuntos implementados en los diversos países, y un análisis de aquellos programas que han involucrado a pueblos indígenas, a fin de relevar buenas prácticas que sean replicables.

En primer lugar, se realizó un mapeo general de los 130 Programas financiados por el F-ODM con el objetivo de identificar los que involucraron en alguna medida a los pueblos indígenas. De este primer ejercicio, se detectó que en 47 Programas se habían incluido a los pueblos indígenas. Posteriormente, se comenzó a realizar un estudio centrado en identificar buenas practicas en el ciclo de los programas en relación a pueblos indígenas. Se entrevistaron a responsables de Programas tanto técnicos como representantes indígenas involucrados. Se estudiaron en profundidad 31 Programas.

Finalmente se sistematizó toda la información recolectada y se elaboraron tres productos de comunicación, además del presente documento. Los productos comprenden un póster y un video para promover la inclusión de las prioridades indígenas en la agenda POST 2015, así como un multimedia donde se presentan de manera dinámica la información recolectada sobre buenas practicas, obstáculos y desafíos en la inclusión de los pueblos indígenas en los programas conjuntos. El multimedia, disponible en <http://www.fimi-iiwf.org/odmdg>, representa una herramienta técnica dirigida a los responsables de la formulación, implementación y evaluación de proyectos y programas así como a todos los actores involucrados e interesados en los pueblos indígenas y los mecanismos de participación.

El presente documento presenta los resultados del análisis de 215 buenas prácticas halladas en 47 programas de desarrollo que conciernen a pueblos indígenas de África, América Latina y Asia.

El informe propone documentar experiencias concretas de trabajo participativo junto a los pueblos indígenas desde un enfoque de derechos humanos. Además, articula las buenas prácticas y programas mapeados con las recomendaciones del Foro Permanente de Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas. FIMI detectó que las buenas prácticas documentadas responden a más de 50 recomendaciones del Foro Permanente (UNPFII, por sus siglas en inglés) acerca de una serie de temas clave, a saber: procesos de formación y capacitación, procesos consultivos, empoderamiento de las mujeres indígenas, fortalecimiento de liderazgos, participación en procesos y espacios de toma de decisión y desarrollo de indicadores culturalmente pertinentes.

Los pueblos indígenas sufren aún el legado de una historia de discriminación y exclusión que los ha dejado al margen de las sociedades dominantes en los países u regiones que habitan. Los numerosos casos de éxito que aquí se presentan demuestran la importancia central de potenciar, visibilizar y multiplicar las prácticas que logran empoderar a los pueblos indígenas. Ello implica concebirlos como sujetos titulares de derechos y no meros beneficiarios, superando en la práctica viejos enfoques que no hacen sino reproducir las inequidades históricas y frenar el desarrollo sostenible.

En lo que respecta a las fases de los programas conjuntos, se identificó una mayor cantidad de buenas prácticas en la etapa de implementación, siendo un desafío clave promover mayor involucramiento de los pueblos indígenas en las etapas de monitoreo y evaluación de los programas que les conciernen. Por otra parte, FIMI encontró resultados positivos en cuanto a la calidad y la transversalidad de buenas prácticas en relación a la equidad de género, a lo largo de las diversas fases de desarrollo programático.

Entre las mejores prácticas se encuentran el fortalecimiento y apoyo a los mecanismos que las propias organizaciones indígenas implementan, el diálogo y el acercamiento paulatino pero constante con las comunidades desde la formulación del programa, diversas modalidades de participación en la implementación, incluyendo capacitaciones en derechos, en oficios, traducción de instrumentos de derechos humanos a las lenguas indígenas, co-gestión de los recursos, el desarrollo de indicadores culturalmente pertinentes que faciliten la apropiación y el monitoreo de los programas en el largo plazo, el fortalecimiento de liderazgos, las capacitaciones y encuentros para mujeres indígenas.

A través de la implementación de un enfoque intercultural, implementado para y con los pueblos indígenas, basado en los derechos humanos, es posible alcanzar un desarrollo equitativo, duradero y que respete el buen vivir de los pueblos indígenas .

## 1. Introducción

Desde hace siglos, los pueblos indígenas han enfrentado la exclusión social y la pobreza en los países donde habitan. Las brechas entre población indígena y no indígena siguen siendo profundas a largo y ancho del mundo y son resultado de siglos de racismo y discriminación estructural.

Es preciso hacer frente a la exclusión social accionando sobre las múltiples dimensiones en que se manifiesta. Las inequidades se mantienen y extienden en base a relaciones de poder, actitudes, creencias y normas sociales que caracterizan a los países e impiden que parte de la ciudadanía pueda ejercer libre y plenamente sus derechos humanos fundamentales.

La situación de los pueblos indígenas se esconde muchas veces en los promedios nacionales, y pese a ello, hay estudios que demuestran que los mayores índices de muerte materna, analfabetismo, desnutrición y violaciones de derechos humanos fundamentales están en las regiones indígenas de los distintos países<sup>1</sup>.

La exclusión social y las inequidades son causa y efecto en la negación de los derechos sociales y económicos de las personas. Ambas están inextricablemente vinculadas a la falta de oportunidades de participación de las poblaciones tradicionalmente marginadas, colocando así los derechos civiles y políticos a la par con los derechos sociales y económicos.

**El Foro internacional de Mujeres Indígenas (FIMI)** es una red de mujeres indígenas líderes articulada a redes de organizaciones nacionales y regionales de Asia, África y América. Su misión es reunir a mujeres indígenas activistas, líderes y promotoras de derechos humanos de diversas partes del mundo para articular sus agendas, fortalecer la unidad, desarrollar sus capacidades de liderazgo, y así avanzar en la garantía de los derechos humanos de las mujeres.

**El Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM)** fue creado en 2007 a través de un acuerdo entre Naciones Unidas y el gobierno de España, para contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Su enfoque es inclusivo e integral, subrayando el desarrollo como derecho y como un desafío multidimensional, centrándose en el trabajo conjunto con grupos tradicionalmente marginados como las minorías étnicas, los grupos indígenas y las mujeres.

---

<sup>1</sup> Ver, por ejemplo, <http://social.un.org/index/IndigenousPeoples/ThematicIssues/Economicandsocialdevelopment.aspx>; y “¿Son

Desde 2007, con el objetivo de respaldar a los gobiernos nacionales, autoridades locales y organizaciones de la sociedad civil en sus esfuerzos para erradicar la pobreza y la desigualdad, se han desarrollado 130 programas, a través de ocho ventanas temáticas<sup>2</sup>. Todos los programas han sido implementados conjuntamente por varias agencias de las Naciones Unidas a Nivel Nacional en 50 países.

## **2. Monitoreando los ODM desde la perspectiva de los pueblos indígenas**

### **2.1 FIMI y el Fondo para el logro de los ODM (F-ODM)**

En 2012 FIMI comenzó un trabajo conjunto con el Fondo de los ODM con el objetivo de coordinar esfuerzos e incorporar la perspectiva de los pueblos indígenas a los procesos de monitoreo sobre el avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El trabajo comprendió una revisión de programas conjuntos implementados en los diversos países, para luego estudiar en mayor profundidad aquellos programas que han involucrado a pueblos indígenas.

El desarrollo del proyecto incluyó cuatro etapas diferenciadas. En primera instancia, 7 revisores indígenas de África, Asia y América analizaron los documentos de 130 programas conjuntos del Fondo de los ODM. De acuerdo a criterios predeterminados, se identificaron aquellos programas conjuntos que involucraban en cierto grado a pueblos indígenas, y se identificaron buenas prácticas en cada uno de ellos, de acuerdo a la información disponible. Esta instancia incluyó además el envío por correo electrónico de encuestas a las coordinaciones de programas.

Sobre la base de la información obtenida, la siguiente etapa llevó al desarrollo una base de datos que donde están registradas todas las respuestas y buenas prácticas identificadas en 49 programas conjuntos, con especial énfasis en las actuales demandas de los pueblos indígenas en relación a la participación en cada una de las etapas de los programas que los afectan. El análisis detallado identificó una lista final de 47 programas que efectivamente incluían buenas prácticas para con pueblos indígenas.

La siguiente etapa consistió en la realización de cerca de 40 horas de entrevistas semi-estructuradas con participantes y representantes de las agencias nacionales de Naciones

---

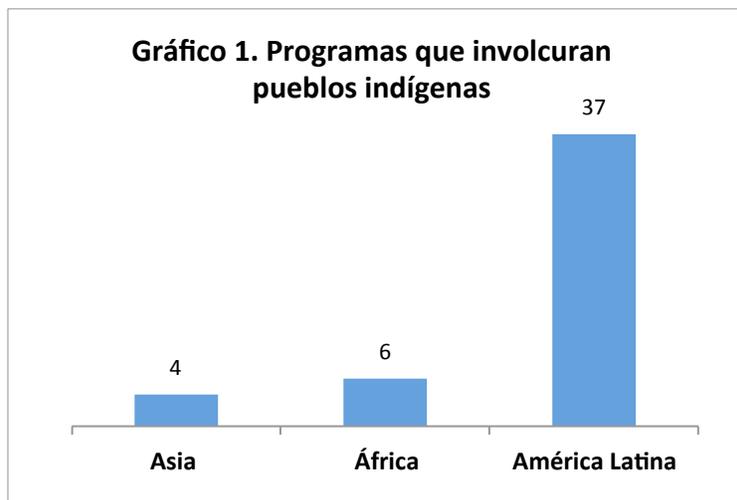
<sup>2</sup> Cada programa del F-ODM se enmarca en una de las 8 esferas programáticas o “ventanas temáticas” que caracterizan la labor del Fondo. Las 8 esferas programáticas son: Infancia, seguridad alimentaria y nutrición; Igualdad de género y empoderamiento de la mujer; Medio ambiente y cambio climático; Juventud, empleo y migración; Gobernanza económica democrática; Desarrollo y el sector privado; Prevención de conflictos y consolidación de la paz; Cultura y Desarrollo. Para más información, visitar <http://www.mdgfund.org/es/content/whatwedo>.

Unidas de 31 programas conjuntos en 18 países. Este acercamiento permitió conocer con más claridad y profundidad las estrategias que resultaron más positivas para el desarrollo de los programas, así como los desafíos aún vigentes para lograr incluir plenamente a los pueblos indígenas y así enfrentar las profundas inequidades que aún los acechan.

Tras un análisis exhaustivo de las entrevistas, FIMI organizó los resultados en un formato multimedia, accesible a través de internet, para posibilitar el acceso a la batería de buenas prácticas identificadas, junto con los instrumentos de derechos humanos más relevantes en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas. El principal objetivo de esta herramienta multimedia es facilitar el acceso a casos concretos de acciones y prácticas positivas que pueden llevarse a cabo en las distintas fases de los programas y políticas que se dirijan y/o afecten a pueblos indígenas.

De los mencionados 130 programas conjuntos, el estudio completo de FIMI ha identificado que 47 se enfocan de alguna manera en los pueblos indígenas con grados de involucramiento y participación variables. En todos ellos, FIMI pudo identificar buenas prácticas en al menos una de las fases de desarrollo de programas.

Como muestra gráfico 1, la mayor parte de los Programas que involucran a los pueblos indígenas han tenido lugar en Latinoamérica. Es allí también donde se concentra la mayor cantidad de los 130 PCs y de recursos apoyados por el F-ODM y donde FIMI ha encontrado la mayor cantidad de buenas prácticas.



*Países por región. Asia: Cambodia, China, Filipinas, Vietnam. África: Etiopia, Namibia. América Latina: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú.*

A través de la revisión de los documentos de programa y del análisis caso por caso, FIMI halló buenas prácticas en 47 programas conjuntos que involucran a indígenas en 20 países, de los cuales se han logrado analizar con mayor profundidad 31 programas de 18 países. En total, los 47 programas representan una inversión USD \$263.546.000.

Es importante señalar que la formulación de las metas e indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio no incluyó la participación o la consulta a los pueblos indígenas. Como resultado, las metas del milenio no contemplan la especificidad de situaciones de dichos pueblos, ni muchos de los criterios esenciales para su bienestar. Las propias aspiraciones y percepciones de desarrollo de los pueblos indígenas se han omitido.

En este sentido, los esfuerzos del F-ODM por identificar y visibilizar buenas prácticas para la participación de pueblos indígenas y la incorporación de sus demandas y perspectivas en las diversas fases de implementación de los programas conjuntos resulta sumamente significativos. En efecto, el estudio realizado brinda la posibilidad de crear conocimientos concretos acerca del impacto positivo que tiene incorporar a los pueblos indígenas como actores protagónicos en los programas dirigidos a combatir la pobreza.

Un total de 215 buenas prácticas identificadas en los programas analizados evidencian que **es posible involucrar a los pueblos indígenas de manera efectiva desde el diseño inicial del programa hasta su evaluación** y los **resultados** siempre son alcanzados con mayor eficacia y sustentabilidad.

## **2.2 La importancia del enfoque de derechos humanos y la perspectiva intercultural**

La discriminación y el racismo sufridos por los pueblos indígenas se manifiestan de diferentes formas y -aunque existen patrones en común- hay diferencias entre países.

La violencia política, la impunidad, la invisibilización estadística, los discursos y estereotipos reproducidos por la sociedad en su conjunto, las desigualdades existentes entre la población indígena y no indígena en los indicadores sociales: educación, salud y empleo; el deficiente acceso a servicios públicos tanto en cantidad como en calidad; el trato discriminatorio por parte de los funcionarios públicos; la negación de la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones que les conciernen, son algunas de las manifestaciones más relevantes.

La violencia es una de las manifestaciones más evidentes y palpables de la discriminación. Los pueblos indígenas han sido y son particularmente afectados por la violencia, incluyendo conflictos armados, militarización de sus territorios, los procesos

de desterritorialización, desarraigo, la pérdida de la cultura, los traumas psicosociales, la violencia estatal, la criminalización, la baja autoestima, el desplazamiento forzoso, las pocas posibilidades de sanación espiritual necesaria, destrucción de redes y cambios en los roles tradicionales.

Por lo demás, son pocas las oportunidades de acceso a esferas de toma de decisión. Si bien hay algunas excepciones y en el último tiempo han incrementado los esfuerzos y mecanismos para su inclusión, los pueblos indígenas tienen bastante menos influencia política que otros grupos de la sociedad.

La discriminación contra los pueblos indígenas es un problema estructural y la clave para atacarla es superar las desigualdades y la exclusión.

La discriminación y el racismo deben ser entendidos como una violación a los derechos humanos de alcance universal, mediada por varios aspectos de la identidad como por ejemplo la etnia, el género, la raza, la clase, la casta, la religión, la orientación sexual y la situación geográfica. Todos estos aspectos son interactivos y mutuamente influyentes y para comprender la complejidad de la problemática deben ser abordados en forma conjunta e integral.

El bienestar entre los pueblos indígenas estará garantizado cuando haya acceso, pertinencia cultural, respeto, oportunidades y libertad cultural para mejorar la calidad de vida de la niñez, la juventud, las mujeres, los hombres y los ancianos, así como acceso al uso y disfrute de la información que producen, para lo que se deben desarrollar habilidades y conocimientos.

Sobre todo en América Latina, los pueblos indígenas defienden un concepto de desarrollo que trata de incorporar su visión, conocido como “el buen vivir”.<sup>3</sup> El buen vivir se refiere al derecho de los recursos provenientes de territorios indígenas, que son la convivencia espiritual y colectiva de hombres y mujeres indígenas, bajo el ejercicio del derecho al control y administración de sus recursos. El buen vivir significa vivir en armonía y en equilibrio.<sup>4</sup> Toda forma de existencia desde la cosmovisión indígenas tiene la categoría de igual, todos en una relación complementaria. La base fundamental para la continuidad del buen vivir es el respeto a la madre naturaleza, el acceso a la tierra y territorio, en el marco del derecho a la libre determinación de los pueblos.

---

<sup>3</sup> Este concepto es también denominado se conoce como el Sumak kawsay en idioma Qhichwa , suma qamaña en idioma Aymara, sumak ñandereco en Guaraní, Laman Laka en idioma Miskitu, entre otros.

<sup>4</sup> En armonía con los ciclos de la madre tierra, con los ciclos del cosmos, con los ciclos de la historia, con los ciclos de la vida, y en equilibrio complementario con toda forma de existencia (Ver: “Laman laka– our indigenous path to and for self-determined development”. CADPI [www.cadpi.org](http://www.cadpi.org)).

Muchos pueblos indígenas viven en áreas ricas en biodiversidad y particularmente vulnerables a los cambios ambientales, incluyendo aquellos inducidos por el cambio climático. La degradación ambiental es un factor que contribuye a la continuación de la pobreza en las comunidades indígenas debido a su fuerte dependencia del medio ambiente para sus medios de sustento. Los pueblos indígenas encaran grandes dificultades para mantener y formular sus propios modelos de desarrollo y bienestar: la pobreza y exclusión los afectan de manera desproporcionada.

En general, los datos desglosados relativos a las condiciones de los pueblos indígenas son limitados. En repetidas sesiones, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU y varias agencias de la ONU han recomendado que los datos sean desglosados específicamente para los pueblos indígenas y por sexo<sup>5</sup>. En el nivel más básico, el simple desglose de algunos de los datos recogidos en el nivel nacional puede ayudar para detectar la discriminación, la desigualdad y la exclusión. Permite también comparaciones directas entre los pueblos indígenas y otros grupos sociales. Pero, sea cual sea el enfoque que se adopte, es crucial que los pueblos indígenas participen en la definición de los temas a tratar y de los indicadores a utilizar y que se tengan en cuenta sus propios conceptos de bienestar.

Donde existen datos, éstos indican disparidades entre la población indígena y la no indígena. Ello reconfirma que los pueblos indígenas, y en particular las mujeres y niños indígenas, tienen menos acceso a servicios de salud, educación y vivienda adecuada, disponen de ingresos menores y tienen menos oportunidades de empleo y capacitación vocacional. Desarrollar políticas para tratar la exclusión social que ellos enfrentan representa un desafío.

Bajo los principios básicos de universalidad, igualdad y no discriminación, los pueblos indígenas tienen derecho a la gama completa de derechos enunciados por el derecho internacional.

En cuanto colectividades, los pueblos indígenas tienen culturas y cosmovisiones distintas y únicas: sus necesidades actuales, tanto como sus aspiraciones para el futuro, pueden diferir de aquellas de la población dominante. Los derechos colectivos a la tierra, territorio y recursos naturales son un claro ejemplo de complementariedad entre los derechos individuales y colectivos. Como es sabido los pueblos indígenas son parte

---

<sup>5</sup> El Foro Permanente ha hecho recomendaciones a este respecto en su segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta, octava y novena Sesión. Por ejemplo, en la novena Sesión, el Foro recomendó: "The Permanent Forum recommends that States: ensure that the collection of statistical data be disaggregated by sex and ethnicity; discourage monitoring that is focused only on national averages; and ensure the participation of indigenous peoples' and indigenous women in data collection". Ver Base de Datos de Recomendaciones del UNPFII.

intrínseca del territorio, es donde está inscrita su historia y su identidad como pueblos. Es la base de la vida y es por esto que el derecho a la tierra, los territorios y los recursos naturales constituyen una demanda clave del movimiento internacional de los pueblos indígenas y mujeres indígenas.

Los vínculos con la tierra son indisolubles (incluso habiéndolas perdido físicamente) y los lazos tienen un sentido físico, social, simbólico, político y económico. A partir de esta particularidad, se ha comenzado a diferenciar los términos tierra y territorio, entendiéndose por la primera un medio de producción y, por el segundo, el ámbito de la vida como construcción cultural.

Para su supervivencia como grupos humanos, los pueblos indígenas necesitan el reconocimiento de derechos colectivos específicos que, como se ha visto, incluyen los derechos a sus tierras, territorios y recursos, a mantener sus culturas, al reconocimiento de sus identidades propias, al autogobierno y la autodeterminación, y a que se les pida su consentimiento libre, previo e informado en decisiones que les puedan afectar<sup>6</sup>.

Incorporar la dimensión intercultural es esencial para garantizar los derechos de los pueblos indígenas en todas las acciones que les afectan directa o indirectamente. Las prácticas culturales, tradiciones y valores de los pueblos indígenas – siempre y cuando concuerden con los principios de derechos humanos – pueden desempeñar un papel crítico y positivo en avanzar y promover la igualdad de género y los derechos humanos.

En este sentido, el pleno reconocimiento de los derechos indígenas requiere de enfoques interculturales, basados en los conocimientos tradicionales para la gestión y administración de los programas que tienen lugar en sus territorios y comunidades. Una precondition para la implementación exitosa de las metas internacionales de desarrollo es que las normas y prácticas de las culturas indígenas sean tanto comprendidas como ligadas a principios universales de derechos humanos. Sólo así se pueden enfrentar las desigualdades y lograr resultados positivos que respeten la diversidad de los pueblos indígenas.

El derecho de los pueblos indígenas al desarrollo significa que tienen derecho a participar en la formulación, implementación y evaluación de planes y programas que puedan afectarlos. Este principio se expresa en la Declaración de las Naciones Unidas

---

<sup>6</sup> Ver Directrices UNDG <http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/docs/guidelines.pdf>. Las Directrices del Grupo de Desarrollo de la ONU (UNDG por sus siglas en inglés), fueron adoptadas en 2008 y están basadas en la Declaración y el Convenio 169 de la OIT. Estas directrices, acordadas al más alto nivel de gestión, establecen la forma en que los derechos y temas de los pueblos indígenas deben ser integrados en todos los programas nacionales de la ONU. Las directrices Enuncian el marco normativo, político y operativo para la implementación de un enfoque de desarrollo para y con los pueblos indígenas, basado en los derechos humanos y culturalmente sensible.

sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Art. 3) y se reafirma como uno de los objetivos del Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo, adoptado por la Asamblea General en el año 2004<sup>7</sup>, en donde se expresa la necesidad de una redefinición de las políticas de desarrollo para que incluyan una visión de equidad y que sean culturalmente adecuadas, con inclusión del respeto de la diversidad cultural y lingüística de los pueblos indígenas. Es importante reconocer que para que los derechos adoptados en la Declaración sean ejercidos por los pueblos indígenas es necesario el compromiso político de los Estados, la cooperación internacional y el apoyo de la sociedad en su conjunto.

Para asegurar la aplicación de la Declaración, es necesario en primer lugar que los organismos y órganos de las Naciones Unidas coordinen sus labores y aseguren la máxima complementariedad de sus actividades.

Los objetivos de desarrollo de los pueblos indígenas están ligados estrechamente a su capacidad de ejercer la toma de decisiones en sus comunidades (incluida la participación de las mujeres en dicha toma de decisiones), mantener derechos sobre sus tierras y recursos, proteger los derechos de grupos específicos dentro de las comunidades indígenas (tales como las mujeres y los niños) y vivir de acuerdo con sus culturas y tradiciones. La cooperación entre las Naciones Unidas y los pueblos indígenas en el desarrollo requiere respeto por estos factores socioculturales y económicos<sup>8</sup>.

La promoción de las capacidades humanas, la participación de los pueblos indígenas en los contextos comunitarios y sociales, el diseño de políticas y su implementación a nivel local, nacional, regional y mundial son esenciales para un real cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

---

<sup>7</sup> Los cinco objetivos del Segundo Decenio son: promoción de la no discriminación y la inclusión de los pueblos indígenas en el diseño, implementación y evaluación de procesos internacionales, regionales y nacionales referentes a leyes, políticas, recursos, programas y proyectos; promoción de la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en decisiones que los afectan directa o indirectamente; redefinición de políticas de desarrollo que partan de una visión de equidad y que sean culturalmente apropiadas; adopción de políticas, programas, proyectos y presupuestos dirigidos para el desarrollo de los pueblos indígenas; creación de mecanismos de monitoreo fuertes y fortalecimiento de la responsabilidad por la protección de los pueblos indígenas y el mejoramiento de sus vidas. Ver <http://social.un.org/index/indigenouses/Portada/SegundoDecenio.aspx>

<sup>8</sup> Documento Directrices UNDG, pag. 15 <http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/docs/guidelines.pdf>.

### **3. Empoderamiento de los pueblos indígenas a través de la participación plena y efectiva en los programas que les afectan**

#### **3.1 Buenas prácticas para alcanzar los ODM**

La implementación de programas articulados entre los gobiernos y agencias de Naciones Unidas que desarrollen mecanismos de consulta y participación para la plena incorporación de los pueblos indígenas representa un paso firme en el camino hacia modelos de trabajo y logro de metas para y junto a los pueblos indígenas del mundo.

Como se ha expresado, se requiere para ello adoptar un enfoque que reconozca a los pueblos indígenas como titulares de derechos. Se trata de un cambio de paradigma, que deja atrás los enfoques basados en las necesidades que consideran a las personas como objetos de caridad y beneficiarios de políticas y no como sujetos de derecho y protagonistas de su propio destino.

Es preciso tanto visibilizar como multiplicar las experiencias positivas en las que los enfoques programáticos adoptan un enfoque intercultural, basado en los derechos humanos de los pueblos indígenas, abordando la multidimensionalidad característica de una exclusión social sufrida por siglos.

El estudio de los programas del F-ODM que afectan a pueblos indígenas halló numerosas buenas prácticas y variados mecanismos para un real empoderamiento de las comunidades indígenas, permitiendo así gestar el camino hacia la equidad y la inclusión.

#### **3.2 Respondiendo a las recomendaciones del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas**

El estudio realizado permitió identificar buenas prácticas en las diversas fases de implementación de los programas. En la siguiente sección se describen las principales buenas prácticas halladas para cada una de las etapas.

FIMI detectó que las buenas prácticas que aquí se reseñan responden a más de 50<sup>9</sup> recomendaciones del Foro Permanente (UNPFII, por sus siglas en inglés) acerca de una

---

<sup>9</sup> La presente sección parte del análisis de la base de datos construida especialmente para el análisis de las Recomendaciones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de Naciones Unidas (UNPFII, por sus siglas en inglés). Esta base toma como principal fuente la base de recomendaciones del UNPFII disponible en <http://social.un.org/index/IndigenousPeoples/RecommendationsDatabase.aspx>. La base de datos construida a partir de dicha fuente incluye nuevas variables, como por ejemplo, un número de orden a cada recomendación realizada. Se realizó un filtro de las recomendaciones más relevantes en relación a los programas analizados. Sobre este filtro, se relevaron

serie de temas clave. Los temas son los siguientes: procesos de formación y capacitación, procesos consultivos, empoderamiento de las mujeres indígenas, fortalecimiento de liderazgos participación en procesos y espacios de toma de decisión y desarrollo de indicadores culturalmente pertinentes.

Cabe destacar, dada la actual metodología implementada por el UNPFII para compilar la información relativa a sus recomendaciones, que resulta difícil realizar un análisis preciso del grado de cumplimiento de las recomendaciones. En tal sentido, el análisis realizado sugiere la necesidad de reflexionar acerca de la metodología de trabajo del Foro Permanente, y propone incluir no sólo informes descriptivos, sino además uniformar indicadores de acuerdo a las principales temáticas, sobre los cuales cada gobierno, institución y agencia de ONU pueda informar de modo periódico.

Uno de los temas centrales subrayado sistemáticamente por el Foro Permanente es la necesidad de implementar procesos de formación y capacitación, en especial referido a mujeres indígenas y el fortalecimiento de sus liderazgos, así como a juventud y a derechos indígenas. En la siguiente sección se destacan las siguientes buenas prácticas que apuntan a cumplir tales recomendaciones.<sup>10</sup>

En Brasil, el programa **“Los ODM más allá de los Promedios: Promoviendo la Seguridad Alimentaria y la Nutrición para Niños Indígenas en Brasil”** implementó *talleres de percepción de derechos, capacitaciones para jóvenes en comunicación* y formación para la construcción de cocinas ecológicas.

El PC **“Manejo Integral Adaptativo de Recursos Ambiental y Vulnerabilidades Climáticas en Micro cuencas Alto Andinas”** (Perú) formó a facilitadores indígenas. En Namibia, el programa **“Turismo Cultural Sustentable”** capacitó a guías turísticos pertenecientes a cada una de las comunidades. En el programa **“Fortaleciendo capacidades para la definición y aplicación de políticas de agua y saneamiento”** de Paraguay, se organizaron talleres sobre el cambio normativo en agua y saneamientos, sobre leyes nacionales y derechos indígenas y se implementaron entrenamientos para formación en oficios. También en Panamá, el programa capacitó a lideresas comunitarias sobre el Convenio 169.

En Colombia, el PC **“Fortalecimiento de capacidades Locales para la Construcción de Paz en el Departamento de Nariño”** capacitó a líderes para la gestión de recursos. El

---

conjuntos de recomendaciones a las que las buenas prácticas identificadas por FIMI responden. Para cada conjunto, se indican por número de orden las principales recomendaciones que aluden a la práctica señalada.

<sup>10</sup> Ver base de datos de recomendaciones del UNPFII.

programa **“Integración de Ecosistemas y Adaptación al Cambio Climático en el Macizo Colombiano”** brindó capacitación técnica a las comunidades.

Otro de los temas centrales, aludidos por más de 100 recomendaciones del Foro Permanente es el empoderamiento de las mujeres indígenas. Desde su primera sesión, el Foro Permanente ha prestado especial atención a las mujeres indígenas siendo tema primordial en su tercera sesión. En dicha sesión el Foro reconoció las singulares contribuciones de las mujeres indígenas en el seno de sus familias, comunidades y naciones y en el plano internacional y expresó su preocupación por las múltiples formas de discriminación que experimentan las mujeres indígenas, por razones de género, raza y etnia y los complejos problemas que se derivan de esa discriminación<sup>11</sup>. Se destacan seis programas que apuntan al empoderamiento de las mujeres indígenas, respondiendo a cerca de 30 recomendaciones del UNPFII a ese respecto.

La formación y promoción de los liderazgos indígenas está presente en numerosas recomendaciones del UNPFII. Muchas de esas recomendaciones hacen foco en las mujeres indígenas y/o en procesos de capacitación. Los seis programas reseñados en la sección **“Participación de las mujeres indígenas y equidad de género”** responden a este conjunto de recomendaciones.<sup>12</sup> También en el programa **“Fortalecimiento de capacidades Locales para la Construcción de Paz en el Departamento de Nariño”** se encuentran estrategias que lograron fortalecer liderazgos indígenas.

Además de estar presente en la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, en el Convenio 169 de la OIT y en numerosos documentos sobre derechos indígenas, la puesta en práctica de procesos consultivos ha sido recomendado por el Foro Permanente en reiteradas ocasiones y sesiones<sup>13</sup>.

15 programas han desarrollado instancias de consulta en diferentes fases de desarrollo de programa. En Nicaragua, se destacan el programa **“Modelo integrado ‘TUKTAN YAMNI’”** y el PC **“Revitalización cultural y desarrollo productivo creativo en la Costa Caribe Nicaragüense”**.

En Guatemala, el programa **“Fortaleciendo Capacidades con el Pueblo Mam para la Gobernabilidad Económica en Agua y Saneamiento”** se llevaron a cabo procesos de consulta a los gobiernos municipales con dirigencia indígena. También en Guatemala **“Alianzas para mejorar la situación de la infancia, la seguridad alimentaria y la**

---

<sup>11</sup> Ver además FIMI, 2009, “Análisis y seguimiento de las recomendaciones sobre mujeres indígenas del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas.

<sup>12</sup> Recomendaciones 99, 340, 324, 611, 872.

<sup>13</sup> Base de datos de recomendaciones del UNPFII. Recomendaciones 109, 321, 460, 562, 674, 720.

**nutrición”** implementó consultas, al igual que el PC **“Protegiendo a la infancia: Programa Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Salvador”** y que el PC **“Conservación y Manejo Sostenible del Patrimonio Natural y Cultural de la Reserva de Biósfera Yasuní”** de Ecuador.

En Colombia, **“Fortalecimiento de capacidades Locales para la Construcción de Paz en el Departamento de Nariño”** y en México, el PC **“Prevención de conflictos, desarrollo de acuerdos y construcción de la Paz para Personas Internamente Desplazadas en Chiapas”** implementaron consultas, al igual que el PC **“Estrategia Integral para la Prevención, Atención y Erradicación de todas las formas de Violencia de Género en Colombia”**.

En Cambodia, el **“Programa de Apoyo a las Industrias Creativas”** desarrolló un proceso consultivo a través de grupos focales. También el programa **“Apoyo y acompañamiento al proceso de transición del modelo democrático en Bolivia: Promoviendo el Cambio en Paz”** y el PC **“Fortaleciendo capacidades para la definición y aplicación de políticas de agua y saneamiento”** implementaron la consulta mediante diferentes estrategias, respetando así un derecho esencial de los pueblos indígenas en lo que refiere a los programas que directa o indirectamente les afectan.

Se encontraron también programas conjuntos que responden a las recomendaciones relativas a la promoción de participación en esferas de decisión. Por ejemplo, el programa **“Desarrollo de la competitividad para la región Brunca en los sectores de turismo y agro-industria, con énfasis en la creación de empleos verdes y decentes para la reducción de la pobreza”**. fortaleció el rol de las mujeres en procesos de toma de decisión. También la estrategia del el PC **“Prevención de conflictos, desarrollo de acuerdos y construcción de la Paz para Personas Internamente Desplazadas en Chiapas”** incluyó a las mujeres en tales procesos.

En sucesivas sesiones, el Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas ha recomendado e instado a las agencias de Naciones Unidas y a los Estados a desarrollar indicadores culturalmente sensibles para monitorear la implementación y el impacto de los programas para alcanzar con efectividad las metas del milenio. El UNPFII ha alertado además sobre la importancia de recolectar datos desagregados por etnia y por género.

FIMI ha registrado buenas prácticas que responden directamente a este grupo de recomendaciones en 7 programas conjuntos del listado de 31 programas sobre los que se realizaron entrevistas. El programa **“Protegiendo a la infancia: Programa Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Salvador”** obtuvo

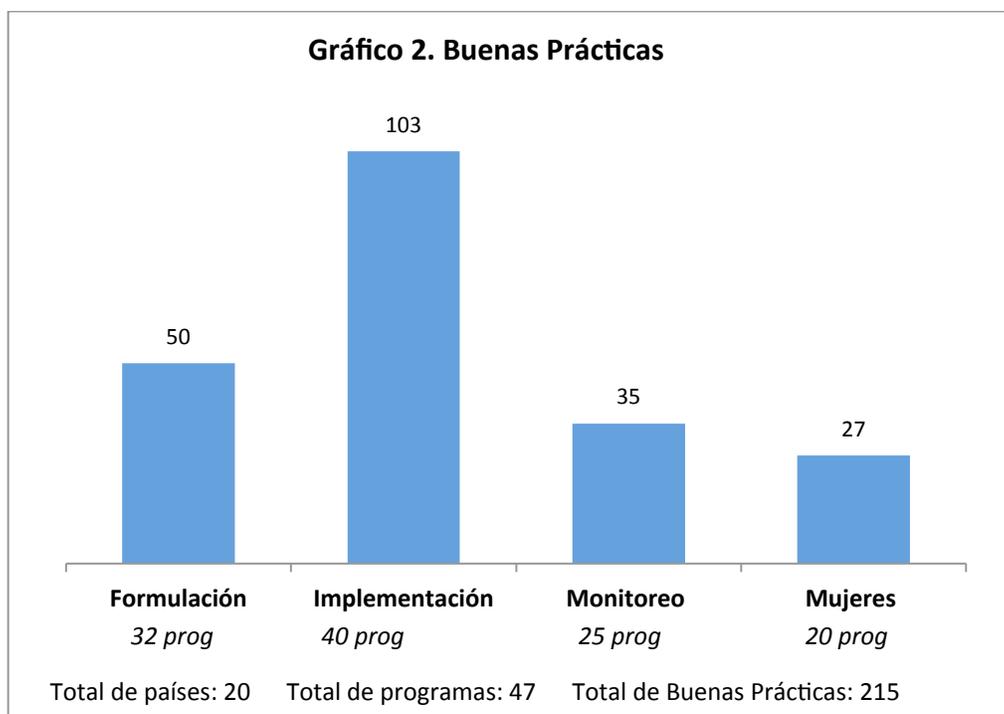
indicadores sobre la alimentación orientada a la salud para el buen vivir. El programa **“Integración de Ecosistemas y Adaptación al Cambio Climático en el Macizo Colombiano”** desarrolló indicadores de los ODM desde la perspectiva indígena. El PC **“Fortalecimiento de las capacidades nacionales para la prevención y gestión de conflictos interculturales en Chile”**, realizó una medición de los indicadores de los ODM junto con los pueblos indígenas. En Paraguay, el programa **“Fortaleciendo capacidades para la definición y aplicación de políticas de agua y saneamiento”** también incorporó indicadores con pertinencia cultural. En México, el **“Programa de agua y saneamiento para el logro de los ODM”** produjo indicadores sociales y culturales sobre el proceso de implementación del programa. En el programa **“Promoviendo el Cambio en Paz”** en Bolivia se desarrollaron una serie de indicadores cualitativos. Como se detalla más adelante, también en Namibia, el PC **“Turismo Cultural Sustentable”** desarrolló indicadores culturales.

### **3.3 Participación en las diversas etapas de programa**

FIMI encontró más de 200 estrategias positivas implementadas por 47 Programas Conjuntos de los ODM en 20 países desarrolladas con las comunidades indígenas.

En el Gráfico 2 se identifica mayor cantidad de buenas prácticas en la fase de implementación, principalmente por cuestiones operativas de los programas. Las etapas de monitoreo y evaluación son muchas veces instancias con mucha posibilidad de decisión y participación efectiva. Es un desafío clave promover mayor involucramiento de los pueblos indígenas en las etapas de monitoreo y evaluación de los programas que les conciernen, pues hacer participar los pueblos indígenas sin que puedan decidir sobre su propio desarrollo no genera un real cambio.

FIMI encontró resultados positivos en cuanto a la calidad y la transversalidad de buenas prácticas en relación a la equidad de género, a lo largo de las diversas fases de desarrollo programático.



### 3.3.1 Formulación

En la fase de formulación, del total de 47 programas del F-ODM identificados por su trabajo con pueblos indígenas, 32 han incluido buenas prácticas. De los 31 programas analizados en profundidad a través de entrevistas con coordinadores de programa y/o participantes indígenas, se registran buenas prácticas para esta etapa en 23 programas. Estas incluyen el diálogo con las autoridades indígenas, consultas y reuniones con las comisiones o juntas de representantes indígenas, entrevistas con actores claves indígenas para el desarrollo de indicadores, establecimiento de comités de gestión, desarrollo de líneas de base y mecanismos de consulta, entre otras.

Los procesos de consulta a la hora de formular los programas, y su combinación con procesos de formación y capacitación para las comunidades indígenas representaron un valor agregado en programas conjuntos. En Brasil, por ejemplo, el programa **“Los ODM más allá de los Promedios: Promoviendo la Seguridad Alimentaria y la Nutrición para Niños Indígenas en Brasil”** se llevaron a cabo *talleres de percepción de derechos* con las comunidades, para consultar sobre las necesidades y demandas específicas. El programa está orientado a respaldar las políticas nacionales existentes y las acciones locales para la mejora de la seguridad alimentaria y nutricional de los niños indígenas en las regiones

de Dourados y Alto Rio Solimões en Brasil. En ese marco, cada agencia de ONU involucrada trabajó brindando talleres sobre su área específica de trabajo, capacitando a los indígenas y a la vez conociendo sus necesidades. En el caso de la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS), se realizaron talleres en nutrición y capacitaciones a Agentes indígenas de Salud en la Secretaría Especial de Salud Indígenas. Los resultados de los talleres fueron puestos en práctica en territorios indígenas. El trabajo de cerca con las instituciones de gobierno fue un factor que permitió que esta experiencia resultara exitosa y fértil para la etapa de implementación del programa.

En el programa **Modelo Integrado “TUKTAN YAMNI”**, desarrollado en Nicaragua, el proceso de consulta involucró a los líderes indígenas. Resultó una estrategia beneficiosa para acercar y comprometer a la comunidad en la implementación del programa conjunto. El mismo contribuye al plan nacional Hambre Cero, en especial a la articulación de sus componentes productivo-organizativos; salud-nutrición y educación con alimentación escolar, teniendo a las comunidades como centro de gestión. Las agencias de la ONU involucradas han trabajado con las autoridades para fortalecer las capacidades de las familias incrementando la disponibilidad de alimentos y mejorando nutricionalmente la dieta aún en contexto de crisis alimentaria y desastres naturales. El programa ha puesto en marcha iniciativas para fortalecer las capacidades institucionales para que implementen coordinadamente el modelo y visibilizar la prioridad de la nutrición infantil como derecho fundamental y como eje del desarrollo humano. El foco estuvo puesto en la consulta acerca de los cambios que la comunidad deseaba ver logrados una vez transcurrido el programa.

Un abordaje semejante, desde área programática Gobernanza Económica Democrática, tuvo lugar en Guatemala, en el PC denominado **“Fortaleciendo Capacidades con el Pueblo Mam para la Gobernabilidad Económica en Agua y Saneamiento”**, que busca revalorizar el rol y aporte de las comunidades mames en el diseño e implementación las intervenciones públicas de Gobierno, por medio del diálogo y propiciando una gestión de los servicios públicos que contribuya a garantizar la ampliación de la cobertura y el acceso al agua y al saneamiento. Al momento de formular el programa, se llevaron a cabo procesos de consulta a los gobiernos municipales con dirigencia indígena. Articulado en tres escalas – local, nacional e internacional-, el programa apuntó al desarrollo productivo rural, la gobernabilidad y la lucha contra la exclusión social. Además de ser un paso básico que protege el derecho de los pueblos indígenas a la auto determinación, la consulta asegura que sus preocupaciones e intereses sean compatibles con los objetivos de la cada actividad o acción prevista.

Otro elemento central que marca el respeto a la autonomía de los pueblos indígenas el reconocimiento de sus propias estructuras organizativas, así como de las autoridades tradicionales y organizaciones representativas. Dentro de la Ventana Temática de Cultura y Desarrollo, el programa de **“Conservación y Manejo Sostenible del Patrimonio Natural y Cultural de la Reserva de Biósfera Yasuní”** se apoyó en las estructuras ya existentes en la localidad donde se desarrollaba el programa. Más específicamente, desde la formulación del programa, estuvieron involucrados dentro del Comité de Gestión representantes de dos nacionalidades que habitan el parque de la biósfera. Si bien fue una debilidad que no existieran representantes de cada uno de los grupos indígenas que habitan la reserva, la participación de ambos representantes indígenas representó un factor facilitador y un valor agregado en la ejecución y desarrollo del programa.

Un valor agregado en la formulación de programas también ha sido el diálogo y la integración de todos los niveles de autoridades, con participación de autoridades regionales, representantes de las comunidades indígenas y de las comunidades procedentes en la discusión de los contenidos del programa, incluyendo asimismo a las autoridades nacionales, las regionales, las agencias de Naciones Unidas y las comunidades, tal como se dio en el Programa **“Revitalización cultural y desarrollo productivo creativo en la Costa Caribe Nicaragüense”**. Este fue también el caso en Panamá, en el marco del programa **“Incorporación de medidas de adaptación y mitigación del cambio climático”**, donde las consultas, en un período de transición de autoridades, incorporaron a los caciques que según el pueblo eran electos pero según el gobierno no eran considerados, porque se había cumplido el plazo. La inclusividad y el alto de nivel de consulta facilitó la implementación del programa llevó a un nivel de empoderamiento de las comunidades frente a futuros programas u otras instancias, lo cual se vio como una consecuencia positiva no esperada del programa.

Especialmente en programas enmarcados en Prevención de Conflictos y Consolidación de la Paz, los procesos de diálogo y acercamiento a la estructuras organizacionales indígenas como principales interlocutoras han sido aspectos clave para las subsiguientes etapas de los programas.

Tal fue el caso del Programa **“Fortalecimiento de capacidades Locales para la Construcción de Paz en el Departamento de Nariño”**, en Colombia, orientado a implementar un modelo innovador de construcción de paz con enfoque territorial y de género a través de iniciativas estratégicas para la prevención y gestión de crisis y conflictos, para el fortalecimiento del Estado de derecho, así como para la recuperación de los medios de vida y la promoción del desarrollo socio-económico. En la formulación

del programa se concertaron reuniones con las juntas representantes de cada una de las comunidades participantes del programa. El objetivo de las reuniones fue presentar las actividades, sus componentes, los equipos de trabajo y la misión de cada uno. Esta etapa incluyó también la consulta a las autoridades indígenas al igual que a las autoridades municipales. Los procesos de acercamiento paulatino y diálogo promueven un trabajo más concertado y permiten incorporar desde el inicio las demandas que de tal diálogo surjan por parte de las comunidades.

También en México, en el caso del Programa **“Prevención de conflictos, desarrollo de acuerdos y construcción de la Paz para Personas Internamente Desplazadas en Chiapas”** la combinación de distintas instancias de participación, desde la presentación del programa en las Asambleas Comunitarias, presididas por líderes comunitarios de cada comunidad, hasta la participación de indígenas y organizaciones en los Comités de Gestión del programa, que permitían un espacio de encuentro de las organizaciones para la planificación y coordinación con las instancias de gobierno y las agencias de Naciones Unidas.

En Bolivia, el diálogo entre y con las organizaciones indígenas en la formulación del programa **“Apoyo y acompañamiento al proceso de transición del modelo democrático en Bolivia: Promoviendo el Cambio en Paz”** permitió validar y fortalecer el programa. En un contexto del país de gran polarización, se concretó un acuerdo de diálogo y concertación con las cinco organizaciones indígenas más representativas. Este proceso de consulta resultó ser una herramienta metodológica de suma riqueza para la ejecución del programa.

### **3.3.2 Implementación**

En la fase de implementación es donde se han identificado la mayor cantidad de buenas prácticas, pudiendo contabilizar un total de 103 buenas prácticas en los 47 Programas identificados.

La participación implica ir más allá de la mera consulta. La participación en la implementación debe llevar a la apropiación concreta de proyectos por parte de los pueblos indígenas. Los mecanismos para la participación pueden variar.

En los programas conjuntos estudiados, cabe mencionar la creación de mesas de coordinación intersectoriales como medio de interlocución en El Salvador, la participación en la elaboración e implementación de una encuesta comunitaria indígena

en Paraguay, la administración de recursos en Colombia, el análisis de los indicadores de los ODM y las brechas junto con las comunidades en Chile, la capacitación, formación y acompañamiento de autoridades locales en México, el respeto de prácticas ancestrales en Guatemala e iniciativas para el fortalecimiento organizativo, entre otras.

En Paraguay, dentro del área programática de gobernanza económica democrática, el programa **“Fortaleciendo capacidades para la definición y aplicación de políticas de agua y saneamiento”**, el enfoque combinó la *expertise* técnica en el área de agua y saneamiento con los conocimientos ancestrales para la construcción de sistemas de agua en las comunidades indígenas. El proceso involucró una metodología participativa con las comunidades. Se emprendió un trabajo conjunto con los gobiernos locales, el gobierno central y las agencias de cooperación. Se realizó un plan de inversión, que constó tanto de las necesidades como de los recursos y posibles aportes de cada comunidad, junto con la posible solución planteada en cada comunidad. Para llevar tal proceso a cabo, se realizaron visitas a las comunidades, entrevistas a actores claves (líderes y actores significativos) e incluso grupos focales para consolidar informaciones básicas sobre la comunidad. Se realizaba luego un mapa o trazado de la ubicación y calidad las fuentes de agua, así como de las familias que tenían acceso a las mismas.

Un aspecto a destacar fue la elaboración de indicadores por parte de las comunidades<sup>14</sup>, que permitieron identificar aquellas localidades donde resultaba prioritaria la construcción y conformar un plan de inversión. Una vez compilada la información, se realizó un encuentro grande entre todas las comunidades. Allí tomaron la decisión conjunta sobre las localidades donde se implementaría la construcción de sistemas de agua y saneamiento. Se buscó luego que aquellas comunidades que no fueron priorizadas, consiguiesen los fondos para lograr allí también responder a sus necesidades.

La apuesta del programa fue que la comunidad participase en todas las fases del proyecto. El diseño para la construcción del sistema de agua fue participativo. La metodología utilizada buscaba el “empate técnico” entre lo que los expertos consideraban apropiado y lo que la comunidad consideraba culturalmente aceptable. Para la construcción del sistema, se propició incluir a la comunidad como contraparte y permitió instalar capacidades en las comunidades mediante formación en oficios para el mantenimiento del sistema.

Por otra parte, tras obtener el consentimiento de los líderes de las comunidades destinatarias, se desarrollaron las actividades previstas, implementando efectivamente

---

<sup>14</sup> Ver sección Desarrollo de indicadores culturalmente relevantes.

el convenio 169<sup>15</sup> en todas las actividades. La perspectiva para la implementación del programa hizo énfasis en aplicar una perspectiva de derecho, respetando la cultura de las comunidades. Otro esfuerzo de empoderamiento de las comunidades se refleja en los efectos de los talleres sobre cambio normativo en agua y saneamiento. Las capacitaciones incluyeron también contenidos sobre las leyes paraguayas, el convenio 169 de la OIT y derechos indígenas, con una aproximación lúdica y participativa que facilitó el proceso al adaptarse a las características y posibilidades de la comunidad. Como resultado, hubo miembros de la comunidad que decidieron ser multiplicadores de las capacitaciones, y transmitir los conocimientos adquiridos a más personas de sus comunidades. También en Panamá se realizaron capacitaciones sobre el mismo instrumento a las lideresas comunitarias y promotoras. Estas capacitaciones tuvieron como resultado una mayor apropiación de su rol y derechos por parte de las mujeres.

Concebir a los pueblos indígenas como sujetos titulares de derechos implica dar cuenta en la práctica que es esencial su protagonismo en cada momento de los proyectos que los afectan. Tres programas en Colombia demuestran que la participación en instancias como la administración de los recursos de los programas es un paso claro hacia el empoderamiento y fortalecimiento de capacidades técnicas: el PC **“Fortalecimiento de capacidades Locales para la Construcción de Paz en el Departamento de Nariño”**, las propias organizaciones y comunidades demandaron participar en la gestión de los recursos. En respuesta a esta demanda se involucró y capacitó a líderes para la gestión de recursos concertados y otros aspectos administrativos. La modalidad que adoptaba el mecanismo de gestión de fondos varió según las características del contexto. En todos los casos esta práctica permitió significativos avances en la ejecución de los programas., y en el fortalecimiento de las organizaciones indígenas en lo relativo al programa en sí. No sólo eso: la gestión de los recursos potenció las capacidades de auto gestión y rendición de cuentas para emprender otras iniciativas de desarrollo.

En el caso del programa **“Integración de Ecosistemas y Adaptación al Cambio Climático en el Macizo Colombiano”**, se convino que la ejecución de los recursos la realizara el cabildo indígena, a quien también se proveyó asistencia técnica. En dicho programa, la capacitación técnica a las comunidades también se vio fortalecida a partir de la interlocución directa con las organizaciones indígenas, incluyendo reuniones de trabajo,

---

15 El Convenio núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales data de 1989 y es el primer instrumento jurídico internacional vinculante que trata específicamente los derechos de los pueblos indígenas y tribales. El Convenio establece que los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de los pueblos indígenas y tribales (artículo 3) y asegurar que existen instituciones y mecanismos apropiados (artículo 33). Con la mira en la consulta y la participación, el Convenio núm. 169 es un instrumento que estimula el diálogo entre los gobiernos y los pueblos indígenas y ha sido utilizado como herramienta para los procesos de desarrollo y prevención y resolución de conflictos.

socialización de las actividades en cada cabildo indígena, la definición de instancias de coordinación y la conformación de equipos técnicos conjuntos. En un tercer PC, **“Estrategia Integral para la Prevención, Atención y Erradicación de todas las formas de Violencia de Género en Colombia”**, se estableció una mesa Interinstitucional para la discusión sobre el modo de organizar y coordinar para lograr un diálogo efectivo con las autoridades indígenas.

Durante la ejecución del programa **“Protegiendo a la infancia: Programa Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Salvador”**, se crearon mesas de coordinación intersectoriales como mecanismo periódico y medio de interlocución permanente. El programa apoya los esfuerzos del estado para establecer propuestas integradas que alivien el hambre, la malnutrición y la inseguridad alimentaria infantil. Uno de sus principales objetivos ha sido promover el consenso entre las múltiples partes interesadas en el diseño e implementación de planes de seguridad de nutrición y alimentarios infantiles, con la participación principal de mujeres y poblaciones indígenas. La conformación de las mesas de coordinación resultó clave para promover la confianza y la comunicación entre la comunidad, las instituciones, asociaciones y las familias involucrados en el programa.

Dentro de la misma ventana temática, el programa **“Los ODM más allá de los Promedios: Promoviendo la Seguridad Alimentaria y la Nutrición para Niños Indígenas en Brasil”** continuó las dinámicas participativas ejecutadas en la etapa de formulación. Se realizaron talleres de percepción de derechos en temáticas específicas para cada una de las agencias de ONU involucradas. En ellos, la comunidad definió sus necesidades, los lugares de implementación, a través de un proceso democrático. Junto a UNICEF, abordaron la violencia y autoestima de los jóvenes, a través de talleres de comunicación en escuelas indígenas. Junto con el PNUD, las comunidades indígenas construyeron comunitariamente hornos ecológicos con materiales de bajo costo propios de su región y mejoran la salud y problemas respiratorios de los niños. Estos hornos fueron diseñados en conjunto con ONGs locales y se consideran ya un modelo de tecnología sostenible que se espera sea utilizada en otros proyectos similares.

Los derechos colectivos de los pueblos indígenas incluyen el reconocimiento de sus historias, lenguas, identidades y culturas distintas así como el derecho a su conocimiento tradicional, compartido y mantenido colectivamente.

En el mismo programa, siguiendo numerosas recomendaciones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y a la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, la OIT impulsó un trabajo de capacitación sobre el Convenio 169.

El Convenio se tradujo al Guaraní, Terena y Tikuna, mediante un proceso participativo. Sobre esta base, el gobierno comenzó un trabajo de Reglamentación de la Consulta previa, libre e informada. En el programa abocado a agua y saneamiento en México, fue esencial la participación de personal local para traducir y facilitar talleres. También en México, en el programa para la prevención de conflictos y construcción de paz para personas desplazadas en Chiapas, el uso de las lenguas originarias fue clave para una comunicación efectiva y un motor que fomentó la participación durante la implementación del programa.

Para empoderar a las comunidades vulneradas es preciso invertir esfuerzos en la capacitación de sus miembros. Los pueblos indígenas son titulares de derechos y es preciso que los programas que los afectan los consideren como tales. Fortalecer sus capacidades lleva a fortalecer su potencial organizativo y liderazgo, tanto como un desarrollo más sustentable.

La capacitación a líderes comunitarios puede ser una puerta de entrada inicial positiva para toda la implementación del programa. En Paraguay, al comienzo de la ejecución del programa los líderes comunitarios recibieron capacitación en temas de agua y saneamiento. Sólo entonces comenzó la ejecución de las demás actividades previstas en el programa para la construcción de sistemas de agua y saneamiento en comunidades rurales dispersas e indígenas. Tal estrategia permite una mejor aceptación y compromiso con el programa en la comunidad.

En Namibia, el programa para el **“Turismo Cultural Sustentable”** rompió con previas modalidades al capacitar a guías turísticos locales, por oposición a acciones pasadas donde los guías capacitados solían ser personas externas a la comunidad. Las instancias de formación de formadores para la documentación de patrimonio cultural intangible representan también un esfuerzo positivo por dejar capacidades instaladas al interior de la comunidad y multiplicar el desarrollo de habilidades, el impacto del programa e incluso la formación de liderazgos en la comunidad.

En Perú también se llevó a cabo una experiencia positiva formando facilitadores indígenas para capacitaciones e involucrando a los liderazgos en el diseño de los planes de adaptación al cambio climático, así como un proceso participativo de mapeo de movilidad y medios de vida.

En Guatemala, el programa **“Alianzas para mejorar la situación de la infancia, la seguridad alimentaria y la nutrición”** logró una alta incidencia en pueblos indígenas en su implementación a partir del diálogo y acercamiento a la comunidad a través de los líderes comunitarios, sumado a una implementación que en todo momento respetó las

prácticas ancestrales. El programa está orientado a fortalecer las capacidades del Pueblo Mam para la gobernabilidad en agua y saneamiento, la administración de los sistemas de agua la coordinación entre los órganos de administración.

Como se ha mencionado, a través de los programas se reconoce el valor agregado de implementar una dinámica de diálogo, acercamiento y generación de confianza. El proceso puede resultar muy largo y no tan notorio en los resultados formales de los programas. Sin embargo, las entrevistas en profundidad realizadas con participantes indígenas, con coordinadores y oficiales de programas han demostrado que el efecto de fortalecimiento de las comunidades, que consolidan sus habilidades de negociación y cuentan con capacidades instaladas, tiene efectos más duraderos y visibles en el largo plazo.

### **3.3.3 Monitoreo y Evaluación**

Por último, encontramos que 33 programas han incluido a los pueblos indígenas en las fases de monitoreo y evaluación, siendo esto un gran desafío. Podemos citar como ejemplo diferentes procesos de análisis y desarrollo de indicadores sociales y culturales propios para los pueblos indígenas en Colombia, México, Bolivia y en Namibia, así como la participación de los destinatarios indígenas en las actividades de monitoreo de programa, a través de auditoría social en Guatemala y visitas de intercambio a comunidades vecinas, entre otras.

En el mencionado Programa Conjunto de la ventana de Medio Ambiente y Cambio Climático en Colombia, se convino que los recursos los ejecutaba el cabildo indígena o la asociación campesina. Para fortalecer este proceso, la organización indígena recibía asistencia técnica. Se trató de una medida de fortalecimiento de capacidades en ejecución de proyectos, que resultó óptima como estrategia para el monitoreo del programa.

En el programa **“Alianzas para mejorar la situación de la infancia, la seguridad alimentaria y la nutrición”**, de Guatemala, a nivel de las juntas directivas, se llevó a cabo una auditoría social a los servicios de salud, a través de visitas de campo para consultar y observar los servicios que se estaban proveyendo. La actividad representó un hecho novedoso en la comunidad, así como una práctica concreta en la cual las comunidades se vieron fortalecidas y se sintieron sujetos de derecho en acción.

En Panamá, el programa **“Fortalecimiento de equidad para reducir brechas en servicios públicos de agua Segura y saneamiento”** tuvo también un fuerte componente de participación en el proceso de monitoreo, que facilitó la colaboración entre hombres y mujeres, que participaron en conjunto de visitas de evaluación. El seguimiento por parte de las propias comunidades del progreso de las actividades se dio en estrecha comunicación con la participación de las agencias y con la contraparte principal que fue Ministerio de Salud. En base a los lineamientos generales planteados por el programa conjunto y al plan de seguimiento que se planteó con los mismos pueblos en reuniones después de la evaluación de medio término. Las comunidades mismas se involucraron en el proceso de seguimiento de la implementación de las actividades y los logros de los resultados, producto de un reconocimiento de su rol central para el logro y sostenibilidad de las iniciativas.

La experiencia del programa conjunto **“Desarrollo y Diversidad Cultural para la Reducción de la Pobreza y la Inclusión Social”** en Ecuador, promovió la revalorización de la cultura, la inclusión, el diálogo intercultural y acortó las brechas de discriminación y exclusión en el ejercicio de derechos que afectan a la población por razones culturales y étnicas. La experiencia demuestra también que trabajar junto con los pueblos indígenas y concebirlos como sujetos de derecho conlleva entender la importancia de su participación en todas las fases, incluyendo que los propios protagonistas del programa participen en la medición de los progresos alcanzados.

Las experiencias de intercambio a través de visitas a otros departamentos y comunidades resultaron también una valiosa práctica en términos de poder contrastar y validar los aspectos positivos de las estrategias implementadas en la propia comunidad.

#### **Desarrollo de indicadores culturalmente relevantes:**

La desigualdad y la pobreza afectan a los pueblos indígenas a nivel global. Si bien es posible encontrar algunos documentos, informes y estadísticas por país o por regiones que coinciden en ubicar a la población indígena en condiciones más desiguales que aquellos no indígenas, aún es un tema pendiente desagregar los datos existentes. Al mismo tiempo, es preciso tomar en cuenta otros aspectos que permitan un análisis profundo en cada situación.

En su Cuarta sesión en 2005, el Foro Permanente afirmó que “... en forma conjunta con los pueblos indígenas, habrá que formular indicadores de pobreza basados en la percepción que estos mismos pueblos tienen de su situación y de sus experiencias”<sup>16</sup>.

FIMI halló que los programas conjuntos y el impacto que tuvieron sus prácticas representan casos exitosos que pueden servir de modelo a replicar a la hora de desarrollar indicadores culturalmente pertinentes, que contemplen asimismo la participación efectiva de las comunidades en su desarrollo.

En el programa “**Protegiendo a la infancia: Programa Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Salvador**” se realizaron entrevistas con representantes indígenas para elaborar indicadores que permitieran una mirada común respecto del enfoque sobre la alimentación orientada a la salud para el buen vivir.

Un caso a destacar ha sido el del programa “**Integración de Ecosistemas y Adaptación al Cambio Climático en el Macizo Colombiano**” implementado en Colombia. Fue a partir del desarrollo de una línea de base junto con la Universidad del Cauca que se detectó la necesidad de una mirada de los ODM desde la perspectiva de los propios pueblos indígenas destinatarios. El programa dio entonces lugar a una serie de reflexiones y a acciones para posicionar los ODM en las agendas indígenas. En ese marco, y como desprendimiento de lo observado en el programa, se desarrolló un diálogo con organizaciones indígenas para definir criterios concertados y así priorizar la acción del programa y focalizar. Se elaboró un convenio y llevo a un ejercicio de trabajo con las bases, a nivel local y regional, incluyendo eventos, reuniones, definición de instancias de coordinación y la conformación de equipos técnicos conjuntos.

Este proceso, surgido a partir de las actividades del programa conjunto y sobre la base de recomendaciones del Foro Permanente, derivó en una iniciativa más allá del programa, que tuvo como resultado una publicación, con autoría indígena, denominada “La Otra Visión: Pueblos indígenas y los Objetivos de Desarrollo del Milenio”<sup>17</sup>. Se identificaron los siguientes 5 ODM pertinentes para pueblos indígenas:

**ODM 1:** Protección y Defensa del Territorio Indígena

**ODM 2:** Autodeterminación y Gobierno Propio

**ODM 3:** Desarrollo Propio, Buen Vivir, Equilibrio y Armonía

**ODM 4:** Consulta Previa, Consentimiento Libre e Informado

---

<sup>16</sup> Párrafo 15, Informe sobre el Cuarto Periodo de Sesiones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, E/C.19/2005/9.

<sup>17</sup> Ver [Guía de Lectura](#) y [Publicación](#).

## **ODM 5: Rediseño Institucional del Estado**

La propuesta incluyó la elaboración de indicadores para cada ODM.

Entre los factores que facilitaron el desarrollo en todas las fases del programa, se destacan la interlocución directa con las organizaciones indígenas, así como el reconocimiento explícito que el territorio y espacio de intervención tenía ya procesos en marcha y que, en ese sentido, el objetivo del programa era fortalecer a estos procesos y proyectos.

Otro aspecto relevante como buena práctica se refiere a que el equipo técnico contratado por el programa conjunto dependía directamente de la coordinación del programa y no de cada agencia de ONU, garantizando así la integración y coherencia en el desarrollo del programa.

En respuesta directa a las recomendaciones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, durante la implementación del programa conjunto “**Fortalecimiento de las capacidades nacionales para la prevención y gestión de conflictos interculturales en Chile**” se realizó una medición de los indicadores de los ODM junto con los pueblos indígenas. El programa abordó la relación entre los pueblos indígenas y la sociedad chilena, asociada a las relaciones interculturales negativas establecidas en el país y al proceso histórico de ocupación de tierras y recursos naturales indígenas. Considerando la radicalización de las posiciones y la creciente violencia de las formas de protesta social, un objetivo central fue desarrollar capacidades nacionales y locales para la gestión de los conflictos en curso y la prevención de nuevos focos. De esta manera, el estudio la medición de los indicadores de ODM permitió objetivar en conjunto la situación y las brechas existentes para pueblos indígenas, más allá de los promedios nacionales en relación al logro de los Objetivos, así como la imposibilidad de medir los ODM sin desagregación de datos por etnia.

En Paraguay, en el marco del mencionado programa “**Fortaleciendo capacidades para la definición y aplicación de políticas de agua y saneamiento**”, se realizaron capacitaciones donde se presentaba a cada comunidad la información, se corroboraba y se explicaba el trabajo a realizar en la construcción de sistemas de agua. Se desarrollaba luego una capacitación sobre indicadores. Una vez incorporado el concepto de indicador y ejemplos prácticos, las comunidades decidían cuáles serán los indicadores de acuerdo a la realidad local, para luego determinar la necesidad de cada comunidad y poder priorizar de manera justa a las comunidades donde el programa construiría el sistema de agua. Ejemplos de indicadores fueron: el número de familias dentro de la comunidad,

número de fuentes de agua, fuentes de agua salada. Toda esta información fue compilada y analizada para la construcción de los sistemas de agua.

También en el programa de agua y saneamiento para el logro de los ODM en México, cada agencia de ONU involucrada desarrolló indicadores sociales y culturales, incorporando elementos que permitieran significar el proceso de implementación del programa.

En Bolivia, las mujeres desarrollaron indicadores cualitativos para monitorear las actividades. El programa demostró los efectos positivos de combinar asistencia técnica en “temas prácticos” con capacitación en derechos humanos para empoderar a las mujeres.

En El Salvador, el programa “**Protegiendo a los niños: Hacia un programa coordinado de seguridad alimentaria y nutricional para El Salvador**” trabajó junto a organizaciones indígenas entonces en la formulación de indicadores sobre agua y saneamiento y sobre alimentación sana, orientada a la salud para el buen vivir.

En Namibia, por su parte, se desarrollaron indicadores culturales, que fueron monitoreados por los Comités de Administración Local, encargados del monitoreo y evaluación del programa. Los indicadores incluyeron ciertos componentes de la Batería de Indicadores en Cultura para el Desarrollo de la UNESCO (BICD/CDIS)<sup>18</sup>, un proyecto de investigación aplicada cuyo objetivo es identificar una serie de indicadores que expliquen cómo la cultura contribuye al desarrollo a nivel nacional.

### **3.4 Participación de las mujeres indígenas**

Ni los ODM ni ningún objetivo de desarrollo pueden cumplirse sin la plena participación y empoderamiento de las mujeres y los pueblos indígenas; sin el respeto a sus derechos individuales y colectivos.

Las desigualdades de género se encuentran arraigadas en los sistemas sociales, institucionales, económicos y culturales. Para abordarlas eficazmente y transformar las relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres son necesarios enfoques multisectoriales y un análisis en profundidad de los problemas teniendo en cuenta sus

---

<sup>18</sup> Ver UNESCO “Indicadores de Cultura para el Desarrollo”. <http://www.unesco.org/new/es/culture/themes/cultural-diversity/diversity-of-cultural-expressions/programmes/culture-for-development-indicators/>

contextos nacionales y sub nacionales<sup>19</sup>.

El ejercicio de los derechos humanos de las mujeres indígenas es integral para garantizar los derechos de los pueblos indígenas como grupo y al mismo tiempo la sistemática violación a los derechos colectivos como pueblos indígenas es el factor de mayor riesgo para la violencia de género, incluyendo la violencia perpetrada dentro de las comunidades. Para asegurar los derechos de las mujeres indígenas es necesario ubicarse en la intersección de tres ámbitos interrelacionados: los derechos humanos, los derechos de los pueblos indígenas y los derechos humanos de las mujeres.

Las perspectivas, necesidades, oportunidades y desafíos de las mujeres indígenas deben tenerse en cuenta mientras se formulan, implementan, monitorean y evalúan las políticas y programas. FIMI encontró que más allá de la ventana temática en la que se enmarcaran los programas, una serie de estrategias facilitó un desarrollo sensible al género. Dichas estrategias, buenas prácticas, lograron abordar las desigualdades y las prácticas discriminatorias que experimentan las mujeres indígenas<sup>20</sup>, empoderándolas como agentes de su propio cambio.

En Cambodia, la etapa de formulación del **“Programa de Apoyo a las Industrias Creativas”** incluyó grupos focales en las diferentes comunidades, con el objetivo de conocer las percepciones de los productores acerca de las mejores estrategias para promover la equidad de género y empoderar a las mujeres en su rol como emprendedoras. El proceso de consulta fue documentado e incluso premiado por el F-ODM por la excelencia en la comunicación a través del video.

En Colombia, Bolivia y Guatemala, los programas reconocieron que la incidencia de la pobreza y la violencia de género son más elevadas en aquellas regiones con mayor concentración de población indígena. Por tanto, trabajando en estas áreas, se pueden obtener beneficios concretos y apoyar un desarrollo más equitativo<sup>21</sup>.

Aplicar una perspectiva de igualdad de género requiere cambiar las relaciones de género cuestionando y respondiendo a los factores subyacentes del estatus y tratamiento desigual. De acuerdo a los testimonios de mujeres indígenas participantes, la experiencia de involucramiento activo en los programas representó un elemento esencial para fortalecer su auto estima y para su (auto)reconocimiento como sujetos titulares de derecho. Tal fue el caso en Costa Rica, en el programa **“Desarrollo de la competitividad para la región Brunca en los sectores de turismo y agro-industria, con énfasis en la**

---

<sup>19</sup> [Dos Caminos: un objetivo. Estrategia dual de programación para la igualdad de género en el F-ODM.](#)

<sup>20</sup> Ver [Dos Caminos: un objetivo. Estrategia dual de programación para la igualdad de género en el F-ODM.](#) Págs. 14 -15.

<sup>21</sup> Idem. Cuadro 1.2.

**creación de empleos verdes y decentes para la reducción de la pobreza”**. Comenzar a destacar su rol dentro de la comunidad y la familia como interlocutoras clave para la toma de decisiones sobre la implementación de las actividades de programa que las afectaban fue también un valor agregado destacado. Por ejemplo, en programas que incluían la instalación de servicios como fogones o sistemas de agua en los hogares. A lo largo la implementación del programa de la ventana de Paz en México, se logró una mayor y real participación de las mujeres en las reuniones. Si en un primer momento las mujeres en Chiapas no asistían a las reuniones donde participaban hombres, con el tiempo las mujeres formaban también parte de los encuentros y comenzaron a participar de modo activo.

En la formulación del programa **“Fortalecimiento de la capacidad de respuesta local, para la ejecución intersectorial del Programa Multisectorial Desnutrición Cero (PMD-C)”** de Bolivia, los equipos de Naciones Unidas trabajaron en un proceso acercamiento a las mujeres indígenas a través de actividades junto con las organizaciones matrices de mujeres indígenas. El programa se orientó a promover la adquisición de mejores conocimientos, actitudes y prácticas sobre alimentación, nutrición, higiene y salud, ayudar a las familias a que contaran con acceso y uso efectivo de servicios mejorados de agua y saneamiento. Bajo la premisa de fortalecer la capacidad de respuesta local para combatir la desnutrición en 22 municipios de alta vulnerabilidad, se desarrollaron actividades de capacitación que fueron decididas en conjunto con las mujeres a través del previo contacto sus organizaciones, promoviendo así un fortalecimiento de las estructuras organizacionales existentes y empoderando en su conjunto a las mujeres indígenas.

Asimismo, en Colombia se ha llevado un interesante programa con las comunidades Embera sobre la eliminación de la practica de mutilación genital femenina. A través de procesos de empoderamiento de las mujeres indígenas se logró que varias lideresas pudieran trabajar con las comunidades para la eliminación de esta práctica. Desde la formulación se realizó un intenso trabajo para el desarrollo de capacidades. Hubo a su vez constante interacción con interlocutores clave al interior de la comunidad para recorrer la comunidad, movilizar y comunicar sobre las acciones del programa. Se capacitó a las mujeres para entrevistar y recoger la información y fortalecerlas. Las capacitaciones ampliaron la participación de las mujeres en la comunidad. Interesa destacar que el proceso fue siempre acompañado por una máxima autoridad local. Los resultados han sido muy positivos, e incluyen logros tales como la creación de un equipo de lideresas mujeres y de un área de mujer y familia en el Consejo Regional Indígena.

Esto se logró a través de un proceso paulatino y constante de aproximación a la realidad local, a través de la comunicación con los distintos niveles jerárquicos de la comunidad. La organización previa entre las instituciones de gobierno y las ONU, así como haber contado con fuentes secundarias para conocer la organización interna de la comunidad al comienzo del proyecto. Los aspectos mencionados fueron factores facilitadores que permitieron conocer la mejor forma de acercarse a la comunidad.

En el mismo país, el programa de la ventana de paz fomentó la creación de espacios organizativos propios de las mujeres indígenas. Por ejemplo, se impulsó la creación de una escuela Género, de formación para mujeres indígenas en derecho. La Escuela fue producto de la interacción y consulta con las mujeres indígenas, junto a un proceso de concertación con las autoridades. El programa conjunto realizó una convocatoria abierta para comenzar a interactuar, brindar talleres e identificar los espacios propios de las comunidades de trabajo con las mujeres, así como las leyes de origen de los pueblos. Ello permitió mostrar que la propuesta no se enfrentaba con aquellas leyes. Fue también esencial identificar y negociar con las instituciones ya existentes para el trabajo de fortalecimiento con mujeres, así como la inclusión y acompañamiento por parte de mujeres indígenas líderes con experiencia en procesos de capacitación en género. Como resultado de esta serie de actividades, se realizó un encuentro de mujeres indígenas para abordar específicamente la temática y el vínculo con las autoridades indígenas de la región. Tras el encuentro surgió la Alianza de Mujeres Indígenas, conformada como espacio consultivo para la política pública departamental, que forma actualmente parte de la Mesa Departamental de Mujeres en Nariño. Surgió también de este encuentro un Mandato de Vida las Mujeres Indígenas, donde se priorizan las líneas de trabajo a priorizar con los hombres y mujeres, así como con la gobernación y la cooperación internacional.

En Brasil, se abordó simultáneamente la desigualdad racial y de género afrontando las limitaciones en el ejercicio de los derechos civiles que inhiben el desarrollo de las mujeres afro descendientes e indígenas<sup>22</sup>. El Programa conjunto de Promoción para la Igualdad de Género, Raza y Etnia apoyó la participación de mujeres indígenas en la Tercera Conferencia Nacional de Las Mujeres, que conecta a los municipios con la participación de la sociedad civil organizada y es un modo de articular con el plano estatal y luego internacional. Entre las estrategias de sensibilización sobre etnia y género, cabe además destacar la realización de “estudios de caso” sobre la situación de las mujeres indígenas en este país, ya que se cuentan con muy pocos datos y que pueden proponerse como ejemplos para la implementación de políticas públicas orientadas a

---

<sup>22</sup> Idem.

esta problemática.

El programa **“Fortaleciendo la Institucionalidad de las Mujeres en Guatemala”** fue específicamente sobre género y violencia. Las mujeres indígenas han estado involucradas. Una de las aliadas claves ha sido la Defensoría de la Mujer Indígena. En el año 2008, se dio la tipificación del femicidio como delito. El Programa implementó servicios integrales, multisectoriales y con pertinencia cultural, para prevenir y responder a la violencia en contra de las mujeres y adolescentes indígenas. El haber trabajado con las comunidades para la implementación servicios culturalmente adaptados fue clave para ello. Una práctica positiva resultaron ser los talleres liderazgos en las escuelas, destinadas para los niños y niñas, con particular enfoque en las niñas.

Por último, las experiencias de visita e intercambio entre comunidades y programas conjuntos resultaron buenas prácticas para el fortalecimiento de liderazgos y redes de mujeres indígenas de distintos países. Por ejemplo, En el intercambio con lideresas participantes de programa en Panamá se abordó la perspectiva de género, la interculturalidad y el convenio 169. Producto del encuentro se realizó un documento en el cual cada comunidad presenta su perspectiva sobre las formas más efectivas de realizar consulta con los pueblos indígenas. La ronda de encuentros Sur-Sur continuó en un encuentro de lideresas de Paraguay, Panamá y Nicaragua, que permitió potenciar la interacción y multiplicar resultados de experiencias positivas de PCs sobre agua y saneamiento. Estos procesos empoderan a las lideresas en tanto es posible socializar experiencias y aplicar buenas prácticas para la equidad de género observadas en países donde la participación de las mujeres indígenas está más desarrollada.

#### **4. Obstáculos y Desafíos**

El análisis de los programas conjuntos del F-ODM revela numerosas buenas prácticas encaminadas a hacia un modelo programático inter cultural para y junto a pueblos indígenas que ya están siendo implementadas. El estudio reveló también ciertos desafíos que se deben superar.

Un desafío recurrente en algunos programas conjuntos, ligado a factores prácticos, ha sido la diferencia entre los tiempos esperados por parte de los programas, con sus resultados esperados, y los tiempos o agendas de las comunidades indígenas. Por tanto,

como se ha señalado en varias entrevistas, implementar el enfoque intercultural, considerando las cosmovisiones y el contexto de cada comunidad sigue siendo un desafío.

Por otra parte, se han observado estrategias sumamente exitosas en el desarrollo de indicadores culturales. No obstante, trabajar con indicadores que se acerquen a los conceptos de desarrollo de los pueblos indígenas en todos los programas que los afectan es un desafío clave para lograr medir el impacto para las comunidades y atacar las inequidades. Ello requiere invertir en recursos metodológicos, junto con procesos de formación y capacitación que permitan efectivamente un monitoreo desde la perspectiva de los pueblos indígenas.

En esta línea, el uso limitado de datos estadísticos e información desagregada por etnia y género es un obstáculo para el diseño, la medición y el monitoreo de programas. La elaboración de datos desagregados por pueblos indígenas y género es aun un desafío. Encontramos poca generación de información estadística. Aunque si se reconoce la realización de algunas línea de base y el estudio de brechas entre población indígena y no indígena.

Es necesario aún incorporar prácticas en el monitoreo y evaluación de los programas en las que los indígenas tengan espacios de toma de decisión y un activo rol como sujetos de derechos. La experiencia de la auditoría social en Guatemala, como un servicio de observación ciudadana representa un hecho muy novedoso.

El estudio de los programas del Fondo de los ODM demostró que un considerable número de buenas prácticas se vieron motivadas por recomendaciones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de Naciones Unidas. Es preciso dar relevancia y promoción a los mecanismos e instrumentos internacionales que garantizan los derechos de los pueblos indígenas, especialmente en aquellos países donde hasta ahora no ha habido seguimiento cercano a las recomendaciones, pues es un impulso central para reforzar y visibilizar la participación indígenas en los desarrollos de dichos países.

El análisis ha dado cuenta de experiencias exitosas de capacitación a los pueblos indígenas sobre instrumentos internacionales y sobre los ODM a través de los programas. Lo que representa un logro en aquellas comunidades es aún un desafío en muchas otras. El enfoque de derechos demanda capacitar a todas las comunidades respecto de sus derechos y de las metas internacionales es esencial para empoderar a los indígenas, de modo que sean ellos mismos quienes cuenten con las herramientas para definir sus prioridades y superar las inequidades estructurales.

## 5. Conclusiones

El estudio y revisión de cerca de 50 programas y más de 200 buenas prácticas hacen evidente que hay esperanzas y avances en los diferentes frentes para mejorar la realidad actual de los pueblos indígenas. Para superar las inequidades estructurales que han enfrentado es preciso un camino que los conciba como actores centrales y protagonistas para resolver los problemas que les afectan. Ello requiere entender que los pueblos indígenas son sujetos titulares de derechos que deben ser garantizados. Este documento presenta evidencias concretas de buenas prácticas implementadas en los países.

Existe una variedad de mecanismos que permiten la participación efectiva de los pueblos indígenas. Estos son replicables y permiten garantizar el respeto a los instrumentos internacionales en materia de derechos de los pueblos indígenas.

En los programas estudiados, el grado de conocimiento de los instrumentos y mecanismos internacionales que conciernen a los pueblos indígenas es dispar. No obstante, ha sido notable el impacto de las experiencias surgidas a partir de las recomendaciones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de Naciones Unidas.

Se destaca el fuerte empoderamiento que se genera cuando se combinan múltiples estrategias de participación, procesos de consulta, la participación de las comunidades indígenas y sus organizaciones en la administración de los recursos del programa, en asociación con la capacitación técnica. Tales estrategias fortalecen las capacidades y tienen resultados de mayor impacto en el largo plazo, permitiendo consolidar un enfoque programático en el cual los y las indígenas sean protagonistas de su propio desarrollo.

Un aspecto importante a destacar de la modalidad del F-ODM es que los programas han sido implementados de manera conjunta por diversas agencias de la Naciones Unidas a nivel nacional mostrando que la coordinación y el trabajo en equipo da mejores resultados. Esto ha representado un desafío en algunos programas, y un aprendizaje de trabajo colaborativo e intercambio de *expertise* en el trabajo con pueblos indígenas en otros.

En los programas que les afectan directa e indirectamente, la implementación de consultas, la participación íntegra, el respeto a la autonomía, la capacitación y formación de formadores, el fortalecimiento organizativo, el desarrollo de actividades en un marco de pertinencia cultural conforman en conjunto el único punto de partida posible.

Se han señalado numerosas buenas prácticas en 20 países de África, Asia y América Latina que ya han emprendido el recorrido. Para replicar y multiplicar esos pasos, es necesario promover el fortalecimiento personal y organizativo a través de procesos de capacitación, creación de liderazgos, formación en leyes y mecanismos de derecho internacional, intercambio de experiencias, encuentros, trabajo en las comunidades.

Se ha observado también el valor agregado de **fortalecer y apoyar los mecanismos que las propias organizaciones indígenas** están implementando. Cuando los programas se desarrollan dialogando y apoyándose en las estructuras ya existentes en las comunidades, tiene lugar un efecto de apalancamiento que permite mayor impacto y sostenibilidad de los programas.

Cuando el **diálogo y el acercamiento paulatino pero constante** con las comunidades tiene lugar desde la formulación del programa, sea a través de grupos focales, de talleres o de interacción con las comunidades, los resultados de los programas y la apropiación en las comunidades resultan mucho más eficaces. Si bien es cierto que el proceso de acercamiento puede ser lento y mostrar pocos resultados tangibles en un primer momento, el análisis y los testimonios de participantes y oficiales de programa dejan bien en claro que en el largo plazo representan un aspecto clave para la implementación de los programas y para una mayor aceptación comunitaria, lo cual redundará en mayores posibilidades de **trabajo conjunto y participativo**. Como se ha dicho, la participación de los pueblos indígenas es fundamental para garantizar el ejercicio de sus derechos.

En la etapa de implementación de los programas es donde se encuentra una mayor variedad de aproximaciones para la participación de las comunidades. Es también la etapa en la cual, dependiendo del objetivo y características de cada programa, es más factible la innovación en cuanto a oportunidades de involucramiento, desde la participación en **capacitaciones**, pasando por la elaboración de cocinas ecológicas con materia prima local, hasta la **participación como mano de obra** en la construcción de sistemas de agua y saneamiento. Combinar la expertise técnica con los conocimientos y tradiciones indígenas sobre el buen vivir es otro ejemplo claro de aproximación intercultural y respeto a los derechos y costumbres de los pueblos indígenas. Por otra parte, los resultados que así se obtienen son sustentables en el tiempo. La participación de las comunidades en la **administración de los recursos** es una práctica de suma relevancia para los pueblos indígenas. Si bien aún no es una práctica recurrente, los efectos positivos que ha tenido en al menos tres programas del F-ODM representan ejemplos a seguir y replicar, en especial debido a el fuerte impacto que esto tiene para el reconocimiento práctico de los indígenas **como titulares de derecho** y no meros beneficiarios de los programas. Además, esta buena práctica tiene el efecto de fortalecer

a las organizaciones en capacidades técnicas la ejecución y rendición de cuentas de los programas a futuro.

Se ha observado que en muchos casos exitosos, las buenas prácticas derivaron del esfuerzos por **responder a las recomendaciones del Foro Permanente de Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas**. Fortalecer las **capacitaciones a las organizaciones indígenas** y a las agencias de Naciones Unidas **sobre los instrumentos y mecanismos internacionales, promoviendo mayor conocimiento e interlocución con las actividades del UNPFII** es un desafío central lograr mayor articulación e impacto de las instancias internacionales con las comunidades y realidades locales. En esta línea, es también muy valioso traducir los diversos instrumentos internacionales a las **lenguas indígenas** y contar con el apoyo y **acompañamiento de las autoridades locales** en el desarrollo de las actividades previstas .

Las buenas prácticas para el empoderamiento de las mujeres indígenas implementadas en los programas estuvieron presentes en diversas ventanas temáticas, mostrando una tendencia a la **transversalización** de esta perspectiva en los programas del F-ODM estudiados. Las capacitaciones y **encuentros de mujeres** son instancias de empoderamiento de suma relevancia, pues permiten la articulación a nivel nacional. La formación de **escuelas de liderazgo femenino** y capacitación sobre género son prácticas que fortalecen las capacidades y el autoestima de las mujeres.. Esto a su vez facilita el intercambio de experiencias y demandas, así como la definición de agendas conjuntas entre mujeres de diversas regiones. El **diálogo y la capacitación a organizaciones de mujeres indígenas** a nivel local y nacional responde a una demanda concreta y continua de las mujeres indígenas. Las experiencias **intercambio y sistematización de buenas prácticas con perspectiva de género** entre líderes distintas comunidades de diferentes países y programas resulta una interesante herramienta para fortalecer la articulación y construcción de agendas comunes en el plano internacional.

Se ha observado que la etapa de monitoreo de los programas es donde se encuentra menor variedad y menor cantidad de casos de aplicación de buenas prácticas.

Como muestran los casos reseñados, la **elaboración indicadores culturalmente sensibles** en el marco de los programas es un modo sumamente efectivo para visibilizar la situación de los pueblos indígenas y para poder medir el impacto de acuerdo a la perspectiva indígena. Más aún, hemos visto que en estos procesos, las comunidades logran una mayor apropiación de los programas. No sólo eso: a través del uso de indicadores pertinentes para las comunidades, fue posible promover una mejor comprensión de las metas de desarrollo internacional e instalarlas en las propias

agendas indígenas nacionales.

La **apropiación** y valoración de los resultados de un programa por parte de la comunidad son un elemento clave para **garantizar su participación activa en las etapas de seguimiento y monitoreo**. La implementación de buenas prácticas en cada etapa de programa resulta en oportunidades para la aplicación de buenas prácticas en las etapas sucesivas. En este sentido, incluir prácticas participativas desde la formulación del programa tiende a garantizar no sólo mejores resultados sino también estrategias positivas para los pueblos indígenas a lo largo de todo el programa; e incluso luego de su ejecución. En suma, del análisis realizado, en especial de testimonios de los actores involucrados en la ejecución de cada PC, se desprende **que cuando las comunidades indígenas logran participar activamente desde un inicio, hay mayor posibilidad de que el desarrollo del programa incluya buenas prácticas y estrategias innovadoras e interculturales**.

Ello acontece sólo cuando los indígenas son considerados actores centrales, sujetos de derecho y agentes protagónicos en el camino hacia su propio desarrollo. Es importante coordinar esfuerzos para superar la exclusión social que han enfrentado por siglos los pueblos indígenas. Existen hoy día diversos instrumentos internacionales que plantean un marco propicio para lograrlo. La participación de los indígenas como meros operadores, sin real posibilidad de tomar decisiones en los programas que les afectan no genera cambio alguno. En este sentido, las experiencias positivas analizadas desde la perspectiva de los pueblos indígenas, demuestran no sólo la necesidad, sino sobre todo la oportunidad única para superar las inequidades que puede gestarse a través incorporación de una perspectiva intercultural, que conciba e incluya a los pueblos indígenas y sus organizaciones como sujetos de derecho y actores clave en la definición de la agenda y metas POST 2015.

## **6. Reflexiones Finales**

El trabajo de análisis y la observación de los resultados de este estudio en términos políticos y operativos, permite destacar algunas reflexiones que pueden ser tomadas en cuenta para el diseño de nuevos proyectos y de nuevas estrategias que incluyan los pueblos indígenas.

Cada reflexión y concepto más amplio, se evidencia con buenas prácticas y casos mas relevantes detectados en los programas conjuntos y descritos en la sección 3 de este informe, de acuerdo a la fase del ciclo de programa correspondiente.

### 1. Sustentabilidad de los programas:

La sustentabilidad de los programas está vinculada a lo que se conoce comúnmente como co- financiamiento en valor o autofinanciamiento. FIMI prefiere utilizar los términos “intercambio recíproco de recursos”, que incluye recursos propios de las organizaciones indígenas como materiales, conocimientos ancestrales, espirituales, de tiempo y espacios. Los pueblos indígenas, y en especial las mujeres indígenas, aportan muchos recursos al programa que es necesario reconocer como un gran valor agregado.

Estos aportes muchas veces **no son cuantificados** y su valor es central para el éxito del programa. Sin tales recursos materiales, humanos, de tiempo, de conocimiento e incluso recursos espirituales, **todos los recursos financieros invertidos desde afuera no serán eficazmente utilizados.**

En este sentido, la sustentabilidad de los programas se encuentra completamente ligada a la inclusión de personas **indígenas en los equipos técnicos**. En varios programas se señaló la dificultad de incluir a indígenas, principalmente debido los requisitos establecidos por la ONU. Para poder comenzar a poner en la práctica un intercambio recíproco, el primer y esencial paso es lograr lo más básico: la inclusión de personas indígenas en los equipos técnicos.<sup>23</sup>

### 2. Enfoque holístico

Un enfoque holístico en los programas que incluyen pueblos indígenas implica contemplar una serie de componentes en su conjunto, que deben considerarse en la conceptualización de un programa y en cada una de sus etapas. Los componentes comprenden un enfoque territorial y colectivo, el enfoque intercultural, el enfoque intergeneracional, la perspectiva de género. Para su verdadera puesta en práctica, es

---

<sup>23</sup> Ejemplos de esfuerzos en esta línea son los promotores indígenas en programas como **Guatemala** que oficiaron de **traductores**, la construcción de seguridad alimentaria en Brasil, **cocinas/fogones** ecológicos con materiales propios de la zona y la comunidad, en el programa de seguridad alimentaria en **Brasil**. El trabajo en **Bolivia** junto con las organizaciones matrices como primer paso para después llegar a trabajar con todas las mujeres.

central considerar la manera de operativizar un enfoque holístico en todas las fases de un programa.

Un enfoque **territorial y colectivo**, que incluya el medioambiente o la Madre tierra, fundado en la noción del Buen Vivir. Se trata de que las consultas se realicen de manera colectiva; con mecanismo de toma de decisión colectiva e incluyendo el vínculo con la Madre naturaleza como parte de las relaciones sociales que se deben considerar.<sup>24</sup>

Un enfoque **intercultural** que de cuenta y confronte las desigualdades y relaciones de poder existentes, y el contexto de discriminación e inequidad estructural en que se encuentran los pueblos indígenas. Este enfoque es el que mayor desafíos representa a la hora de ponerlo en la práctica, por tratarse de condiciones estructurales. La participación de las comunidades en la administración de los recursos, incluyendo la asistencia técnica, es un gran ejemplo de iniciativas que apuestan a este enfoque y brindan con ello mayor sustentabilidad a cada programa, dejando capacidades instaladas en la comunidad. El empoderamiento de las comunidades y su participación activa en la administración de recursos de los programas que les afectan representa una excelente práctica. No obstante, siguen siendo pocos los programas que habilitan la gestión de los recursos. Más frecuentes son los procesos de formación y capacitación que permiten empoderar a las comunidades.<sup>25</sup>

En relación al **enfoque** intergeneracional, es preciso que los programas que afectan a comunidades indígenas contemplen a las diferentes generaciones y sus realidades, en especial, se observa la necesidad de una mayor atención a los niños y jóvenes, así como la incorporación de los mayores.<sup>26</sup>

Como parte de un enfoque holístico, y dentro de la perspectiva intercultural es central incluir la perspectiva de género, entendida y abordada desde la **visión de las propias mujeres indígenas** y no desde una mirada occidental, urbana.

---

<sup>24</sup> Por ejemplo, el diálogo con las autoridades indígenas **Nicaragua** generó un espacio de participación en términos de coordinación y diálogo permanente entre autoridades nacionales, regionales, agencias y comunidades.

<sup>25</sup> En Namibia, la capacitación a guías turísticos locales en el programa centrado en cultura y desarrollo ejemplifica la posibilidad de un aprendizaje intercultural que conlleve al empoderamiento de los pueblos indígenas.

<sup>26</sup> En Guatemala, el Programa de Gobernanza, por ejemplo, se apuntó al fortalecimiento en liderazgo para niñas talleres en escuelas - para los niños y niñas y con particular enfoque en las niñas, llama la atención sobre la importancia que tiene empezar el trabajo con las niñas pequeñas para que construyan su autoestima.

Los programas analizados han incluido tal perspectiva de tres maneras diferentes. De modo más explícito, programas específicamente dirigidos a mujeres indígenas.<sup>27</sup> La segunda forma ha sido a través de proyectos que apuntan a pueblos indígenas en general e incluyen un componente específico para mujeres indígenas.<sup>28</sup>

Por último, una tercera manera de incluir la perspectiva de género puede incluirse en programas de género destinados a las mujeres en general. La principal dificultad radica justamente en que este tipo de programas no suele hacer foco en el componente indígena. No obstante, sí se encuentran buenas prácticas.<sup>29</sup>

### 3. Sistemas de gobernanza

Cuando se utilizan **mecanismos propios de los Pueblos Indígenas** se logra una mejor efectividad. Lo mismo acontece cuando **se respetan los conocimientos ancestrales y los conocimientos previos** de los Pueblos Indígenas y cuando estos son la base para la construcción de capacidades.

Las **autoridades tradicionales así como los líderes espirituales** tienen una enorme influencia en las decisiones tomadas por las comunidades. Querer dialogar con las comunidades sin tener esto en cuenta es destinar la participación de los pueblos indígenas en los programas y **su sostenibilidad** al fracaso. Lo mismo vale por el involucramiento, consulta y trabajo conjunto con las organizaciones regionales.<sup>30</sup>

### 4. Marcos flexibles

---

<sup>27</sup> Como en el caso de Colombia, donde el programa “Estrategia Integral para la Prevención, Atención y Erradicación de todas las formas de Violencia de Género en Colombia”.

<sup>28</sup> Por ejemplo, el Programa en el programa de agua y saneamiento en Panamá, como estrategia de empoderamiento, se organizaron encuentros entre lideresas de diversos países. También en Colombia se implementaron instancias de formación de lideresas. En Cambodia, la etapa de formulación del “Programa de Apoyo a las Industrias Creativas” También en los caso de Costa Rica, México y El Salvador se han tomado medidas concretas para que las mujeres indígenas estén representadas en las mesas dirigenciales.

<sup>29</sup> El Programa **Inter Agencial de Promoción para la Igualdad de Género, Raza y Etnia en Brasil** justamente logra hacer foco en las especificidades de estos tres componentes .

<sup>30</sup> Durante un contexto del país muy particular de gran polarización en Bolivia, en el marco del programa de la ventana de Paz en Bolivia, las agencias de Naciones Unidas, concretaron un acuerdo con las 5 organizaciones indígenas mas representativas del país para realizar una consulta, creando un mecanismo de diálogo y concertación. También en Reconocimiento de autoridades indígenas y respeto de prácticas ancestrales ha sido una práctica implementada en el marco del programa de seguridad alimentaria en Guatemala.

Por último, un aspecto de suma importancia para todos los programas es tener la **suficiente flexibilidad** para incluir el **movimiento constante de los pueblos indígenas, el dinamismo de sus culturas, la diferencias en la percepción y manejo del tiempo.**

Los programas que afectan a pueblos indígenas y se guían por modelos **rígidos** apuntan al **fracaso**. Se necesitamos una flexibilidad suficiente en cada etapa del programa para considerar aspectos como las **relaciones entre los pueblos** y sus influencias entre ellos y los conflictos interculturales. No se ha relevado sensibilidad en los programas conjuntos hacia la problemática de las **migraciones internas desde las tierras altas a las tierras bajas**, las dificultades de **transporte y comunicación**, el acceso a internet, las distancias, **el dinamismo de las culturas**, e incluso los propios pueblos que cuestionan ciertas practicas y creencias.<sup>31</sup>

## 5. Pueblos indígenas: titulares de derecho

Es fundamental concebir a los pueblos indígenas como sujetos titulares de derechos detentores de sabidurías, conocimientos ancestrales, realidades diversas, experiencias particulares y una historia milenaria. Trabajar en conjunto se puede y tiene un mayor impacto en el presente y el futuro de las comunidades.

La documentación presentada es una base para mostrar que la inclusión y participación efectiva de los pueblos indígenas es posible y que además es **FUNDAMENTAL para el éxito y sustentabilidad** de un Programa o Proyecto. Faltan dos años para que culmine el plazo para el cumplimiento de los ODM y ya es tiempo que pensar en los ODS

Con este trabajo FIMI invita a las organizaciones de pueblos indígenas, al sistema internacional y a los Estados a realizar una reflexión profunda sobre los problemas estructurales que estamos enfrentando y tomar medidas que den lugar a cambios de paradigmas al cambio de estructuras apuntando a la equidad y la igualdad.

---

<sup>31</sup> En el caso del programa de gobernanza en Paraguay, la comprensión de la realidad de la comunidad llevó a una flexibilización y adaptación del programa a las necesidades de la comunidad: durante una de las capacitaciones sobre los sistemas de agua los indígenas manifestaron la problemática familiar que estaban viviendo a partir del consumo de drogas y alcohol de sus hijos. Esto permitió Resolución de problemas coyunturales que no estaban previstos y afectaban el cumplimiento del programa.