



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.19/2002/2/Add.4
8 de abril de 2002

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas
Primer período de sesiones
Nueva York, 13 a 24 de mayo de 2002
Tema 6 del programa provisional

EXAMEN DE LAS ACTIVIDADES DEL SISTEMA DE LAS NACIONES
UNIDAS RELACIONADAS CON LAS POBLACIONES INDÍGENAS:
DISCUSIÓN INTERACTIVA

Información recibida del sistema de las Naciones Unidas

EL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO
(PNUD) Y LAS CUESTIONES INDÍGENAS

I. ANTECEDENTES Y CONTEXTO

1. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es una organización del sistema de las Naciones Unidas que promueve y apoya la ejecución de programas para un desarrollo humano sostenible. Dentro del sistema de las Naciones Unidas, es el principal proveedor de asesoramiento sobre el desarrollo, actividades de promoción y subsidios para los países en desarrollo. Con sus 132 oficinas en países de todo el mundo, el PNUD cumple su compromiso de mantener una presencia universal, que ha sido especialmente útil en situaciones posteriores a conflictos y en el caso de Estados que por lo demás estaban aislados de la comunidad internacional.

2. En septiembre de 2000, en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, los dirigentes del mundo se comprometieron a reducir a la mitad, para el año 2015, la proporción de personas que viven en la pobreza. Además, tanto el Secretario General como una reunión ministerial de alto nivel destacaron la función principal que incumbe al PNUD en las iniciativas de las Naciones Unidas para alcanzar este objetivo.

3. El PNUD presta a los países en desarrollo servicios de consultoría basados en los conocimientos y crea coaliciones nacionales, regionales y mundiales a favor del cambio. Trabaja en asociación con los gobiernos, los organismos especializados de las Naciones Unidas, organizaciones de la sociedad civil (OSC) e instituciones del sector privado para ejecutar programas de desarrollo económico y social. Sus esferas de especialización son la gobernanza democrática, las políticas favorables a los pobres, la energía y el medio ambiente, la consolidación de la paz y la mitigación de los desastres, el VIH/SIDA, y la tecnología de la información y las comunicaciones. El PNUD también realiza una amplia labor de promoción en relación con los problemas de la pobreza. Su Informe sobre Desarrollo Humano, ampliamente citado, estimula el debate internacional y nacional sobre cuestiones fundamentales del desarrollo, desde la pobreza y la mundialización hasta los derechos humanos.

4. Mejorar los vínculos de asociación es otro elemento clave del mandato del PNUD para el futuro. Como ha declarado el Administrador del PNUD, Sr. Mark Malloch Brown, los vínculos de asociación entre los agentes del desarrollo son una condición indispensable para un desarrollo eficaz. El reto para el PNUD es llegar a ser una organización dotada de amplias redes, que cree nuevas oportunidades de desarrollo mediante asociaciones estratégicas. Para ello, el PNUD está procurando forjar lazos de asociación más sólidos con la sociedad civil y las poblaciones indígenas y sus organizaciones, como base para promover alternativas a las ideas convencionales sobre el desarrollo.

5. El compromiso del PNUD con las poblaciones indígenas a nivel de país es amplio. Desde que se inauguró el Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo, en 1993, muchos de los programas de pequeños subsidios y de los programas de ejecución regional y nacional del PNUD se han referido a comunidades indígenas. Estas iniciativas se han centrado en la erradicación de la pobreza, la conservación del medio ambiente, la prevención y solución de conflictos y la reactivación cultural. Además, el PNUD ha respaldado proyectos en el marco del Programa de conocimientos indígenas, cuyo principal objetivo es promover los conocimientos y proteger la propiedad intelectual de los indígenas mediante el fomento de la capacidad en sectores específicos y el apoyo directo a proyectos formulados y ejecutados por organizaciones de poblaciones indígenas.

6. El apoyo y el compromiso del PNUD respecto de la formulación de políticas favorables a las poblaciones indígenas y la promoción de sus conocimientos en el proceso de desarrollo comenzaron también en 1993, y continuaron con su publicación de 1994 Conserving Indigenous Knowledge: Integrating Two Systems of Innovation, publicada por la Fundación Internacional para el Progreso Rural (RAFI). Además, entre 1994 y 1995 el PNUD financió una serie de consultas regionales con las organizaciones de poblaciones indígenas en apoyo de la preservación de los conocimientos y de la protección de la propiedad intelectual de los indígenas. El objetivo era determinar las estrategias y los medios para promover y proteger los conocimientos, la propiedad intelectual y cultural y las prácticas consuetudinarias de los indígenas.

7. En coincidencia con el punto medio del Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (1995-2004), el PNUD reactivó su cartera de proyectos relativos a las poblaciones indígenas en 1999. Se llevaron a cabo procesos de balance interno y externo para evaluar la situación del PNUD respecto de su compromiso con las poblaciones indígenas y en relación con las actividades de otros organismos multilaterales y bilaterales, y se organizaron

dos consultas con el fin de examinar las cuestiones prioritarias para las poblaciones indígenas, la ventaja comparativa del PNUD y cómo crear con las organizaciones de las poblaciones indígenas una asociación basada en la confianza, y de crear más conciencia entre el personal del PNUD acerca de las cuestiones indígenas. Estos estudios y consultas sentaron las bases para la elaboración de una nota de orientación titulada "UNDP and indigenous peoples: a policy of engagement" (El PNUD y las poblaciones indígenas: una política de compromiso), que fue ratificada en agosto de 2001 y dada a conocer en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, en Durban, (Sudáfrica).

II. PROGRAMAS MUNDIALES

Programas de pequeños subsidios

8. Buena parte del apoyo del PNUD a las poblaciones indígenas a nivel de país se canaliza a través de programas de pequeños subsidios. Los subsidios suelen consistir en pequeñas cantidades, que van de 5.000 a 100.000 dólares de los EE.UU. Estos programas, al igual que el Programa de pequeños subsidios del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), tienen por objeto promover la creación de consenso y los procesos de adopción de decisiones participativos. Se conciben y ejecutan de manera descentralizada; y las estructuras de gestión participativas son parte integrante de ellas. Cada programa tiene que ayudar a formar un Comité de Selección Nacional, con representantes de las organizaciones de la sociedad civil, los gobiernos y el PNUD. El Comité de Selección Nacional es responsable de la coordinación general de las actividades de los programas y de la formulación de criterios para la selección de proyectos. El Comité ofrece a las oficinas en los países la oportunidad de dialogar con las organizaciones no gubernamentales y con las organizaciones comunitarias que participan activamente en el desarrollo a nivel local.

9. El FMAM, un programa que ayuda a los países en desarrollo a proteger el medio ambiente, tiene principalmente por objeto salvaguardar la diversidad biológica. En parte a través del FMAM, el PNUD puede ocuparse al mismo tiempo de las poblaciones indígenas y de la biodiversidad. El Programa de pequeños subsidios del FMAM, lanzado por el PNUD en 1992, se propone atender las necesidades de las comunidades locales. Proporciona subsidios y otras formas de apoyo a los grupos comunitarios para actividades que aborden problemas locales relacionados con las esferas de interés del FMAM.

10. En Guatemala, por ejemplo, un proyecto del Programa de pequeños subsidios del FMAM sobre la solución alternativa de conflictos y la mediación en cuestiones ambientales apunta a dar a los dirigentes comunitarios locales, los representantes de las poblaciones indígenas y las autoridades gubernamentales y municipales acceso a métodos innovadores y alternativos para resolver los conflictos socioambientales. Por medio de talleres se ha reunido a los diversos interesados directos. Se han traducido manuales de capacitación a los idiomas vernáculos de las poblaciones indígenas. El proyecto es un ejemplo de cómo este programa del FMAM presta un apoyo positivo y antidiscriminatorio impartiendo capacitación en métodos alternativos de solución de conflictos a los diferentes interesados en una zona protegida en que los indígenas se encuentran en situación de debilidad y son objeto de discriminación por parte del sistema nacional (en lo que respecta a la educación, la comprensión de los mecanismos jurídicos, etc.).

11. En Nepal se está ejecutando un proyecto de conservación de la biodiversidad alpina en el distrito de Jumla, a una semana de marcha de la capital. La esperanza media de vida en Jumla es de 44 años, 11 años menos que el promedio nacional. El proyecto apoya a la población indígena de la comunidad de Kami. El objetivo es conservar las plantas medicinales raras y de gran valor, ya que la explotación de los recursos naturales es un problema importante, y las plantas son uno de los principales productos exportados. El proyecto también se propone crear medios de sustento a través de un fondo rotatorio, la plantación de hierbas medicinales y el fomento de la capacidad. En este caso, el Programa de pequeños subsidios del FMAM, en el marco de un proyecto de conservación alpina, está proporcionando también otros medios de subsistencia a esta comunidad sumamente remota y desfavorecida, definida como "intocable" por la población mayoritaria.

El programa HURIST

12. El programa de Fortalecimiento de los Derechos Humanos (HURIST), una iniciativa conjunta del PNUD y de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), está entrando ahora en su segunda fase. Uno de sus objetivos es establecer vínculos de asociación con las poblaciones indígenas y sus organizaciones. Esto constituye un importante paso en la aplicación de la nueva política del PNUD de compromiso con los pueblos indígenas. En los próximos dos años se formularán tres programas piloto que se concentrarán en el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones de las poblaciones indígenas.

El Programa de conocimientos indígenas

13. En 1994, el PNUD colaboró con la Red de Diversidad Biológica de los Pueblos Indígenas para crear el Programa de conocimientos indígenas con apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, el Departamento Suizo de Desarrollo y de Ayuda Humanitaria, el Gobierno de Noruega y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca. Se trata de un programa de escala mundial, parcialmente financiado por el PNUD pero ejecutado por organizaciones no gubernamentales y organizaciones comunitarias locales. En 2000 se realizó una evaluación del programa que puso de relieve las enseñanzas extraídas.

14. El PNUD apoyó tres proyectos: dos en Malasia y uno en Sudamérica. El proyecto de Borneo (Malasia) se refirió a la adaptación y la continuación de la práctica de los sistemas agrícolas tradicionales sobre la base de los conocimientos indígenas y de innovaciones para atender las necesidades de la comunidad actual. El segundo, el Proyecto de Putan para la conservación de bosques comunales, fue un proyecto agroforestal encaminado a mejorar la calidad de la vida de las comunidades de la Casalarga protegiendo los bosques y las tierras de la invasión por empresas de explotación madera, planes de plantación o comunidades vecinas. El proyecto de Sudamérica se realizó en la selva amazónica de Yana Yacu Sacha, en el Ecuador. El objetivo era recuperar y desarrollar los conocimientos indígenas para la conservación de los ecosistemas y la diversidad biológica del bosque. El proyecto consiguió establecer un desarrollo sostenible basado en los conocimientos indígenas tradicionales en Amazonia.

III. PROGRAMAS NACIONALES Y REGIONALES

15. El PNUD también apoya a los pueblos indígenas mediante las actividades de sus programas de desarrollo de ejecución regional y nacional. Muchos de estos programas se han concentrado en uno o más de los siguientes aspectos: el mejoramiento del nivel de vida, el desarrollo económico y tecnológico, la preservación de los recursos naturales y la conservación del medio ambiente, y la prevención de conflictos.

Programas regionales

16. Un buen ejemplo de un programa regional del PNUD es el que se ejecutó en Asia sudoriental, el Programa para los pueblos de las zonas montañosas, que abarcó cuatro países de la subregión del Mekong, Tailandia, Camboya, la República Democrática Popular Lao y Viet Nam, donde viven al menos 11 millones de indígenas. El programa colaboró estrechamente con las organizaciones de las poblaciones indígenas y se concentró en la reducción de la pobreza aplicando un enfoque participativo, descentralizado, localizado y de acción desde la base para el desarrollo de una zona con población indígena. Estableció mecanismos y procedimientos para estimular el diálogo y el intercambio de experiencias y de información entre las múltiples partes interesadas, es decir los gobiernos y las organizaciones de las poblaciones indígenas, en cuanto al desarrollo de las zonas montañosas a nivel regional, nacional y local. El programa consiguió logros sustanciales en lo que respecta al fomento de la capacidad de las comunidades montañosas y a la estructura de apoyo del gobierno, y contribuyó además a la formulación de políticas. En Camboya, el programa se concentró en apoyar al Comité Interministerial y en la elaboración de directrices para el desarrollo de los pueblos de las zonas montañosas. La formulación de las directrices se realizó con una amplia participación de todos los niveles, desde el local hasta el central, y con aportaciones regionales. Sin embargo, las directrices aún no han sido aprobadas por el Gobierno.

17. En el marco de los esfuerzos para aplicar la política de compromiso con las poblaciones indígenas aprobada recientemente por el PNUD, se está desarrollando un programa regional que se basa en la labor anterior del programa para los pueblos de las zonas montañosas. El programa se concentrará en fortalecer el diálogo de política sobre los derechos y el desarrollo de los pueblos indígenas, y abarcará varias otras poblaciones indígenas, además de los pueblos de las zonas montañosas de la región. Esta iniciativa a escala regional tiene por objeto continuar la labor de la segunda fase del programa para los pueblos de las zonas montañosas, que se centró en el derecho al desarrollo, aunque de manera más integrada y abordando los aspectos holísticos del derecho al desarrollo. Además, esta iniciativa reformulada cobró nuevo impulso con la Declaración del Milenio, en la que se instó a los países a que centraran e intensificaran sus esfuerzos con el fin de reducir a la mitad, para el año 2015, la proporción de personas que viven en la pobreza. Puesto que la pobreza sigue siendo un obstáculo persistente al desarrollo de los pueblos indígenas, la concentración específica en estrategias para reducir la pobreza de esos grupos reviste particular importancia en este momento.

18. Se abordarán tres esferas generales de interés, a saber: a) las cuestiones relativas a la propiedad y el uso de la tierra y los recursos naturales, incluidos los asuntos conexos de la ordenación del medio ambiente; b) la autonomía cultural, incluidas las cuestiones del idioma, la educación y la protección de la propiedad cultural e intelectual; y c) la participación en los

procesos oficiales de adopción de decisiones del Estado, en particular respecto del desarrollo, lo que también entraña cuestiones relativas a la ciudadanía.

Programas nacionales

19. Los programas nacionales centrados en la prevención de los conflictos y en la consolidación de la paz en Guatemala y en Filipinas ilustran cómo el PNUD ofrece un espacio para negociar y facilitar los procesos de paz en diferentes regiones.

20. En Guatemala, después de 36 años de inseguridad humana, represión, exclusión social y oportunidades perdidas, las organizaciones de la sociedad civil y de las poblaciones indígenas desempeñaron un papel activo en la negociación de la paz promoviendo vínculos oficiosos entre las partes adversarias y ayudando a definir las cuestiones principales y a crear consenso. El PNUD apoyó el establecimiento de la Asamblea de la Sociedad Civil encargada de examinar las cuestiones sustantivas, formular propuestas concretas basadas en el consenso y revisar los acuerdos de paz. El PNUD veló por que se creara un espacio en el que las perspectivas de los pueblos indígenas y de sus organizaciones pudieran señalarse a la atención del país. La Asamblea ayudó a vencer la desconfianza, promover una participación amplia y alejar al país de la confrontación.

21. En Filipinas, tras la promulgación de la Ley de los derechos de los pueblos indígenas de 1997 estallaron contiendas locales por la propiedad de la tierra entre los residentes en tierras ancestrales de la región de Cordillera. Las mujeres, basándose en sus sistemas de conocimientos indígenas, se impusieron como dirigentes en la solución de los litigios, creando la Red Pancordillera de Mujeres para la Paz y el Desarrollo. El PNUD y esta red ayudaron a capacitar a voluntarias para dirigir grupos comunitarios, así como dependencias administrativas locales a fin de preparar planes de desarrollo para sus tierras ancestrales. Las voluntarias desempeñaron un papel principal en el trazado de las fronteras y en la promoción de pactos de paz entre las comunidades.

IV. EL PNUD Y LAS POBLACIONES INDÍGENAS: UNA POLÍTICA DE COMPROMISO

22. Las enseñanzas extraídas de las actividades a nivel regional y de país y las consultas mundiales y regionales con las organizaciones de las poblaciones indígenas brindaron la información en que se fundamenta la nueva política del PNUD de compromiso con las poblaciones indígenas. Basada en el marco internacional de derechos humanos, la política reconoce los derechos de los indígenas, su función esencial y su gran contribución al desarrollo.

23. Partiendo de las metas articuladas en la Cumbre del Milenio, la política tiene por objeto orientar al PNUD en su labor de creación de vínculos de asociación sostenibles con las poblaciones indígenas y sus organizaciones para reducir la pobreza y alcanzar la paz. Más concretamente, esos vínculos de asociación están encaminados a facilitar un entorno propicio que promueva la participación de los indígenas en todos los niveles de adopción de decisiones, garantice la coexistencia de sus sistemas económicos, culturales y sociopolíticos con otros sistemas, y mejore la capacidad de los gobiernos de elaborar políticas y programas más incluyentes. La política también aborda los efectos debilitantes de la pobreza humana en la

mayoría de las comunidades indígenas, como prueba visible de la discriminación (el acceso desigual a los recursos productivos y a los servicios sociales básicos), o incluso de la exclusión. Las cuestiones relacionadas con la propiedad y el uso de la tierra y los recursos naturales, la educación y la salud, la protección de la propiedad cultural e intelectual y la participación se tratarán en el contexto de estrategias de reducción de la pobreza que habrán de tener plenamente en cuenta los derechos de las poblaciones indígenas.

24. El compromiso del PNUD con las poblaciones indígenas y sus organizaciones se fundamenta en las esferas de trabajo, los procesos y los acuerdos de cooperación para el desarrollo que figuran en el mandato del PNUD y en las aspiraciones de los indígenas. La función de coordinación del PNUD a nivel de país, su paradigma del desarrollo humano, su labor de promoción de la gobernanza democrática y su política de integración de las posiciones de defensa de los derechos humanos hacen de este programa un asociado fundamental en los esfuerzos por aplicar un enfoque más holístico del desarrollo. Además, la presencia del PNUD en los países y a nivel regional y la relación de confianza que tiene con los gobiernos y los asociados de la sociedad civil le permiten desempeñar un papel sin par a la hora de reunir a los diferentes interesados directos en los procesos de desarrollo. Este mandato puede constituir un punto de entrada y una base fundamental para respaldar políticas y programas de desarrollo menos excluyentes, promover diálogos entre todos agentes, facilitar enfoques participativos y crear un espacio político para compartir opiniones diferentes.

Si desea más información sobre cualquiera de las actividades del PNUD relativas a las poblaciones indígenas, sírvase ponerse en contacto con la oficina del PNUD en su país o con el equipo OSC de la Dirección de Recursos y Colaboración Estratégica en la Sede del PNUD en Nueva York:

Equipo OSC
Dirección de Recursos y Colaboración Estratégica
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
One United Nations Plaza
Nueva York, NY 10017
Estados Unidos de América
Sitio Web: <http://www.undp.org>
Tel.: (212) 906-5316
Fax: (212) 906-5152