Integración de la perspectiva de los Pueblos Indígenas en Procesos de Desarrollo Nacionales

Revisión de los informes seleccionados de Evaluación Común para el país (CCA por sus siglas en inglés) y Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF por sus siglas en inglés)

Número 2, Mayo 2007

Preparado por Mariana López para la Secretaría del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas

Tabla de Contenidos

I. Introducción…… 3

II. Revisión de los informes seleccionados de Evaluación Común para el país (CCAs) ……..... 6

2.2. Revisión del CCA El Salvador **6**
2.1. Revisión del CCA Guatemala …….. **9**

III. Revisión de los informes seleccionados de Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAFs) …… 14

3.1. Revisión del UNDAF Bolivia …….. **14**
3.2. Revisión del UNDAF Colombia …….. **17**
3.3 Revisión del UNDAF El Salvador …… **20**
3.4. Revisión del UNDAF Guatemala …… **23**
3.5 Revisión del UNDAF Honduras ……... **26**
3.6 Revisión del UNDAF Perú ……... **29**
3.7 Revisión del UNDAF Panamá …….. **32**
3.8 Revisión del UNDAF Paraguay …… **36**

IV. Conclusiones y Recomendaciones …….. 40

V. Anexo I. Matriz de resultados …… 45

Introducción

Antecedentes

Como parte de la reforma de las Naciones Unidas impulsada por el Secretario General en 1997, la Evaluación Común para el país (CCAs) y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAFs) son adoptados como instrumentos estratégicos de planificación para el sistema de la ONU. Directrices para su preparación fueron elaboradas por primera vez en 1997, una primera revisión en 1999 y una segunda en el 2002 reflejan las lecciones aprendidas de los primeros CCAs y UNDAFs y para integrar la Declaración del Milenio (2000) y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs)

En el 2004, las directrices fueron actualizadas y reflejan los siguientes elementos:

- Las lecciones aprendidas de la preparación de CCAs y UNDAFs en el 2003 y comienzos del 2004.
- Decisiones acordadas por el UNDG (United Nations Development Group/ Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo) de incluir referencias a los pueblos indígenas y soluciones durables para las personas desplazadas.
- Requerido por CEB (Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas) de incluir cuestiones sobre el crimen organizado y corrupción en los mecanismos de planificación, incluyendo CCA y UNDAF.

Una importante lección del monitoreo de los Equipo de las Naciones Unidas de apoyo a los países (UNCTs por sus siglas en inlgés) es que las directrices tienen que ser adaptadas a las circunstancias particulares de cada país, consideradas apropiadas por los UNCTs y sujetas al mantenimiento del mínimo estándar de calidad del sistema de la ONU indicado en las directrices. La actualización de las directrices también ha hecho referencia a la inclusión de la situación de desarrollo de los pueblos indígenas y desafíos en los análisis de los países.

La revisión de las Directrices de los CCA/UNDAF adoptada por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDG por sus siglas en inglés) a comienzos del 2007 incluye nuevamente referencias a las cuestiones de los pueblos indígenas.[1]

Desde su primera sesión y dentro de su mandato acorde a la resolución 2000/22 del Consejo Económico y Social (ECOSOC), el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas (FPCI) ha venido realizando recomendaciones para la transversalización e integración de las cuestiones indígenas en el sistema de la ONU. Esta revisión de seleccionados CCAs y UNDAFs es parte de los esfuerzos de promover la implementación de las recomendaciones del Foro con el objeto de identificar los desafíos enfrentados por los pueblos indígenas a nivel país y fortalecer el sistema de la ONU a través de un mejor entendimiento de las cuestiones indígenas por parte de los instrumentos analíticos y programáticos a nivel nacional particularmente.

[1] http://www.undg.org

En el párrafo 152 del Informe del quinto período de sesiones (E/2006/43), el Foro "considera que es fundamental que se sigan analizando los informes nacionales sobre los objetivos de desarrollo del Milenio a fin de asegurar que se tenga en cuenta el ejercicio efectivo de los derechos de los pueblos indígenas y la perspectiva indígena." Esto es extremadamente importante dado que el Programa de Acción para el Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo ha llamado a acciones que cambien la situación de marginalización y pobreza de los pueblos indígenas en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Algunos CCAs/UNDAFs han sido revisados por la Secretaría del FPCI por primera vez en el 2006 y han sido presentados al Foro.[2]

Objetivos

El objetivo de esta revisión es analizar el contenido y el enfoque sobre las cuestiones indígenas de los informes 2004-2005 CCA/UNDAF, identificar elementos de inclusión, tendencias, desafíos y oportunidades. El propósito final será desarrollar metodologías que asistan a los UNCTs para trabajar con los pueblos indígenas a nivel nacional.

Enfoque

Los CCAs/ UNDAFs revisados en esta oportunidad (2007) son los últimos disponibles para cada uno de los siguientes países, cuyas fechas de publicación varían del 2000 al 2006: CCA El Salvador (2005), CCA Guatemala (2004), UNDAF Bolivia (2002-2007)[3], UNDAF Colombia (2000-2004), UNDAF El Salvador (2006), UNDAF Guatemala (2004-2008), UNDAF Honduras (2007-2011), UNDAF Perú (2006-2010), UNDAF Panamá (2002-2006) y UNDAF Paraguay (2002-2006). Algunos CCAs/UNDAFs completados después de la adopción de las directrices actualizadas del 2004 han sido seleccionados para esta revisión para analizar hasta qué punto las directrices han sido respetadas. Los informes usados en este trabajo están disponibles en el website del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (http://www.undg.org). Esta revisión sigue lineamientos de análisis similar a los utilizados en la revisión realizada en el 2006.

Esta vez, la revisión está enfocada en países de Latinoamérica porque esta región no ha sido incluida en el estudio anterior. Por otro lado, la alta concentración de pueblos indígenas en esta región y la vasta experiencia de la ONU y gobiernos trabajando con pueblos indígenas presentan un potencial para ofrecer buenos ejemplos.

[2] La revisión del 2006 está disponible en el website de la Secretaría www.un.org/esa/socdev/unpfii.
[3] Un nuevo UNDAF Bolivia (2008-2012) fue recientemente presentado. Desafortunadamente, no hubo tiempo para analizarlo en este estudio. EL documento está disponible en: http://www.undg.org/docs/7150/Bolivia%20UNDAF%202008-2012.pdf

Los pueblos indígenas representan el 10% de la población de la región. Los ingresos de este grupo al igual que los indicadores de desarrollo humano como educación y salud, han estado constantemente por debajo del resto de la población.
En los últimos 10 años ha habido un notable incremento en la atención a los problemas de los pueblos indígenas a nivel mundial. Los gobiernos nacionales han adoptado políticas novedosas e importantes reformas constitucionales en favor de los pueblos indígenas, pero los derechos garantizados en estos documentos no son generalmente respetados en la práctica. Por ejemplo, varios países adoptaron garantías legales con respecto a la educación bilingüe o declaraciones constitucionales contra la discriminación, sin embargo la discriminación continúa siendo frecuente y la educación bilingüe sigue teniendo un alcance limitado. Aunque la adopción de esta legislación es un importante primer paso, las leyes aisladas no garantizan los derechos[4].

La revisión de cada CCA y UNDAF empieza con una breve descripción del país y sus pueblos indígenas, seguida de un párrafo de información general sobre el CCA/UNDAF seleccionado. Luego cada CCA/UNDAF es analizado a partir de diferentes ítems. Finalmente, se realizan recomendaciones a cada uno de estos procesos/ documentos. Al final, en el anexo se incluye una tabla donde se resumen los resultados del análisis. Este documento será entregado a los miembros del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas para informarlos sobre los logros y desafíos que se presentan a nivel de país. Esta revisión también sirve como una herramienta de cabildeo para promover la inclusión y participación de los pueblos indígenas en los marcos de desarrollo nacionales.

[4] Gillette Hall y Harry Anthony Patrinos: Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America: 1994-2004, Banco Mundial, Marzo, 2006

II. Revisión de CCAs seleccionados

2.1 Revisión del CCA EL SALVADOR

Datos básicos sobre El Salvador y sus pueblos indígenas

La población de El Salvador es de aproximadamente 6.9 millones de habitantes. En el 2004, si asumimos que nadie en el país ha recibido remesas, el porcentaje a nivel nacional de hogares en extrema pobreza hubiera sido 7 puntos más alto, con un mayor aumento para las áreas rurales (+8.8 puntos) que para las rurales (+5.9 puntos). El 26% de los hogares que reciben remesas son pobres mientras que la tasa de pobreza entre familias que no reciben remesas es de 37%. Apenas el 6% de los hogares que reciben remesas viven en extrema pobreza, mientras que aumenta al 14% entre las familias que no reciben remesas. La migración ha abierto una puerta de oportunidades, desafíos y cambios en el campo económico, político, social y cultural.[5]

Hay tres pueblos indígenas en El Salvador, los Nahua/Pipil, Lenca y Cacaopera. Aunque no haya datos confiables sobre la población indígena en el país, se estima que representan el 10-12% de la población total. Los pueblos indígenas viven mayormente en comunidades rurales y están desproporcionadamente afectados por la pobreza. Hay muy pocas iniciativas por parte del gobierno que directamente apunten al desarrollo de los pueblos indígenas. Los idiomas indígenas en El Salvador, con excepción del Nahuat han casi desaparecido.[6]

Marco conceptual usado en la elaboración del CCA:
El CCA El Salvador, terminado en Septiembre del 2005, se basa en el enfoque de derechos humanos, el logro de los ODMs y la perspectiva de género como categoría de análisis. Además, el CCA define como uno de sus principios guías la igualdad y no discriminación mencionando especialmente "sin distinción por etnia".

Áreas de cooperación y desafíos para el desarrollo:
El CCA de El Salvador está dividido en dos capítulos: recopilación detallada de indicadores básicos y análisis de situación. Las siguientes áreas han sido analizadas identificando desafíos para el desarrollo:

- Desempeño macroeconómico y generación de empleo
- Sostenibilidad del desarrollo y gestión del territorio
- Gobernabilidad y desarrollo de la democracia
- Fortalecimiento del capital humano y social: universalidad y equidad en el acceso de servicios sociales básicos de calidad, incluyendo la superación de prácticas culturales discriminatorias de género, etnicidad y otros grupos excluidos.

Participación de los pueblos indígenas durante la preparación del CCA

[5] Informe de Desarrollo Humano, 2005
[6] Banco Mundial, CONCULTURA, Ministerio de Educación (2003), *Perfil de los Pueblos Indígenas en El Salvador.*

No se menciona ni la participación de representantes de los pueblos indígenas ni de la sociedad civil en el proceso de preparación del CCA. Sólo se señala un proceso de consulta y participación de distintos "actores nacionales" y "funcionarios gubernamentales de alto nivel". En ausencia de mayores detalles, no se puede asegurar la participación de los pueblos indígenas durante el proceso de preparación.

Referencias sobre pueblos indígenas

El CCA no incluye los términos "pueblos indígenas", aunque pueden encontrarse referencias indirectas como por ejemplo "grupos vulnerables", "poblaciones pobres o rurales" y la mención de disparidades regionales. Además, bajo el contexto de los derechos humanos se menciona "la discriminación por razones étnicas".

Análisis de la situación de los pueblos indígenas

- Datos desagregados étnicamente usados durante el análisis

Algunos de los datos usados han sido desagregados por sexo y por área rural o urbana, sin embargo no hay datos desagregados por etnicidad u otro criterio estadístico relevante para la evaluación de la situación de los pueblos indígenas. El CCA resalta el problema de la poca disponibilidad de estadísticas desagregadas y las inconsistencias en los métodos de medición.

- Análisis de las causas de los problemas enfrentados por los pueblos indígenas.

Aunque estas causas no han sido investigadas directamente en el CCA, algunas de las áreas y desafíos que sí han sido analizados coinciden con los problemas de los pueblos indígenas, por ejemplo, pobreza, brechas en la distribución del bienestar, contaminación medioambiental y desastres naturales, acceso desigual a los servicios básicos de infraestructura, violencia, exclusión social y falta de oportunidades laborales y educacionales.

Existen buenas oportunidades de incluir las cuestiones indígenas dentro del análisis de los problemas medioambientales y gestión del territorio ya que el CCA sólo hace referencia a las poblaciones rurales. También cierta atención se le dio al proceso de transculturación entendido como un cambio cultural inducido por la introducción de elementos y valores extranjeros "resultado de la adopción de valores y costumbres que irrumpen la identidad nacional, la cultura y el funcionamiento de la sociedad en su conjunto".

- Formas de discriminación contra los pueblos indígenas

"Prácticas culturales discriminatorias por razones étnicas y de género" han sido identificadas como uno de los cuatro desafíos para el desarrollo en la introducción del CCA. Desafortunadamente, la cuestión de la discriminación por etnicidad no ha sido desarrollada posteriormente en el informe.

Algunas formas de discriminación analizadas se relacionan fuertemente con las realidades enfrentadas por los pueblos indígenas. El CCA menciona especialmente "los grupos sociales con mayores carencias de recursos económicos, educación y organización social encuentran múltiples obstáculos para poder ejercer su derecho a la justicia y

dificultades mayores para denunciar la denegación de justicia." Relaciones desiguales entre hombres y mujeres que atraviesan las clases sociales y diferentes generaciones y entre poblaciones rurales y urbanas son también mencionadas en el análisis de la situación del país. A pesar de estas referencias, el énfasis solamente ha sido puesto en las inequidades entre mujeres y hombres sin hacer referencias a la situación de los pueblos indígenas.

- Formas de participación de los pueblos indígenas en los procesos de toma de decisiones.

EL CCA identifica un descontento generalizado con respecto al sistema político que conlleva a una baja participación electoral. El análisis propone una reforma electoral que garantice transparencia, democracia interna de los partidos políticos y mayor seguridad ciudadana en la participación de los diferentes sectores de la sociedad. Esta reforma electoral podría ser una buena oportunidad para mejorar la participación política de los pueblos indígenas.

- Género

Inequidad de género es uno de los temas principales examinados en el CCA que transversalmente recorre todo el informe. Las cuestiones analizadas en detalle han sido la violencia contra la mujer y el acceso desigual a los servicios básicos y oportunidades. Sin embargo, la situación de las mujeres indígenas de El Salvador no ha sido mencionada en ningún punto.

- Inclusión de los problemas de los pueblos indígenas en las prioridades nacionales.

Las cuatro áreas de cooperación son también relevantes para los pueblos indígenas de El Salvador. Sin embargo, es necesario un análisis específico de las causas de sus problemas para que su situación pueda ser apropiadamente dirigida y que los pueblos indígenas puedan ser parte de las prioridades nacionales.

Desafíos más importantes para la inclusión de las cuestiones indígenas identificadas por el CCA

Uno de los mayores desafíos con respecto a la inclusión de las cuestiones indígenas parece ser el diseño de políticas descentralizadas y apropiadas que permita el acercamiento de la gestión pública a la ciudadanía y el trasladar recursos, responsabilidades y competencias al nivel local. El CCA también reconoce incompatibilidades en la legislación interna, y la necesidad de una reforma legal lo que puede constituir una oportunidad para el reconocimiento legal de los derechos de los pueblos indígenas.

Ejemplos de buenas practicas ilustrados en el CCA:

Un buen ejemplo del progreso resaltado por el CCA es la ratificación de algunos instrumentos internacionales de derechos humanos (como CEDAW para el avance de la mujer). Además, son mencionadas algunas organizaciones sociales que han empezado a desarrollar redes a nivel local y nacional refiriéndose especialmente al movimiento de mujeres. Aunque no se hace mención de buenas prácticas directamente dirigidas a los pueblos indígenas, la adopción de instrumentos internacionales y el crecimiento de los

movimientos sociales de la sociedad civil representan oportunidades a través de las cuales las organizaciones de los pueblos indígenas pueden consolidarse y puede aumentar la posibilidad de ser incluidos en las prioridades nacionales.

2.2 Revisión del CCA GUATEMALA

Datos básicos sobre Guatemala y sus pueblos indígenas

Guatemala es el país más poblado (12.084.398 según proyección oficial para 2003) y el tercero más extenso de Centroamérica (108,889 km2). La población se caracteriza por ser en su mayoría pobre, rural, joven e indígena. El país presenta uno de los índices de desarrollo humano más bajos de América Latina (0.649) y grandes diferencias en la distribución de la riqueza: el 57 % de la población vive en pobreza y de ella el 20% en pobreza extrema[7], especialmente en las áreas rurales e indígenas.

Según el XI Censo de Población y VI de Habitación 2002, los pueblos indígenas en Guatemala - mayas, xincas y garífunas – representan el 41% de la población. En el país se hablan 23 idiomas indígenas, pero sólo el español se reconoce como oficial. Un importante avance es la aprobación de una ley que regula el reconocimiento, respeto, promoción, desarrollo y utilización de los idiomas indígenas[8].

Marco conceptual usado en la elaboración del CCA:

El Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala (SNU) reconoció como principio el Enfoque Basado en los Derechos Humanos (HRBA por sus siglas en inglés). El CCA comienza reconociendo que toda persona posee y debería ser capaz de exigir la vigencia de sus derechos, así como que cada derecho comporta una obligación por parte del funcionario o institución estatal responsable de garantizar su respeto y vigencia. Además, el CCA está basado en los Acuerdos de Paz adoptados como parte de la agenda nacional. Esta agenda incluye la construcción de una nación multiétnica, pluricultural y multilingüe.

Áreas de cooperación y desafíos para el desarrollo:

El CCA Guatemala, terminado en junio del 2004 analiza las siguientes áreas bajo las cuales identifica desafíos para el desarrollo:

1. Lucha contra la Pobreza: contribuir a la reducción de la pobreza y erradicación de la extrema pobreza promoviendo un crecimiento equitativo y sustentable a través de la formulación de políticas públicas económicas y sociales.
2. Discriminación: contribuir a la eliminación de todas las formas de discriminación contra los pueblos indígenas, mujeres y otros grupos vulnerables a través de la promoción de políticas públicas inclusivas, conocimiento y respeto por los derechos humanos y tolerancia y respeto por la diversidad.
3. Estado de derecho débil para garantizar los derechos de la población: contribuir al fortalecimiento de la capacidad de las instituciones estatales para proteger efectivamente los derechos humanos, el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, incluyendo los

[7] PNUD, Informe de Desarrollo Humano, 2003

[8] Ley de Idiomas Nacionales, Decreto 19-2003, aprobada en Mayo 2003.

mecanismos indígenas de resolución de conflictos y sistemas legales usados por los pueblos indígenas.

4. Protección social y políticas públicas: contribuir al acceso universal a servicios básicos de calidad y a la progresiva eliminación de desigualdades a través de la formulación, ejecución evaluación de políticas públicas que se dirijan a fortalecer el sistema de protección social y seguridad alimentaria al igual que procesos de desarrollo sustentable para todos.
5. Participación: contribuir a la participación efectiva y política a través de programas de capacitación y promoción de una cultura de paz y reconciliación.

Participación de los pueblos indígenas durante la preparación del CCA

El CCA Guatemala proclama ser producto de un proceso participativo que involucró al sistema de las Naciones Unidas, instituciones del Estado, organizaciones de la sociedad civil, agencias de cooperación e instituciones financieras internacionales. Es destacable, que el proceso de consulta no sólo es mencionado en el CCA, sino que es explicado detalladamente demostrando la significativa participación de los pueblos indígenas y contribuyendo a una posible metodología sobre consultas.

Se realizó un estudio cualitativo con cinco grupos focales, incluyendo pequeños y medianos empresarios, campesinos, organizaciones comunitarias, académicos y catedráticos universitarios, y funcionarios y empleados públicos, con la participación de jóvenes, mujeres e indígenas. Los resultados de este estudio han sido explícitamente incluidos en el desarrollo del CCA. Por ejemplo, en el análisis de las causas de la pobreza, el CCA se refiere a los comentarios realizados en uno de los grupos focales de indígenas y campesinos que señalaron que: *"Los hombres no cuentan con tierra ni recursos para ganarse dignamente la vida y responderle a su familia… y en los pocos lugares donde hay trabajo prefieren a las mujeres, porque a ellas le pagan menos".*

Referencias sobre pueblos indígenas

Esfuerzos considerables se han hecho en el CCA de Guatemala para analizar la situación de los pueblos indígenas. Toda una sección titulada "Discriminación" está mayormente dedicada al análisis de la situación de los pueblos indígenas. Aparte de esta sesión, su situación es considerada un eje transversal que atraviesa todo el documento.

Análisis de la situación de los pueblos indígenas

- Datos desagregados étnicamente usados durante el análisis

Significativa cantidad de datos desagregados por etnicidad han sido usado en el CCA, casi toda la información está desagregada por etnia, siendo el CCA de Guatemala una excelente fuente de información con respecto a la situación de los pueblos indígenas. Además, el CCA usa información referente a mujeres indígenas y niños. De forma remarcable, se diferencia la pobreza rural, la pobreza urbana y la pobreza indígena, la cual tiene en cuenta las particularidades de la vida de los pueblos indígenas.

Buenos ejemplos del uso de datos desagregados en el CCA son:

"En el año 2000, el 21.9% de la población rural tenía ingresos diarios menores a un dólar (frente al 5.4% en áreas urbanas), porcentaje que aumenta hasta el 23.6% en el caso de los hogares indígenas."[9]
"La población indígena que posee tierra tiene un promedio de 0.25 manzanas por persona, los hogares no indígenas poseen en promedio 1.5 manzanas, es decir, seis veces más."[10]

- Análisis de las causas de los problemas enfrentados por los pueblos indígenas.

Una de las fortalezas del CCA de Guatemala es que analiza las causas de los problemas enfrentados por los pueblos indígenas al mismo tiempo que analiza los mismos problemas en el contexto nacional y de esta forma los problemas de los pueblos indígenas están seriamente vinculados con las prioridades nacionales.
El examen de los problemas enfrentados por los pueblos indígenas están presentes en detalle en el análisis de las siguientes áreas: desigual distribución de la tierra, educación y analfabetismo, acceso al crédito, trabajo infantil, estado de salud, y discriminación social y cultural.
En líneas generales, son destacables los grandes esfuerzos realizados en el CCA Guatemala para analizar la situación de los pueblos indígenas.

- Formas de discriminación contra los pueblos indígenas

Mucha atención se ha prestado a las prácticas discriminatorias que afectan a los pueblos indígenas y este tópico representa uno de los cinco capítulos principales derivados del problema central.
La discriminación contra los pueblos indígenas atraviesa todos los niveles de la sociedad guatemalteca, se reproduce en todas sus relaciones y caracteriza el régimen político y económico que la perpetua. El análisis está basado en informes de las organizaciones de la sociedad civil[11], datos estadísticos y el informe Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas indígenas[12].
La mayor forma de discriminación contra los pueblos indígenas se observa en el acceso diferencial a los derechos básicos. La negación al derecho a la tierra, justicia, participación política y educación han sido discutidos junto con los obstáculos que impiden el ejercicio de la espiritualidad y cultura indígena.

- Formas de participación de los pueblos indígenas en los procesos de toma de decisiones.

El CCA Guatemala analiza especialmente los obstáculos para la participación política de los pueblos indígenas. Como se ha mencionado, la falta de oportunidades para la participación política y el mínimo acceso a los procesos de toma de decisión son algunas de las formas de discriminación sufridas por los pueblos indígenas, en especial por las mujeres indígenas.

[9] CCA Guatemala, pp 11
[10] CCA Guatemala, pp 13
[11] Comisión para el Esclarecimiento Histórico de Guatemala (CEH), Memoria del Silencio.
[12] Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. E/CN.4/2003/90/Add.2, de 10 de febrero de 2003, p.8.

Guatemala está resurgiendo después de varios años de conflictos armados donde las organizaciones políticas y sociales han sido perseguidas y la participación de la sociedad civil prohibida. Los líderes indígenas y autoridades han sufrido represión selectiva durante ese tiempo. Aunque el país está ahora realizando progresos con respecto a este tema, los canales de participación son todavía limitados para los pueblos indígenas por lo que tienen poca presencia en los partidos políticos y dentro de las instituciones del estado.

- Género

El CCA Guatemala ha considerado especialmente la participación de las mujeres en los procesos de desarrollo, resaltando en particular la situación de las mujeres indígenas. A pesar de algunos logros mencionados en el CCA –como la creación de la Defensoría de la Mujer Indígena- se ha señalado que las mujeres indígenas enfrentan mayor discriminación como mujeres y por ser tanto indígenas como pobres. No sólo tienen un limitado acceso a las tierras, empleos y servicios de salud sino que también sufren de altas tasas de analfabetismo y bajos niveles de educación. Además, la mayoría de estas mujeres carecen de documentación.

- Inclusión de los problemas de los pueblos indígenas en las prioridades nacionales.

Todas las áreas prioritarias y los desafíos identificados por el CCA están profundamente relacionados con los problemas enfrentados por los pueblos indígenas. El CCA Guatemala es un excelente ejemplo de cómo las cuestiones indígenas han sido consideradas prioridades nacionales.

Desafíos más importantes para la inclusión de las cuestiones indígenas identificadas por el CCA

La necesidad de cerrar las inmensas brechas sociales que dividen a la sociedad entre ricos y pobres, ladinos e indígenas, adultos y niños, habitantes de las zonas rurales y urbanas y, transversalmente, las brechas entre mujeres y hombres, ha sido identificada como el desafío principal para lograr el goce de los derechos humanos. Con respecto a las cuestiones indígenas, el CCA es un buen ejemplo sobre cómo deben ser consideradas parte de las prioridades nacionales. Sin embargo, el documento señala que el acuerdo nacional sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas es de los que ha registrado menor cumplimiento, al igual que el Convenio 169 de la OIT ratificado por Guatemala. La falta de voluntad política de los gobiernos y la oposición de los grandes empresarios y propietarios han sido identificadas como los mayores obstáculos. Además, el desarrollo y consolidación de las organizaciones de la sociedad civil es incipiente y están todavía recobrándose de años de persecución y represión. Por estas razones las organizaciones indígenas encuentran dificultades para establecer un ente representativo para la interlocución con el Estado y la construcción de agendas comunes.

Ejemplos de buenas practicas ilustrados en el CCA:

- Guatemala está creando instituciones gubernamentales indígenas (DEMI, FODIGUA y CODISRA), así como espacios de diálogo y concertación entre el gobierno y los pueblos indígenas. En materia normativa se han dado pasos

importantes como la aprobación de las leyes de participación y la tipificación de la discriminación como delito.

- Guatemala está promoviendo una reforma educativa, que considera contextos culturales distintos, la educación bilingüe, y las prácticas no discriminatorias[13].
- Otro logro destacable del trabajo del sistema de la ONU en Guatemala es la implementación de los Grupos Temáticos Interagenciales sobre desarrollo humano sostenible; seguridad alimentaria y nutricional; educación; derechos humanos, justicia y seguridad ciudadana; género; VIH-SIDA; comunicación e información; pueblos indígenas y poblaciones desarraigadas. Desde 1996 su labor permitió facilitar el diálogo entre la ONU, el gobierno y los actores de la sociedad civil.

[13] Ley de Promoción Educativa contra la Discriminación, reforma del Código Penal, Ley de Idiomas Nacionales.

III. Revisión de los UNDAFs seleccionados

3.1. Revisión del UNDAF BOLIVIA[14]

Datos básicos sobre Bolivia y sus pueblos indígenas
Bolivia es uno de los países más pobres de Latinoamérica, con un ingreso anual promedio de sólo US$ 1,010 por persona en el 2005 y una alta inequidad en su distribución. Principalmente, esta falta de desarrollo e inequidades son el resultado de una estructura social rígida en la cual la mayoría de la población posee muy pocas oportunidades de mejorar sus vidas.[15]

Bolivia ha experimentado varios cambios en los últimos años que no ha sido fácil asimilar y que han estado acompañados por una crítica inestabilidad política y fuertes protestas sociales entre el 2000 y el 2006. En enero del 2006, el presidente Evo Morales, primer presidente indígena de Bolivia fue elegido por una amplia mayoría. Los movimientos sociales en Bolivia han adquirido un dinámico rol basado en demandas étnicas, raciales y territoriales.

De acuerdo con el Censo Nacional de Población del 2001, el 62% de los individuos de más de 15 años se identificaron como pertenecientes a algunos de los 50 pueblos indígenas.[16] Los pueblos más grandes en Bolivia son los Quechuas y Aymaras que están concentrados en los valles y tierras altas. Entre 1992 y 2001, el total de la población en áreas urbanas creció con una tasa anual del 4% dado un proceso de migración de los pueblos indígenas desde el interior hacia la ciudad. Sin embargo, según el censo de vivienda del 2002 las áreas rurales continúan siendo predominantemente indígenas.[17]

UNDAF Prioridades, metas y objetivos:
El UNDAF Bolivia, preparado para el ciclo de programa 2002-2007, está basado en los siguientes principios: el respeto por la interculturalidad, la reciprocidad y la solidaridad y el logro de una sociedad participativa con equidad y justicia.
Los objetivos que persigue la cooperación del Sistema de Naciones Unidas en Bolivia son:
- Impulsar la participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones a nivel político, social y económico. El desarrollo del capital social es una de las bases del desarrollo sostenible con identidad y equidad de género.
- Fortalecer las capacidades institucionales del gobierno central y del gobierno municipal para contribuir a la consolidación democrática y la construcción de un Estado eficiente y descentralizado.
- Contribuir al diseño, la implementación y el seguimiento de políticas, programas y proyectos que coadyuven a la reducción de la pobreza y de todo tipo de exclusión social, en sintonía con políticas del gobierno de Bolivia y las agencias internacionales de desarrollo.

[14] Véase pie de página 3 arriba.
[15] Banco Mundial, Bolivia Country Brief.
[16] IWGIA - The Indigenous World - 2006, pp.182
[17] Pozo, Casazola y Yañez Aguilar, 2005, pp. 41-42

Participación de los pueblos indígenas durante la preparación del UNDAF

La preparación del UNDAF Bolivia involucró un equipo técnico con miembros de todas las agencias del Sistema y un equipo ejecutivo, en el que trabajan los jefes de agencia, los cuales diseñaron los lineamientos estratégicos del UNDAF. No se han proporcionado mayores detalles a partir de los cuales se pueda saber si hubo consultas o participación con los pueblos indígenas durante la preparación del UNDAF.

Referencias sobre pueblos indígenas

Hay algunas referencias directas e indirectas sobre los pueblos indígenas en el UNDAF Bolivia, incluyendo términos como "exclusión por razones étnico culturales", "desarrollo sostenible con identidad", "grupos pobres y excluidos".

A pesar de estas directas e indirectas referencias, los pueblos indígenas no son lo suficientemente considerados de acuerdo a lo que uno esperaría de un país donde más del 50% de la población se considera indígena. (El término "indígena es usado sólo 7 veces comparado por ejemplo con el UNDAF de Guatemala donde aparece 61 veces). Es importante, tener en cuenta que el UNDAF Bolivia (2002) fue terminado antes de la publicación de las directrices CCA y UNDAF del 2004 y también, más importante aún, antes de la elección del presidente Evo Morales – el primer presidente indígena del país- con una amplia mayoría de los votos y la mayoría partidaria en el Congreso. Podría ser interesante, analizar el futuro informe UNDAF y ver cómo son tratadas las cuestiones indígenas y hasta qué punto las áreas de cooperación de la ONU están vinculadas con las prioridades adoptadas por el gobierno nacional.

Prioridades, metas, objetivos y resultados del UNDAF relevantes para el desarrollo de los pueblos indígenas.

Los tres objetivos de cooperación son relevantes para el desarrollo de los pueblos indígenas en Bolivia, el primer objetivo (impulsar la participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones a nivel político, social y económico) puede ser considerado como el más significativo para ellos.

Hay algún objetivo en particular que pueda tener efectos adversos en los pueblos indígenas?

El UNDAF Bolivia muestra prudencia cuando considera el crecimiento económico afirmando que si bien es absolutamente deseable, es insuficiente para mejorar la situación de pobreza y exclusión en que vive la mayor parte de la población boliviana. Claramente, Bolivia enfrenta uno de los desafíos más importantes de su historia: alcanzar un desarrollo humano sostenible con identidad y equidad de género.

Implementación de estrategias y acciones relevantes para los pueblos indígenas

Las siguientes estrategias de implementación, acciones y resultados son particularmente relevantes para los pueblos indígenas:

• Plena protección y promoción de los derechos políticos, sociales, económicos y culturales con identidad y equidad.
• Alianzas estratégicas con las organizaciones representativas de la sociedad civil.
• Diálogo entre las culturas para la construcción de una cultura de paz.

• Actividades de información, educación y comunicación sobre derechos económicos, sociales, políticos y culturales.
• Implementación de un enfoque participativo en el diseño, implementación y seguimiento de los programas y proyectos del Sistema de las Naciones Unidas
• Sistemas de información para lograr el cambio de mentalidades y actitudes discriminatorias hacia las mujeres y las culturas indígenas, y para fomentar la autoestima y el respeto por la diferencia.
• Reducir inequidades promoviendo la calidad y pertinencia de la educación en las poblaciones rurales e indígenas

Inclusión de los pueblos indígenas en los procesos de monitoreo y evaluación e indicadores

El monitoreo y evaluación del UNDAF Bolivia es coordinado por el Grupo País (UNCT) y la Oficina del Coordinador Residente. Bajo la supervisión del UNCT se tiene, además, a los cuatro grupos temáticos multilaterales permanentes: Derechos Humanos, ONUSIDA, género y Management Disaster Team, así como otros grupos interagenciales eventuales.

Reuniones para analizar los logros y los desafíos pendientes han sido planeadas con la cooperación internacional, la participación de oficiales de gobierno, y representantes de la sociedad civil (incluido el sector privado). En ausencia de mayores detalles, la participación de los pueblos indígenas en los procesos de monitoreo y evaluación no puede ser asegurada.

El UNDAF Bolivia selecciona 26 indicadores para monitorear y evaluar los objetivos propuestos. Están basados en "Récord of CCA Indicators", los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Evaluación Común de País (Bolivia 2000) y los "Indicadores para vigilar el cumplimiento de las metas de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (Cairo, 1994). A pesar de que el UNDAF menciona la importancia de tener en cuenta las brechas entre indígenas y no indígenas, no hay ningún indicador desagregado por etnicidad y sólo tres están desagregados en áreas rurales y urbanas.

Desafíos más importantes para la inclusión de las cuestiones indígenas identificadas por el UNDAF

EL mayor desafío para la inclusión de las cuestiones indígenas es el logro de desarrollo humano sostenible con identidad. Otro desafío que fuertemente afecta a los pueblos indígenas incluye el empoderamiento de la sociedad civil para facilitar la participación en los procesos de toma de decisiones y monitoreo de políticas públicas. Las redes sociales en el país son muy fuertes especialmente en áreas rurales y representan un enorme potencial para la promoción de la participación y coordinación.

Ejemplos de buenas practicas ilustrados en el UNDAF:

- El sistema de la ONU ha hecho esfuerzos para introducir en la agenda de las políticas públicas bolivianas las problemáticas indígenas.
- Con la Ley de Participación Popular, ha creado la infraestructura institucional para facilitar la participación de la sociedad civil en el diseño y posterior control de las políticas gubernamentales.

- Los Diálogos Nacionales I y II y la Ley del Diálogo fueron avances muy importantes para promover la acción de la sociedad en la búsqueda de su propio destino

3.2. Revisión del UNDAF COLOMBIA

Datos básicos sobre Colombia y sus pueblos indígenas

Existe en Colombia condiciones extremas y generalizadas de exclusión en las áreas económicas, sociales y políticas, que resultan en una profunda crisis manifestada por la falta de estabilidad social y el avance de los conflictos armados.

Oficialmente, hay 84 pueblos indígenas en Colombia, con una población total de alrededor de 785,000 personas, algunas estimaciones calculan un millón, con más de 90 grupos étnicos. Están diseminados en todos los departamentos del país, lo cual representa una gran diversidad demográfica y cultural. Tres de los pueblos, los Wayuu, los Paez y los Embera, son más 50,000 miembros, mientras que más de 30 comunidades poseen menos de 500. Los pueblos indígenas incluyen agricultores, cazadores, pescadores, comunidades rurales y grupos nómades. Hay también un creciente número de población indígena urbana. A pesar de la existencia de un marco legal protector, el estado de derecho está siendo corroído por las consistentes violaciones a los derechos humanos de los pueblos indígenas y comunidades, atribuible en parte a las dinámicas de los conflictos internos, el establecimiento en varias partes del país de grupos armados ilegales que se encuentran ligados a las estructuras de poder local y regional y a los poderosos intereses económicos asociados con el tráfico de droga y explotación de recursos naturales.[18]

UNDAF Prioridades, metas y objetivos:

El UNDAF para Colombia, preparado en enero del 2000 para el ciclo de programa 2000-2004, ha identificado áreas principales de cooperación de acuerdo con las metas internacionales, diagnósticos realizados por la ONU y el desarrollo de políticas por parte del gobierno nacional.

- El derecho a la vida: realizar progresos con respecto a la protección de la vida humana y la integridad individual. Este objetivo está compuesto por tres componentes principales: reducción de las muertes causadas por la violencia, respeto por la ley humanitaria internacional (suspensión de ejecuciones, masacres, desapariciones forzadas, desplazamientos forzados etc.) y reducción de la violencia hacia mujeres y niños.
- Derechos civiles y políticos: fortalecimiento de un estado democrático y justo donde todos tengan el derecho a participar bajo un estado de derecho. Este segundo objetivo está compuesto por 4 áreas: establecimiento procedimientos legales únicos, universales y estables, acceso universal y mejora de la administración de la justicia (reducción de la corrupción) y fortalecimiento de las autoridades locales (descentralización política, administrativa y fiscal)
- Derechos económicos, social y culturales: acceso universal especialmente para las mujeres a los servicios básicos y beneficios del desarrollo. Este objetivo incluye: un desarrollo económico integral y sustentable que garantice el acceso universal a los ingresos, seguridad alimentaria, vivienda sustentable, medioambiente

[18] Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen en su misión a Colombia 2004, E/CN.4/2005/88/Add.2, pp. 5

saludable, mejoras en la calidad de la educación y servicios médicos junto a acciones preventivas.

Participación de los pueblos indígenas durante la preparación del UNDAF

El proceso de consulta no es mencionado explícitamente en ningún punto del UNDAF Colombia. Los objetivos de cooperación definidos provienen de las metas y estrategias de desarrollo nacional y del mandato propuesto por la comunidad internacional. Solamente se señala que "las acciones prevén la co-operación conjunta del Sistema con los varios constructores de Colombia: el gobierno nacional y los gobiernos departamentales y locales, gremios y sindicatos, numerosos organismos no gubernamentales y comunidades locales.[19]

Referencias sobre pueblos indígenas

Las únicas referencias a los pueblos indígenas están en la sección del apéndice, que contiene una compilación de "Compromisos internacionales de Colombia en materia de Derechos Humanos y actividades conexas". Colombia es signataria de la mayoría de tratados internacionales sobre derecho humanos. Destacables recomendaciones con respecto a los pueblos indígenas han sido realizadas por Relator Especial sobre formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia (E/CN.4/1997/71/add.1), el Comité de Derechos Humanos (CCPR/C/79/Add.75), Comité para la Eliminación de la Discriminación racial, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Doc.E/C12/1995/12).

En el documento principal no se hace referencia directa a los pueblos indígenas y sólo existen unas pocas referencias indirectas como "aquellos bajo condiciones de particular vulnerabilidad teniendo en cuenta su estatus socioeconómico, cultural, étnico, territorial, religioso o de género." Cabe mencionar, que el UNDAF Colombia fue finalizado en enero del 2000 luego de la publicación de las directrices CCA y UNDAF del 2004 que estipulan la inclusión de referencias a los pueblos indígenas. Fue antes incluso del establecimiento del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, desde el cual los pueblos indígenas ganaron mucha visibilidad dentro del sistema de la ONU. Es importante notar además, que en el documento no hay esfuerzos conscientes para distinguir a la población de Colombia en distintos grupos. Por ejemplo, hay pocas referencias a las diferencias regionales, de género, rurales y urbanas. La sociedad es concebida como un todo que sufre violaciones de derechos humanos en todos los niveles.

Prioridades, metas, objetivos y resultados del UNDAF relevantes para el desarrollo de los pueblos indígenas.

Las tres áreas de cooperación son altamente relevantes para la vida y desarrollo de los pueblos indígenas en Colombia ya que comprenden derechos humanos básicos y representan las condiciones mínimas necesarias para los individuos de vivir a salvo y con dignidad (el derecho a preservar la vida, derechos civiles y políticos, derechos sociales y económicos). Sin embargo, la situación particular de los pueblos indígenas no ha sido explícitamente tomada en cuenta en los objetivos y resultados.

[19] UNDAF, Colombia, pp. 1

Algunos componentes y objetivos bajo esas tres áreas son particularmente relevantes para los pueblos indígenas:

- Acceso universal y mejora de la administración de justicia incluyendo acceso a mecanismos tradicionales.
- Acceso universal al empleo remunerado, a través de mejores condiciones para inversiones productivas y crecimiento económico, acceso a recursos productivos, desarrollo agrícola alternativo, capacitación y desarrollo regional.
- Acceso universal y mejora en la calidad de la educación, educación para la democracia y respecto por los derechos humanos.
- Acceso universal y mejora en la calidad de lo servicios médicos y medidas preventivas.

Hay algún objetivo en particular que pueda tener efectos adversos en los pueblos indígenas?

El UNDAF Colombia describe el establecimiento del "Observatorio de Desarrollo Humano" como estrategia principal usada para monitorear la situación social y acceso a los servicios públicos a través de indicadores de desarrollo humano e institucional. Este observatorio está enfocado en investigar el ejercicio de los derechos humanos por parte de la ciudadanía y la generación de capital humano y social.

Aunque el Observatorio es un instrumento muy útil para el monitoreo y evaluación de programas y políticas y el UNDAF menciona la participación del gobierno y de agentes no gubernamentales, la participación de los pueblos indígenas es incierta. Por esta razón, es fuertemente recomendable que la situación particular de los pueblos indígenas sea tenida en cuenta. El UNDAF menciona que los indicadores *"serán discriminados por género y edad cuando sea posible"*[20], corriendo el riesgo de que la realidad indígena quede oculta tras esta información.

Implementación de estrategias y acciones relevantes para los pueblos indígenas

El UNDAF Colombia define estrategias específicas para usar en contexto local, nacional e internacional. Las siguientes estrategias son las más relevantes para los pueblos indígenas:

- Contexto local: asistencia humanitaria y relocalización de personas desplazadas, desarrollo alternativo agropecuario (sustitución de plantaciones ilícitas y apoyo al desarrollo productivo de comunidades campesinas muy pobres); y desarrollo y programas de paz administrados por habitantes regionales trabajando en conjunto con el sistema ONU, administraciones municipales y varias organizaciones de gobierno y no gubernamentales.
- Contexto nacional: establecimiento del "Observatorio de Desarrollo Humano" con enfoque en derechos humanos (ver comentarios arriba).
- Contexto Internacional: mantener a la comunidad internacional informada sobre la situación de los derechos humanos en Colombia y promover el apoyo de la comunidad internacional a los esfuerzos de paz y desarrollo humano. Esta estrategia incluye el establecimiento de 4 grupos interagenciales sobre derechos humanos, apoyo integral para personas desplazadas, desarrollo alternativo y reconciliación local y regional.

[20] UNDAF Colombia, pp. 32

Inclusión de los pueblos indígenas en los procesos de monitoreo y evaluación e indicadores

El UNDAF Colombia será evaluado anualmente, con la participación de las agencias de la ONU involucradas, agentes locales y la comunidad. En ausencia de mayores detalles, no se puede asegurar si habrá alguna participación de los pueblos indígenas durante el proceso de monitoreo y evaluación del UNDAF.

Se menciona que los indicadores tendrán en cuenta tanto el contexto local como nacional, pero ninguno de los indicadores presentes está desagregado por etnicidad u otro criterio estadístico que considere la particular situación de los pueblos indígenas.

Desafíos más importantes para la inclusión de las cuestiones indígenas identificadas por el UNDAF

El mayor obstáculo para la realización de la paz y bienestar en el país identificado en el UNDAF Colombia es la falta de respeto mostrado por la diversidad y derechos humanos, que incluye los de los pueblos indígenas.

Ejemplos de buenas practicas ilustrados en el UNDAF:

Colombia está desarrollando un programa llamado "Diplomacia por la Paz" con el apoyo del sistema ONU cuyos objetivos están relacionados con los problemas enfrentados por los pueblos indígenas:

- Desarrollo alternativo en áreas donde campesinos pobres dependen de plantaciones ilícitas para obtener ingresos.
- Reforma legal a través del establecimiento de un sistema legal imparcial, equitativo y efectivo.
- Promoción de la democracia y desarrollo social a través de mayor presencia y legitimidad del estado en problemas regionales (desarrollo de áreas rurales, promoción del respeto y protección de los derechos humanos, apoyo a las víctimas de la violencia, con particular énfasis en la promoción de los derechos de las personas desplazadas y su apoyo)

3.3. Revisión del UNDAF EL SALVADOR

Datos básicos sobre El Salvador y sus pueblos indígenas

Han sido discutidos anteriormente en la revisión del CCA El Salvador.

UNDAF Prioridades, metas y objetivos:

El UNDAF para El Salvador, producido para el ciclo programático 2007- 2011, está basado en el enfoque de derechos humanos, la transversalización de la perspectiva de género y el logro de los ODM, considerando los procesos migratorios como una cuestión transversal.

Las siguientes cuatro áreas prioritarias han sido identificadas para la cooperación del sistema de la ONU:

- Desarrollo de la democracia y gobernabilidad. Se han definido tres objetivos para alcanzar esta meta: mejorar la capacidad institucional para diseñar y adoptar políticas sobre distribución equitativa, reducir las brechas de participación y representatividad (especialmente con respecto a las mujeres) en el sistema político

a través del empoderamiento del sistema de partidos políticos, y promover las redes sociales a nivel comunidad.

- Desarrollo económico y logro de los ODMs. Un considerable desafío ha sido identificado bajo este título: cumplir acuerdos nacionales para promover el crecimiento económico, productividad y generación de empleo.
- Capital humano y social: la meta principal en este campo es la promoción del acceso equitativo y universal a los servicios básicos sociales y superar prácticas discriminatorias relacionadas con el género, etnicidad y otros factores.
- Medioambiente y gestión de riesgos. Algunos objetivos específicos han sido identificados para alcanzar esta meta: asegurar la cobertura y calidad en el acceso al agua, energía, saneamiento y disposición de desechos y gestión sustentable del territorio.

Participación de los pueblos indígenas durante la preparación del UNDAF

El UNDAF menciona la consulta con las agencias de la ONU en El Salvador, representantes de gobierno, donantes y algunas organizaciones no gubernamentales (ONGs). En ausencia de mayores detalles, y sin que se mencione a los pueblos indígenas en ningún punto del UNDAF, puede inferirse que no han participado en ninguna etapa de la preparación del mismo.

Referencias sobre pueblos indígenas

El término "pueblos indígenas" falta en el UNDAF. Hay algunas referencias indirectas usando términos como "grupos vulnerables", "poblaciones pobres y rurales", y uno de los objetivos bajo el tercer tópico es "superar prácticas discriminatorias relacionadas con la etnicidad".

Prioridades, metas, objetivos y resultados del UNDAF relevantes para el desarrollo de los pueblos indígenas.

El UNDAF El Salvador define 6 principios que guían cada etapa del proceso de programación, análisis, planificación, ejecución, monitoreo y evaluación. Uno de ellos es "equidad y no discriminación", que significa que todos los seres humanos son poseedores de derechos humanos sin discriminación de ninguna clase, incluyendo sin distinción alguna de etnia.

Las cuatro áreas de cooperación son relevantes para el desarrollo de los pueblos indígenas de El Salvador. Sin embargo, el tópico número tres (capital humano y social) y el número cuatro (medioambiente y gestión del riesgos) son los más significativos para los pueblos indígenas.

Hay algún objetivo en particular que pueda tener efectos adversos en los pueblos indígenas?

A pesar de que el UNDAF menciona que el enfoque de desarrollo tiene en cuenta varias dimensiones (personal, económica, social, cultural y política), el Grupo País (UNCT) debe considerar la segunda meta principal (desarrollo económico y logro de los ODMs) de una forma integral e inclusiva. Este tema es una buena oportunidad donde la situación particular de los pueblos indígenas puede ser incluida para asegurar que los pueblos

indígenas no sean pasados por alto en la carrera de lograr los ODMs (incluyendo datos sociodemográficos y sociales desagregados por grupos étnicos).

Implementación de estrategias y acciones relevantes para los pueblos indígenas

Las siguientes estrategias y acciones definidas por el UNDAF El Salvador pueden ser consideradas las más relevantes para los pueblos indígenas.

- Programas de capacitación que mejoren la representatividad de la sociedad civil y la participación activa en los procesos de toma de decisiones y desarrollo de liderazgos (incluyendo mujeres).
- Desarrollo local a través de políticas de descentralización.
- Aumento de oportunidades económicas, particularmente para mujeres y grupos vulnerables.
- Mejora de los servicios sociales básicos, creando redes de apoyo y cuidado médico con enfoque en grupos vulnerables.
- Aumento de oportunidades educativas, teniendo en cuenta las necesidades especiales de los diferentes grupos de la población.
- Implementación de programas participativos a nivel local y nacional para mejorar la sustentabilidad medioambiental .

El UNDAF proporciona algunos detalles sobre mecanismos y métodos de coordinación para la etapa de implementación. Grupos Interagenciales Temáticos serán establecidos para formular el plan de trabajo anual. Estarán en constante coordinación y comunicación con los "asociados para el desarrollo": instituciones gubernamentales, grupos diversos de la sociedad civil, el sector privado, los medios de comunicación, instituciones académicas y gobiernos locales entre otros. De acuerdo a programas específicos se consideraría la pertinencia de incluir nuevos actores. El rol de cada asociado será diferente de acuerdo al programa pero los fundamentales son: liderazgo, coordinación, acompañamiento técnico, divulgación información educación y participación. Las diversas organizaciones de la sociedad civil incluyen: ONGs, fundaciones, organizaciones de base, líderes comunitarios, organizaciones de jóvenes, grupos comunitarios y familias.

Inclusión de los pueblos indígenas en los procesos de monitoreo y evaluación e indicadores

El seguimiento y evaluación del UNDAF El Salvador será realizado por el Coordinador Residente junto al Grupo País (UNCT). También se planifican reuniones junto al gobierno de El Salvador. El tema de la participación de los pueblos indígenas, durante el monitoreo y proceso de evaluación del UNDAF no queda claro.

En concordancia con el CCA El Salvador y los ODMs, 24 indicadores han sido seleccionados para evaluar los logros del UNDAF. Ninguno de ellos está desagregado por etnicidad y no hay ningún indicador que muestre las particularidades de los pueblos indígenas o incluso disparidades regionales.

Desafíos más importantes para la inclusión de las cuestiones indígenas identificadas por el UNDAF

El mayor desafío para la inclusión de las cuestiones indígenas se basa en la aparente falta de conciencia sobre las cuestiones indígenas. Esta falta general de entendimiento de la diversidad se refleja en el hecho de que las disparidades raciales y étnicas no fueron

consideradas en ninguna etapa de los programas de desarrollo. El UNDAF no menciona a los pueblos indígenas, a pesar que fue preparado luego de la publicación de las directrices de 2004 donde se estipulaba la inclusión de referencias sobre los pueblos indígenas en los CCA y UNDAF. La ausencia de datos desagregados relacionados con pueblos indígenas es probablemente causada por la misma falta de entendimiento y es un desafío adicional para lograr la inclusión de las cuestiones indígenas.

Ejemplos de buenas practicas ilustrados en el UNDAF:
El UNDAF identifica "socios para el desarrollo" (ver anteriormente: Implementación de estrategias y acciones relevantes para los pueblos indígenas), como mecanismo de coordinación e implementación, siendo una buena oportunidad para promover la participación de las organizaciones de los pueblos indígenas. El UNDAF provee algunos detalles sobre el rol general de cada uno de los socios realizando contribuciones metodológicas para la implementación de estrategias de desarrollo.

3.4. Revisión del UNDAF GUATEMALA

Datos básicos sobre Guatemala y sus pueblos indígenas
Ha sido discutido anteriormente en la revisión del CCA Guatemala.

UNDAF Prioridades, metas y objetivos:
EL UNDAF Guatemala ha sido preparado para el ciclo programático 2005-2009 en concordancia con los compromisos adoptados en los Acuerdos de Paz, el logro de los ODMs y observaciones y recomendaciones hechas por varios Relatores Especiales.
El sistema de la ONU identifica 3 cuestiones transversales:

- Enfoque basado en derechos humanos,
- Incorporación del enfoque de género
- No discriminación e inclusión de los pueblos indígenas.

Cinco áreas de cooperación han sido identificadas con el aval de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.

Área 1: Contribuir a disminuir la pobreza y erradicar la pobreza extrema, a través del desarrollo de políticas públicas económicas y sociales. Promover el crecimiento económico con equidad y sostenibilidad y expandir las oportunidades de trabajo productivo asegurando el progreso social.

Área 2: Contribuir a la eliminación de todas las formas de discriminación contra los pueblos indígenas, las mujeres y otras poblaciones en desventaja y vulnerabilidad, a través del desarrollo de políticas públicas incluyentes, la promoción del conocimiento de los derechos humanos, su pleno ejercicio y una cultura cívica de tolerancia y respeto a la diversidad.

Área 3: Contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad pública para implementar los Acuerdos de Paz y el desarrollo de instituciones de derecho propias de los pueblos indígenas.

Área 4: Contribuir al acceso universal a los servicios básicos y a la protección social, y a la eliminación progresiva de las desigualdades sociales a través del

apoyo al desarrollo de políticas e inversiones públicas que promuevan la inclusión social con identidad cultural.

Área 5: Contribuir a la efectiva participación política y social de las personas, a través del apoyo a la implementación de leyes y políticas de participación y descentralización, el fortalecimiento de las capacidades de los actores locales, y la promoción de una cultura de paz y reconciliación.

Participación de los pueblos indígenas durante la preparación del UNDAF

El UNDAF Guatemala proclama ser el resultado de un proceso interactivo que puede ser revisado y actualizado en forma participativa. Los intereses, necesidades y problemas de los pueblos indígenas están directamente incluidos en el documento.

Referencias sobre pueblos indígenas

Como se mencionó anteriormente, el tema de los pueblos indígenas ha sido considerado como un eje transversal que está presente en todo el documento. La palabra "indígena" ha sido usada 50 veces además de varias referencias indirectas como "etnicidad" y "discriminación étnica". Es destacable que la situación de los pueblos indígenas ha sido considerada diferencialmente de la categoría "grupo vulnerables", permitiendo la producción de estrategias para el desarrollo más útiles y eficientes.

Prioridades, metas, objetivos y resultados del UNDAF relevantes para el desarrollo de los pueblos indígenas.

El UNDAF Guatemala es un excelente ejemplo de cómo incluir las cuestiones indígenas como eje transversal afectando a casi todas las metas, objetivos y resultados y además como área prioritaria con especial atención y programas específicos.

Los siguientes resultados son buenos ejemplos de cómo las cuestiones de los pueblos indígenas son consideradas un eje transversal:

- Procuraduría de los Derechos Humanos[21] ha sido fortalecida para la observación y protección de los derechos humanos con énfasis en los derechos colectivos de los pueblos indígenas.
- Grupos altamente vulnerables (jóvenes, mujeres y pueblos indígenas) han sido informados y concientizados sobre cuestiones de salud reproductiva a través de educación informal y mensajes individuales y colectivos.
- Efectivos procesos de diálogo han sido establecidos entre el gobierno nacional y las comunidades indígenas.
- Acceso a los servicios de salud y medicina tradicional han sido desarrollados para facilitar la articulación con los servicios médicos oficiales.

Hay algún objetivo en particular que pueda tener efectos adversos en los pueblos indígenas?

Ninguna de las prioridades, objetivos o resultados mencionados en el UNDAF parecen tener efectos adversos en los pueblos indígenas.

Implementación de estrategias y acciones relevantes para los pueblos indígenas

[21] www.pdh.org.gt

La estrategia principal identificada en el UNDAF es la generación y el fortalecimiento de capacidades nacionales, tanto del Estado como de la sociedad civil para facilitar intercambio de experiencias y conocimientos entre agencias, la comunidad internacional, el Gobierno y la sociedad civil. Como mencionamos los pueblos indígenas son considerados una parte importante de la sociedad civil y por lo tanto su participación en este proceso puede ser deducida.

Inclusión de los pueblos indígenas en los procesos de monitoreo y evaluación e indicadores

El monitoreo y la evaluación de las actividades del UNDAF será realizado por el "Comité de Monitoreo y Evaluación", integrado por representantes del sistema ONU, Gobierno y sociedad civil. Grupos interagenciales temáticos y viajes al terreno serán importantes herramientas usadas para evaluar y monitorear el logro de los objetivos.

EL UNDAF Guatemala seleccionó varios indicadores para monitorear y evaluar los objetivos propuestos, muchos de los cuales están desagregados por etnicidad y otros factores que directamente conciernen a los pueblos indígenas, como por ejemplo:

- Porcentaje de representatividad de pueblos indígenas y mujeres en las funciones públicas.
- Calidad de los servicios sociales básicos culturalmente sensibles.

Desafíos más importantes para la inclusión de las cuestiones indígenas identificadas por el UNDAF

El principal desafío para la inclusión de las cuestiones indígenas es la discriminación étnico-cultural aún presente en muchos ámbitos de la vida nacional, dificultando el proceso de unidad nacional.

El siguiente gran desafío es la desigualdad social en el acceso a activos productivos, educación y salud de calidad, mercados y seguridad social. El analfabetismo y el limitado acceso a la educación y a los medios de comunicación, son obstáculos que los pueblos indígenas deben enfrentar para lograr sus derechos, conocer las normas que los garantizan y los mecanismos institucionales para exigirlos.

Guatemala atraviesa actualmente un periodo de transición que busca consolidar un Estado moderno, plural y democrático. Esto representa una oportunidad histórica para que los derechos de los pueblos indígenas sean incluidos significativamente en la idiosincrasia nacional.

Ejemplos de buenas practicas ilustrados en el UNDAF:

Enormes esfuerzos se han hechos para promover el diálogo y cooperación entre el estado y la sociedad civil en general (por ejemplo la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas).

Nuevas posibilidades para una mayor participación de los pueblos indígenas y otros grupos tradicionalmente excluidos han sido promovidas a través de la sanción de las siguientes leyes: Ley de Consejos de Desarrollo, el nuevo Código Municipal y la Ley de Descentralización.

En la práctica, el UNDAF Guatemala es un buen ejemplo de cómo vincular significativamente el CCA con el UNDAF. Las áreas de cooperación seleccionadas responden a los problemas analizados en el CCA, las cuestiones indígenas aparecen en la

mayoría de los contextos y constituyen una prioridad en todas las etapas del desarrollo. La participación de los pueblos indígenas como actores activos de su propio desarrollo, capaces de identificar sus problemas y elaborar sus propias propuestas, ha sido siempre promocionada.

3.5. Revisión del UNDAF HONDURAS

Datos básicos sobre Honduras y sus pueblos indígenas

Honduras es un país de ingresos medio–bajos y de Desarrollo Humano Medio. Fue incluido en la Iniciativa para Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC) y desde los noventa, la pobreza extrema subió de 45% en 2002 a 47% en 2005, y continúa afectando de manera más severa a las poblaciones rurales (64%) e indígenas.

La escolaridad media es 2.9 años de estudio en áreas rurales y 5.8 en áreas urbanas. El acceso a las telecomunicaciones de la población y en especial en el sector rural, muestra uno de los índices más bajos de la región centroamericana. El VIH/SIDA alcanza una de las más altas prevalencia de la región.[22]

Existen siete pueblos indígenas actualmente viviendo en Honduras los Garífuna, Tolupán, Pech, Misquito, Lenca, Tawahka, y Chortí. Según el censo más reciente, llevado a cabo en el 2001, hay 427,943 personas indígenas en Honduras, representando aproximadamente el 7% de la población del país.[23]

UNDAF Prioridades, metas y objetivos:

El UNDAF de Honduras, preparado para el ciclo programático 2007- 2011, se inició en el año 2005 con la elaboración de una Evaluación Común para el País (CCA) y está basado en los siguientes principios:

- Enfoque de derechos humanos;
- Desarrollo de capacidades nacionales sostenibles;
- Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

El UNDAF Honduras ha identificado cinco áreas estratégicas para la cooperación del sistema de la ONU:

- Invertir en las personas: universalidad, equidad y la no discriminación en el acceso a servicios y bienes públicos. Con este efecto se buscan los siguientes resultados para el 2011: a) acceso universal a la salud, agua y saneamiento, servicios educativos formales y no formales y culturales de calidad, b) mejora del estado nutricional de la población hondureña, c) reducción de la violencia, abuso y explotación de niños, niñas, jóvenes, mujeres y otros grupos vulnerables.
- Desarrollo rural y seguridad alimentaria con equidad y sostenibilidad: prestando especial atención a los grupos poblacionales que sufren mayores niveles de exclusión, pobreza rural, a la migración y a los pueblos indígenas. Con este efecto se buscan los siguientes resultados para el 2011: a) incremento de las oportunidades de acceso a ingresos y empleo, telecomunicaciones y a la información b) promoción de políticas

[22] Honduras UNDAF

[23] Instituto Nacional de Estadísticas (2001), Censo de Población y Vivienda 2001.

nacionales que aseguren el acceso equitativo a la tierra y capital c) fortalecimiento institucional y organizacional para el desarrollo rural equitativo, participativo y sostenible d) política de seguridad alimentaria y nutricional formulada y diseñada e) mercados y sistemas de distribución de alimentos desarrollados a nivel local f) sistemas desarrollados de información sobre seguridad alimentaria, alerta temprana y vigilancia nutricional.

- Gobernabilidad Democrática: las acciones se orientarán al fortalecimiento del estado de derecho y un sistema democrático equitativo. Con este efecto se buscan los siguientes resultados para el 2011: a) reforma y modernización del estado b) proceso de descentralización profundizado a través del desarrollo de capacidades para la gestión de desarrollo local c) mejora en los procesos de participación ciudadana d) modernización del sistema de partidos políticos e) protección del estado de los derechos humanos y su inclusión como eje transversal en las políticas y acciones.
- VIH/SIDA. Los resultados esperados son: a) acceso incrementado de la población Hondureña a servicios que contribuyen a la prevención del VIH/SIDA b) acceso mejorado a servicios de atención integral sobre VIH/SIDA y a servicios de apoyo comunitario para la población que vive con el VIH/SIDA y afectada por la epidemia c) Disminuidas las actitudes de estigma y discriminación hacia las personas viviendo con el VIH/SIDA d) condiciones de vida mejoradas para las personas viviendo con el VIH/SIDA incluyendo una perspectiva de género e) capacidades nacionales mejoradas para la coordinación, articulación e implementación de acciones sobre VIH/SIDA.
- Ambiente y gestión de riesgos: el impacto de los desastres causados por fenómenos naturales es un factor que agudiza la problemática de la pobreza y la exclusión. Los resultados esperados son: a) capacidades institucionales y de la sociedad civil incrementadas para promover i) el uso sostenible de la biodiversidad y manejo de recursos naturales ii) el manejo de contaminantes iii) planes de contingencia y planificación para la gestión de riesgos b) adopción de una política energética que respete el medio ambiente c) redes de telecomunicaciones fortalecidas para la prevención y manejo de desastres.

Participación de los pueblos indígenas durante la preparación del UNDAF

El UNDAF Honduras menciona exhaustivas discusiones interagenciales con el gobierno, también tiene en cuenta la consulta con donantes bilaterales y multilaterales y con representantes de la sociedad civil. No se proporcionan más detalles a partir de los cuales uno pueda inferir si los pueblos indígenas han participado o han sido consultados durante la preparación del UNDAF.

Referencias sobre pueblos indígenas

Se encuentran referencias directas a los pueblos indígenas en el UNDAF Honduras, por ejemplo bajo el título "Desarrollo rural con equidad y sostenibilidad", y referencias indirectas con términos como "grupos vulnerables", "comunidades marginales", "comunidades rurales" y "pueblos pobres".

Prioridades, metas, objetivos y resultados del UNDAF relevantes para el desarrollo de los pueblos indígenas.

Las cinco áreas de cooperación son relevantes para los pueblos indígenas, pero las siguientes metas pueden ser consideradas las más significantes:

- Acceso equitativo, universal y no discriminatorio a los servicios básicos y bienes públicos (incluyendo cuidados médicos, agua y servicios sanitarios, educación, alimentación y seguridad) La importancia del multiculturalismo y educación mutilingüe está expresadamente resaltado cuando se trata el tema del acceso a la educación.
- Desarrollo rural sostenible en alianza con las comunidades (incluyendo acceso al empleo, tierras, telecomunicaciones e información). Acceso a las tierras y seguridad alimentarias para los pueblos indígenas ha sido particularmente mencionado.
- Descentralización a través del desarrollo de capacidades para la gestión de desarrollo local (incluyendo participación ciudadana y la protección de los derechos humanos). Se menciona específicamente el liderazgo y participación de los pueblos indígenas.
- Uso sustentable de la biodiversidad y manejo de los recursos naturales.

Hay algún objetivo en particular que pueda tener efectos adversos en los pueblos indígenas?

Ninguna de las prioridades, objetivos y resultados mencionados en el UNDAF parecen tener efectos adversos sobre los pueblos indígenas.

Implementación de estrategias y acciones relevantes para los pueblos indígenas

El UNDAF Honduras ha planificado varios métodos diferentes de implementación.
En primer lugar un mecanismo de coordinación a cuatro niveles:

- Grupo Supervisor: compuesto por representantes del Equipo País de las Naciones Unidas en Honduras (UNCT) para la supervisión general.
- Grupo de Coordinación Programática: compuesto por coordinadores de programa de cada una de las agencias para monitorear la implementación del UNDAF.
- Grupos Operativos: grupos interagenciales establecidos para cada efecto directo del UNDAF. Estos grupos estarán constituidos por personal técnico de las agencias.
- Grupos Asesores: grupos interagenciales de Comunicación, Género, Derechos Humanos, y Monitoreo y Evaluación, que asesorarán de manera continua y transversal la implementación del marco de asistencia.

El UNDAF también planea establecer alianzas estratégicas con instituciones del estado, organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, con organismos de cooperación bilateral y multilateral, con instituciones financieras internacionales, y con la academia. Especialmente, los grupos asesores y operativos buscarán establecer alianzas para promover espacios de diálogo y planificación tripartitos (gobierno, sociedad civil y cooperantes.

Inclusión de los pueblos indígenas en los procesos de monitoreo y evaluación e indicadores

El monitoreo y revisión del UNDAF Honduras tendrá lugar anualmente, utilizando los indicadores que han sido identificados para cada nivel de resultados. El UNDAF menciona que en cada una de las revisiones habrá participación de la/s contraparte/s y de los cooperantes. En la matriz de resultados cada ítem está vinculado a un socio

estratégico que participará en las diferentes etapas de la coordinación, monitoreo y procesos de evaluación. Comunidades, grupos étnicos, Organizaciones de Base Comunitarias, Organizaciones no gubernamentales, Organizaciones Indígenas y Garífunas, y Organizaciones Locales y de la Sociedad Civil han sido incluidas como socias. Al no poseer mayor información, el rol de esto socios no puede ser deducido.

Además, más de 100 indicadores han sido elegidos para monitorear los resultados del UNDAF. Se menciona que los indicadores serán desagregados en la medida de lo posible por sexo, quintiles de ingreso, y rural/urbano. El UNDAF incluye un indicador particular "Número de títulos emitidos a comunidades indígenas" que directamente se enfoca en los pueblos indígenas. Además, varios otros indicadores reflejan indirectamente la situación de los pueblos indígenas como por ejemplo "% población rural que vive a más de 30 minutos de un centro de atención primaria."

Desafíos más importantes para la inclusión de las cuestiones indígenas identificadas por el UNDAF

El mayor obstáculo para la inclusión de las cuestiones indígenas parece ser la poca disponibilidad de datos desagregados con respecto a pueblos indígenas complicando la planificación efectiva de programas de desarrollo.

Ejemplos de buenas practicas ilustrados en el UNDAF:

La inclusión de socios estratégicos como comunidades, grupos étnicos, organizaciones de base comunitarias, organizaciones no gubernamentales, organizaciones indígenas y garífunas, organizaciones locales y de la sociedad civil y familias puede ser una muy buena forma de garantizar la efectiva participación de la sociedad civil en los procesos de desarrollo a nivel nacional y una excelente oportunidad para facilitar el involucramiento de los pueblos indígenas.

3.6. Revisión del UNDAF PERU

Datos básicos sobre Perú y sus pueblos indígenas

Se estima que poco menos del 55% de la población del Perú vive en condiciones de pobreza crítica y 23.9% está en situación de pobreza extrema. Los pobres están distribuidos desigualmente en el país; las brechas están determinadas por el dominio geográfico, el género, el grupo etario y la etnia siendo los pueblos indígenas particularmente afectados por esta exclusión.[24]

Hay variaciones en las estimaciones sobre la cantidad de población indígena del Perú, desde 6.5 millones a 12.5 millones de personas (del 25% al 48% de la población del país). El número mayor corresponde a hogares donde el jefe de familia o cónyuge tienen padres o abuelos cuya lengua materna es un idioma indígena. El número menor corresponde a hogares donde el jefe de familia o cónyuge poseen como lengua materna un idioma indígena. Hay un vínculo sistemático entre ser indígena y ser pobre en Perú. El

[24] UNDAF Perú

43% de todos los hogares pobres y el 52% de los hogares en extrema pobreza, son indígenas.[25]

UNDAF Prioridades, metas y objetivos:

El UNDAF para Perú, preparado para el ciclo programático 2006-2010 identifica tres áreas de cooperación del sistema de la ONU.

- Área de Cooperación 1: Apoyo y promoción del desarrollo de capacidades humanas con énfasis en las poblaciones excluidas. Bajo este título se han identificado los siguientes resultados esperados: a) fortalecimiento y ampliación de la cobertura de los servicios sociales básicos, b) fortalecimiento y ampliación de la protección y ejercicio de los derechos básicos de las personas.
- Área de Cooperación 2: Apoyo y promoción del desarrollo de oportunidades económicas y sociales, con énfasis en las poblaciones excluidas. Bajo este título se han identificado los siguientes resultados esperados: a) fortalecimiento y mejoramiento del desarrollo de mercados sostenibles.
- Área de Cooperación 3: Apoyo al fortalecimiento de las capacidades del estado y la sociedad para la consolidación de la gobernabilidad democrática. Bajo este título se han identificado los siguientes resultados esperados: a) fortalecimiento de las capacidades técnicas, de concertación, programación, gestión, evaluación y monitoreo de los organismos estatales nacionales, regionales y locales b) fortalecimiento de la capacidad de rendimiento de cuentas y transparencia de los organismos estatales nacionales, regionales y locales c) ampliación de la disponibilidad y utilización de información estadística desagregada, regular, y de calidad en el proceso de diseño, implementación y evaluación de políticas d) fortalecimiento de las capacidades estatales para prevenir y manejar situaciones de riesgo producidas por desastres naturales.

Participación de los pueblos indígenas durante la preparación del UNDAF

Los componentes principales del UNDAF han sido seleccionados por consenso entre el Grupo de país (UNCT). Las áreas de cooperación han sido definidas siguiendo el taller de priorización organizado en el mes de agosto del 2004 con la orientación del United Nations Staff College de Turín. En éste participó el UNCT, representantes de nivel medio de diversas instituciones gubernamentales (14), partidos políticos (4) y organizaciones de la sociedad civil (22). No se proporcionan mayores detalles para poder inferir si los pueblos indígenas han sido consultados o han participado durante la preparación del UNDAF.

Referencias sobre pueblos indígenas

Hay varias referencias directas a los pueblos indígenas en el UNDAF Perú tanto siendo parte de la población que sufre exclusión como un grupo especial que necesita particular atención. Los 'Ashaninka', uno de los pueblos indígenas es considerado en particular en algunas estrategias.

[25] Banco Mundial 2005, citado en International Work Group for Indigenous Affairs (2006), EL Mundo Indígena 2006

Prioridades, metas, objetivos y resultados del UNDAF relevantes para el desarrollo de los pueblos indígenas.

Entre las tres áreas prioritarias, las áreas número uno (desarrollo de capacidades humanas) y número dos (desarrollo de oportunidades económicas y sociales) son las más significativas para los pueblos indígenas. Estas dos áreas y sus correspondientes objetivos ponen especial énfasis en las poblaciones excluidas, categoría que explícitamente incluye a los pueblos indígenas.

Las siguientes metas son particularmente relevantes para los pueblos indígenas:

- Mejora de la cobertura y calidad de la educación intercultural y bilingüe.
- Aumento del acceso a la información en áreas claves (salud, nutrición, género, derechos humanos etc.)
- Aumento de iniciativas para la generación de ingresos promoviendo las capacidades locales.
- Establecimiento de sistemas nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos.
- Aumento de la promoción, conciencia y protección de los derechos de los pueblos indígenas (incluyendo el efectivo cumplimiento del Convenio 169 de la OIT).

Hay algún objetivo en particular que pueda tener efectos adversos en los pueblos indígenas?

A pesar de que ninguna prioridad, objetivos y resultados mencionados en el UNDAF parecen afectar negativamente a los pueblos indígenas, el Grupo de País (UNCT) debe considerar con cuidado la meta 3c (ampliación de la disponibilidad y utilización de información estadística desagregada, regular y de calidad en el proceso de diseño, implementación y evaluación de políticas) ya que los indicadores para esta meta sólo mencionan desagregación por ámbito geográfico. Aunque, estas disparidades pueden ayudar a ilustrar la situación de los pueblos indígenas se obtendrá un mejor análisis si la información está desagregada por grupos étnicos y si se asegura la participación significativa de los pueblos indígenas en todas las etapas de este proceso.

Implementación de estrategias y acciones relevantes para los pueblos indígenas

Más de 15 estrategias de implementación y acciones están directamente dirigidas a los problemas de los pueblos indígenas incluyendo:

- Programas de desarrollo de capacidades para mejorar significativamente la educación bilingüe e intercultural.
- Asistencia técnica para fortalecer las capacidades de las instituciones del gobierno y de la sociedad civil en la promoción de los derechos sexuales y reproductivos y la prevención de la violencia por razones de género.
- Programas de desarrollo de capacidades enfocados en los derechos humanos con énfasis en la diversidad cultural.
- Análisis de la situación de salud de los pueblos indígenas.
- Asistencia técnica para la implementación efectiva de políticas y programas que promuevan los derechos de los pueblos indígenas.
- Fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones indígenas con respecto al uso sustentable de los recursos naturales.

Los pueblos indígenas no sólo están incluidos en estas estrategias sino que también son mencionados como socios en el proceso de implementación. Sin embargo, su rol no está totalmente explicado y no es posible saber si esto representa una participación significativa.

Inclusión de los pueblos indígenas en los procesos de monitoreo y evaluación e indicadores

El UNDAF Perú no menciona ningún detalle sobre los procesos de monitoreo y evaluación y por esta razón no es posible analizar el rol de los pueblos indígenas. Sin embargo más de 100 indicadores han sido seleccionados para monitorear los resultados del UNDAF y se incluyen algunos indicadores que están dirigidos a los pueblos indígenas. Por ejemplo:

"Número de centros educativos con educación bilingüe e intercultural en áreas rurales /urbanas"

"Número de idiomas nativos que cuentan con texto bilingüe elaborado y en uso para la Educación Básica"

"Número de mujeres participantes en organizaciones indígenas o en grupos étnicos"

Desafíos más importantes para la inclusión de las cuestiones indígenas identificadas por el UNDAF

El mayor desafío para la inclusión de las cuestiones indígenas es la ausencia de datos desagregados con respecto a los pueblos indígenas que complica la planificación de estrategias efectivas de desarrollo. Aumentar la disponibilidad de datos estadísticos es uno de los objetivos mencionados en el UNDAF y esto representa una muy buena oportunidad para compilar y diseminar información sobre los pueblos indígenas promoviendo su participación.

Ejemplos de buenas prácticas ilustrados en el UNDAF:

El UNDAF Perú presta especial atención a los pueblos indígenas en la sección sobre educación. La importancia de la educación intercultural y bilingüe ha sido resaltada y específicos objetivos, resultados esperados e indicadores han sido definidos para su mejoría.

3.7. Revisión del UNDAF PANAMA

Datos básicos sobre Panamá y sus pueblos indígenas

Panamá es uno de los países con una de las peores distribuciones del ingreso en el mundo y aunque Panamá ha consolidado importante logros sociales, profundas disparidades se ocultan tras los promedios nacionales. La pobreza de ingresos afecta al 22% de la población urbana, al 62% de la población rural no indígena y a más del 90% de los indígenas[26].

La pobreza indígena, con 200 mil personas, representa el 19% de los pobres panameños y es la más profunda de las pobrezas. El 95% de la población ubicada geográficamente en las áreas indígenas está por debajo de la línea de pobreza[27]. Su escolaridad promedio es la

[26] Encuesta de Niveles de Vida (ENV), 2000.
[27] ENV 97.

mitad de la de los panameños no indígenas (4,5 grados vs. 8,4 grados) y llega a ser casi nula (0,9 grados) entre los indígenas que no hablan español. Los salarios por hora de los indígenas son aproximadamente un 32% más bajos que el de los no indígenas. Esta brecha salarial se explica fundamentalmente por discriminación en contra de los trabajadores indígenas[28].

En Panamá, existen 8 pueblos indígenas (Ngöbe, Kunas, Emberá, Wounaan, Buglé, Naso, Bokota y Bri Bri) y representan el 10% de la población del país[29]. Panamá ha hecho esfuerzos para garantizar los derechos territoriales de los pueblos indígenas y ha definido cinco 'comarcas' en las áreas que tradicionalmente han pertenecido a los pueblos indígenas.

UNDAF Prioridades, metas y objetivos:

El UNDAF Panamá preparado para el ciclo programático 2002-2006, tiene como objetivo general de la cooperación del Sistema de las Naciones Unidas contribuir sustancialmente al Desarrollo Humano Sostenible mediante el pleno ejercicio de los derechos humanos.
Las áreas de cooperación definidas por el UNDAF están agrupadas en tres categorías principales de derechos humanos. El UNDAF primero analiza los avances hechos en cada área y luego identifica estrategias y resultados posibles.

1. Derecho a la vida: condición básica de existencia. Esta categoría incluye los siguientes derechos relacionados a) derecho a no morir por acción de otro (violencia) b) derecho a no morir por negligencia u omisión c) derecho a no sufrir abuso o maltrato.
2. Derechos económicos, sociales y culturales: condiciones básicas para el bienestar. Esta categoría incluye los siguientes derechos relacionados: a) derecho a la educación b) derecho a la salud c) derecho a la nutrición y seguridad alimentaria d) derecho a tener agua segura y saneamiento básico e) derechos sexuales y reproductivos f) derecho a la vivienda y a la movilidad g) derecho a un ambiente sano h) derecho a los ingresos de trabajo
3. Derechos civiles y políticos: condiciones básicas para vivir. Esta categoría incluye los siguientes derechos relacionados: a) derecho a la nacionalidad y no discriminación b) derecho a la justicia c) derecho de los niños, niñas y adolescentes a su familia y a protección especial d) derecho a participación política e) derecho a la información y libertad de expresión f) derecho a la identidad étnica, histórica y cultural.

Se incluye una breve sección especial dedicada la atención humanitaria del desplazamiento forzado de personas provenientes de Colombia localizadas en los límites con Panamá.

Participación de los pueblos indígenas durante la preparación del UNDAF

[28] Renos Vakis y Kathy Lindert, "Pobreza de la población indígena en Panamá: Estudio basado en la ENV97", Banco Mundial, 1999.
[29] Censo del 2000. Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo, Sección de Análisis Demográfico.

El UNDAF de Panamá fue elaborado por las agencias de la ONU en coordinación con el gobierno y está basado en las opiniones y propuestas de las organizaciones de la sociedad civil. Aunque no se haga mención explícita de la consulta con los pueblos indígenas, sus intereses han sido incluidos a través del UNDAF.

Referencias sobre pueblos indígenas

La cuestión de los pueblos indígenas ha sido considerada como un eje transversal y su importancia se resalta a través de todo el documento. Una cantidad muy importante de información desagregada ha sido usada en el UNDAF Panamá. La palabra "indígena" ha sido utilizada 133 veces además de varias referencias indirectas como "etnicidad" y "discriminación étnica". Es destacable que la "pobreza indígena" haya sido analizada separadamente de la "pobreza urbana" y "la pobreza rural", proveyendo un panorama bastante detallado de la situación socioeconómica de los pueblos indígenas permitiendo una mejor planificación de estrategias para el desarrollo.

En el UNDAF Panamá, los pueblos indígenas son considerados tanto en el proceso de desarrollo general como también en una sección propia titulada "el derecho de los pueblos indígenas a una identidad y territorio", que analiza su situación identificando objetivos y resultados específicos.

En líneas generales, grandes esfuerzos se han hecho para analizar la situación de los pueblos indígenas. Esto es especialmente remarcable considerando que el UNDAF fue preparado antes de la edición de las directrices CCA y UNDAF donde se estipulaba incluir referencias a los pueblos indígenas.

Prioridades, metas, objetivos y resultados del UNDAF relevantes para el desarrollo de los pueblos indígenas.

El UNDAF Panamá es un excelente ejemplo de cómo incluir a las cuestiones indígenas tanto como un eje transversal como un área prioritaria que merece atención especial. Más de 15 objetivos están directamente dirigidos a ellos y la siguiente selección está compuesta por algunos de los más relevantes donde se ilustra la consideración de los pueblos indígenas como eje transversal:

- Promover un desarrollo integral entre las regiones de los pueblos indígenas respetando su autonomía, patrimonio cultural y necesidades particulares.
- Formular un programa nacional para reducir la mortalidad materna e infantil entre las comunidades indígenas, con la participación de comadronas tradicionales y la adopción de estrategias culturalmente sensibles.
- Promover una reforma educativa nacional y la implementación de estrategias más apropiadas que se adapten a las necesidades de los pueblos indígenas e incluyendo metodologías adecuadas para la educación bilingüe e intercultural.
- Construir indicadores específicos para evaluar la exclusión política de las mujeres y pueblos indígenas y diseñar programas que intenten eliminar esta exclusión.

Hay algún objetivo en particular que pueda tener efectos adversos en los pueblos indígenas?

Ninguna de las prioridades, objetivos y resultados mencionados en el UNDAF parecen tener efectos adversos sobre los pueblos indígenas.

Implementación de estrategias y acciones relevantes para los pueblos indígenas

La cooperación de las Naciones Unidas estará basada en diferentes mecanismos de los cuales los siguientes son los más relevantes para los pueblos indígenas:

Construcción de acuerdos entre intereses disímiles.

- Transferencia de experiencia y conocimientos internacionales.
- Diseminación de experiencias nacionales.
- Provisión y movilización de recursos.
- Proyectos basados en las comunidades locales.
- Alianzas con donantes, ONGs y sociedad civil.

Grupos temáticos e Interagenciales han sido establecidos para promover la coordinación de las actividades con la participación de entidades gubernamentales relevantes, ONGs, sector privado y organizaciones comunitarias. Estos pueden ser canales para facilitar la participación de los pueblos indígenas.

Inclusión de los pueblos indígenas en los procesos de monitoreo y evaluación e indicadores

El monitoreo y evaluación de las metas y objetivos propuestos por el UNDAF Panamá será llevado a cabo por el Observatorio Nacional sobre la situación de los derechos constituido por el Sistema de las Naciones Unidas, conjuntamente con el gobierno y algunos organismos no gubernamentales. El Observatorio difundirá masivamente los resultados obtenidos, de manera que la información se constituya en la base de la vigilancia ciudadana sobre los avances del país en materia de derechos humanos y desarrollo humano.

Varios indicadores han sido seleccionados para monitorear los resultados del UNDAF, de los cuales la mayoría esta desagregado para captar la particular situación de los pueblos indígenas. Los siguientes indicadores por ejemplo están desagregados en área urbana, rural no indígena y rural indígena:

- No acceso a preescolar
- Años de escolaridad
- Desnutrición
- Carencia agua
- Personas sin electricidad
- Participación política

Desafíos más importantes para la inclusión de las cuestiones indígenas identificadas por el UNDAF

EL UNDAF identifica como desafío más importante para la inclusión de los pueblos indígenas la exitosa concepción de un estrategia sobre desarrollo integral indígena que incluya la perspectiva indígena y que sea al mismo tiempo financiera, técnica y programáticamente coherente.

Además el UNDAF, identifica otro desafío que se basa en una percepción negativa que considera las particularidades de la cultura indígena en temas como la familia, organización local, educación, salud, el medioambiente y el manejo de recursos naturales

como obstáculos al desarrollo. Esta percepción responde a la falta de entendimiento y conciencia sobre la diversidad y promueve intervenciones segmentadas.

Ejemplos de buenas prácticas ilustrados en el UNDAF:
La situación de los pueblos indígenas es analizada en casi todas las áreas de desarrollo usando numerosos ejemplos de datos desagregados. Los objetivos y estrategias propuestas están basados principalmente en estos análisis previos.
Se estableció una institución nacional, Consejo Nacional de Desarrollo Indígena, para garantizar los derechos de los pueblos indígenas, eliminar las prácticas discriminatorias en la administración pública y fortalecer métodos de liderazgo entre pueblos indígenas. Esta entidad está basada en cinco principios fundamentales: participación indígena en procesos de toma de decisión, consultas con respecto a temas que los afecten, respeto por las diferentes etnicidades, diversidad cultural y lingüística, y equidad con perspectiva de género en los programas públicos.
La implementación del Observatorio Nacional sobre la situación de los derechos con el objeto de monitorear y evaluar las metas y objetivos propuestos por el UNDAF es un interesante mecanismo que puede facilitar la participación de los pueblos indígenas en el proceso. Podría ser una buena idea documentar esta experiencia y replicarla en otros contextos.

3.8. Revisión del UNDAF PARAGUAY

Datos básicos sobre Paraguay y sus pueblos indígenas
El proceso democrático en Paraguay se inició en 1992 a partir de donde el país realizó importantes esfuerzos para lograr el desarrollo institucional requerido para la plena vigencia de un Estado democrático de derecho.

Con una población de 5.496.450 habitantes, el 33,7% de la misma se encuentra bajo el nivel de pobreza y un 15,5% son pobres extremos. La inequidad social y exclusión social se ve reflejada en la falta de acceso a los servicios sociales básicos como la educación, salud y agua potable. El 30% de la población no tiene acceso a salud pública y sólo el 15% de los hogares en el área rural tiene acceso al agua potable y menos del 4% de los que inician la educación media se gradúan en el área rural.[30]

Paraguay llevó a cabo un Censo Nacional Indígena en el 2002, que reveló que la población indígena del país es aproximadamente de 87,000 personas lo que representa el 1.7% del total de la población. Hay veinte pueblos indígenas en Paraguay, que forman cinco familias lingüísticas - Guaraní, Maskoy, Mataco, Zamuco and Guaicuru. La población indígena del país es muy joven con aproximadamente el 50% bajo la edad de 15 años y mayormente rural (91.5%). Según el censo, los pueblos indígenas de Paraguay están en una situación de desventaja en términos de desarrollo humano (por ejemplo el 51% de ellos es analfabeto). Otro desafío recae en el reconocimiento de sus tierras. Según

[30] UNDAF Paraguay

el censo, de las 412 comunidades indígenas del país, 185 todavía no tiene el reconocimiento legal de sus tierras.[31]

UNDAF Prioridades, metas y objetivos:

El UNDAF de Paraguay preparado para el ciclo programático 2002- 2006, está basado en la constitución nacional del país adoptada en 1992 y en los programas y planes de desarrollo asumidos por el gobierno.[32] El objetivo general de la cooperación del sistema de la ONU es contribuir al desarrollo humano sostenible del Paraguay mediante el fortalecimiento de sus instituciones democráticas y representativas, la superación de las inequidades sociales y el respeto al medio ambiente en el marco de la plena vigencia de los derechos humanos.

El UNDAF ha identificado las siguientes tres áreas prioritarias para la cooperación, con sus correspondientes objetivos generales:

1. Gobernabilidad y Democracia. Objetivo: fortalecer la capacidad nacional para hacer efectiva la plena vigencia del Estado de Derecho.
2. Pobreza e Inequidad. Objetivo: fortalecer la capacidad nacional para la formulación e implementación de políticas de lucha contra la pobreza e inequidad social con amplia participación ciudadana.
3. Desarrollo Ambiental. Objetivo: fortalecer la capacidad nacional para el logro de una gestión sostenible de los recursos ambientales y el desarrollo humano sostenible.

Participación de los pueblos indígenas durante la preparación del UNDAF

El UNDAF Paraguay proclama ser el producto de consultas interagenciales con el gobierno nacional, la sociedad civil y diferentes actores involucrados. No se proveen mayores detalles a través de los cuales se pueda inferir si hubo consultas o participación de los pueblos indígenas durante la preparación del UNDAF.

Referencias sobre pueblos indígenas

A pesar de que el UNDAF Paraguay fue preparado en 2002 antes de la actualización de las directrices editadas en 2004, contiene varias referencias directas a los pueblos indígenas incluyendo: *"El proceso de fragmentación social ha puesto de relieve la mayor vulnerabilidad de algunos sectores como las y los indígenas, que aunque en números absolutos son pocos, representan un sector históricamente importante de la población paraguaya, que merece una reivindicación de su identidad y patrimonio cultural y físico."*[33]

Otras referencias como "grupos vulnerables", "pueblos marginados", "comunidades rurales", "población excluida" y "minoridades étnicas" refieren indirectamente e incluyen a los pueblos indígenas.

---

[31] Dirección Nacional de Estadísticas, Encuestas y Censos (2002), *II Censo Nacional Indígena de Población y Viviendas.* Disponible en: http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/censo_indigena/Capitulo%201.pdf

[32] Plan de Gobierno 1999-2003, Plan Estratégico Económico y Social (PEES, Marzo 2001)

[33] UNDAF Paraguay, pp. 7

Prioridades, metas, objetivos y resultados del UNDAF relevantes para el desarrollo de los pueblos indígenas.

Entre las tres áreas prioritarias, el área "pobreza y cuestiones de inequidad" es la más relevante para los pueblos indígenas. Sin embargo no es posible disminuir la relevancia de los otros temas (gobernabilidad y democracia y desarrollo ambiental) para los pueblos indígenas.

Hay algún objetivo en particular que pueda tener efectos adversos en los pueblos indígenas?

A pesar de que ninguna de las prioridades, objetivos y resultados mencionados en el UNDAF parece tener efectos adversos sobre los pueblos indígenas, el Grupo País (UNCT) podría observar cautela con respecto al proceso de implementación de proyectos. Varios de ellos afectan directamente a los pueblos indígenas y su consentimiento libre, previo e informado debe estar asegurado.

Implementación de estrategias y acciones relevantes para los pueblos indígenas

El UNDAF de Paraguay identifica específicas estrategias bajo cada una de las áreas prioritarias. Las siguientes pueden ser consideradas como las más relevantes para los pueblos indígenas:

- Asistencia técnica y desarrollo de capacidades para instituciones gubernamentales y de la sociedad civil en la formulación e implementación de políticas públicas en la siguientes áreas: niñez y adolescencia, salud, salud sexual y reproductiva, educación, sector agrario productivo, políticas económicas, seguridad ciudadana, género, población y estrategias de desarrollo, desarrollo urbano, vivienda y servicios básicos.
- Desarrollo de canales de participación para la sociedad civil a nivel local y nacional.
- Apoyo a las entidades nacionales involucradas en la recolección de datos para mejorar y aumentar la información socioeconómica.
- Fortalecimiento de redes sociales y comunitarias para lograr el cumplimiento de sus derechos.
- Promover acciones que respeten la pluralidad cultural.
- Identificar un mapa de líderes existentes, entendidos como agentes de cambio.

Inclusión de los pueblos indígenas en los procesos de monitoreo y evaluación e indicadores

El UNDAF Paraguay asigna especial importancia a la activa participación durante el proceso de evaluación y para este efecto se planean reuniones anuales con el gobierno y representantes de la sociedad civil. No se provee mayores detalles a través de los cuales se pueda inferir si los pueblos indígenas son incluidos en el proceso de monitoreo y evaluación.

El UNDAF Paraguay no incluye indicadores para la evaluación.

Desafíos más importantes para la inclusión de las cuestiones indígenas identificadas por el UNDAF

El UNDAF Paraguay ha reconocido desafíos generales que están relacionados con las dificultades para la inclusión de los pueblos indígenas. Aspectos como el aumento de la pobreza, corrupción, el mal uso de los recursos públicos, la impunidad, el caudillismo, y

la sociedad civil frágil y desarticulada, contribuyen a crear un escenario de exclusión y conflictos sociales.

Ejemplos de buenas practicas ilustrados en el UNDAF:

En su anexo, el UNDAF Paraguay describe todos los proyectos implementados por las agencias de la ONU durante el ciclo 2002- 2006. 37 proyectos son identificados abordando las siguientes temas: salud, prevención de la violencia, medioambiente y recursos naturales, derechos de la niñez, empoderamiento de las comunidades, derechos sexuales y reproductivos, migración, desarrollo rural, reducción de la pobreza, modernización de la administración pública y del sistema jurídico. 9 de estos proyectos indirectamente benefician a los pueblos indígenas y los 4 siguientes explícitamente están dirigidos a ellos:

- Eliminación de la tuberculosis y lepra, implementado por OPS y OMS.
- Implementación de una estrategia nacional para promover los derechos de los niños, mujeres y pueblos indígenas, implementado por UNICEF.
- Empoderamiento de las comunidades y acceso a servicios sociales, implementado por UNICEF.
- Manejo eficiente y sustentable de los recursos naturales, implementado por PNUD.

IV. Conclusiones y recomendaciones

Marcos conceptuales y enfoques sobre cuestiones indígenas.

La mayoría de los documentos CCA y UNDAF proclama estar fundado en el enfoque de derechos humanos al desarrollo (HRBA por sus siglas en inglés), que da el marco para la promoción de la diversidad cultural, los principios de no-discriminación, la igualdad y la participación completa y eficaz de los pueblos indígenas. El HRBA se basa en el entendimiento de que los derechos humanos guían la programación en todas las fases, incluyendo diagnóstico y análisis, planeamiento y diseño del programa, puesta en práctica, monitoreo y evaluación.

Sin embargo, en la práctica el HRBA no se refleja en el proceso completo de desarrollo planteado por los CCA/UNDAF. Con pocas excepciones, no hay mención de mecanismos por los cuales se asegure la participación significativa y eficaz de los pueblos indígenas en el diseño, la puesta en práctica, la supervisión y la evaluación de las políticas de intervención.

Los pueblos indígenas han sido considerados como eje transversal en muy pocos CCAs y UNDAFs examinados. En estos casos, también han sido considerados como sector particular, significando que cada meta (si es relevante) tiene los datos y/o resultados específicos concernientes a los pueblos indígenas. Sin embargo, en la mayoría de los casos, se mencionan los pueblos indígenas solamente en la sección del análisis de la pobreza o bajo educación. Sin disminuir la importancia de estas áreas, los pueblos indígenas deberían ser también incluidos bajo otras áreas temáticas, tales como la gerencia de recursos naturales, la salud sexual y reproductiva, VIH/SIDA, migración etc. Intervenciones fragmentadas con poca o inexistente consulta y consentimiento indígena generalmente se fundan en concebir las particularidades culturales de los pueblos indígenas como obstáculos al desarrollo.

En sus recomendaciones en el área de desarrollo económico y social, incluyendo sobre ODMs, el Foro Permanente ha estado promoviendo un enfoque holístico a las cuestiones indígenas. Los pueblos indígenas deberían ser considerados como un eje transversal en el proceso de desarrollo, y sus particulares contextos económicos, sociales, políticos, culturales e históricos deberían también ser tomados en consideración junto con sus datos estadísticos y problemas específicos.

Donde los pueblos indígenas son incluidos en los programas de desarrollo, su relación con los programa debería pasar de ser recipientes pasivos a ser portadores de derechos y participantes activos, y los Grupos de País (UNCTs) deberían promover la designación de personal indígena como tal.

Vínculos entre los problemas identificados y objetivos, resultados y estrategias

Las Naciones Unidas ha adoptado el CCA y el UNDAF como herramientas del planeamiento estratégico para la coordinación del sistema de la ONU a nivel nacional. El

CCA es el primer paso para analizar la situación de desarrollo nacional e identificar las cuestiones claves de desarrollo para el país. El CCA entonces se utiliza para informar al proceso de UNDAF cuáles son las prioridades identificadas por el gobierno y el sistema de la ONU y para elaborar un plan de desarrollo.

La mayoría de los CCAs y UNDAFs indican que los pueblos indígenas están entre los más excluidos del país, que muestran los más altos índices de pobreza, tienen menor acceso a la educación, y es más probable que sufran de mortalidad maternal e infantil. Además de que los informes no proporcionan generalmente datos desagregados sustentando estas declaraciones, los objetivos, los resultados y las estrategias propuestos tienen muy poco en cuenta estos problemas. En algunos casos, los problemas se incluyen en términos generales en las metas principales del UNDAF, pero después se diluyen sin ninguna acción específica para enfrentarlos. En otros casos, los problemas son tratados con programas específicos y muy sectorizados sin considerar la total complejidad de la situación.

Mayores esfuerzos deberían hacerse para que los obstáculos al desarrollo de los pueblos indígenas identificados en los CCAs o en los análisis situacionales se vean reflejados en las prioridades del UNDAF y más allá.

Participación completa y eficaz de los pueblos indígenas en cada etapa de la programación

Aunque la mayoría de los informes CCA y UNDAF proclama ser el resultado de un proceso activamente participativo, muchos de éstos no mencionan la participación de los pueblos indígenas en el proceso de desarrollo de intervenciones y programas. En general, no hay evidencia de la participación o consulta con las organizaciones indígenas durante el proceso de preparación del informe.

Provisiones y mecanismos especiales deberían ser establecidos por los Grupos de País (UNCTs) para permitir la participación completa y eficaz de las organizaciones y de los representantes indígenas en todas las cuestiones que los afecten y respetando el principio de consentimiento libre, previo e informado.

En los casos en donde los pueblos indígenas han sido consultados, no es posible determinar si sus aportes y propuestas han sido incorporados en la implementación y monitoreo de las políticas. De hecho, muy pocos ejemplos citan y mencionan realmente los resultados del proceso de consulta.

Sería importante que los Grupos de País (UNCTs) que han consultado a los pueblos indígenas proporcionen detalles con respecto a mecanismos y estrategias utilizados con el objetivo de elaborar herramientas metodológicas y replicar la experiencia en otros contextos y países.

Acciones específicas orientadas a forjar alianzas

Las prioridades y resultados de los programas de los UNDAF generalmente se sincronizan con las aspiraciones de desarrollo de los gobiernos. Alianzas específicas entre el sistema de la ONU y el gobierno son parte de las estrategias principales adoptadas.

Muy pocos UNDAFs incluyen acciones específicas orientadas a forjar alianzas con los pueblos indígenas. Las causas podrían basarse en la forma que tienen algunos diseñadores de políticas de considerar a los pueblos indígenas como recipientes pasivos e incompetentes y no como socios iguales en los procesos de desarrollo.

La meta, objetivos y el Programa de Acción para el Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo -incluyendo su tema especial: Alianza para la acción y la dignidad-, pueden ser usados como marco para establecer alianzas con los pueblos indígenas a nivel nacional.

En los UNDAFs donde se incluyen a los pueblos indígenas como socios, el papel específico de cada socio no es mencionado detalladamente y no es posible confirmar la implicación eficaz de cada socio en todas las etapas y niveles del proceso.

UNCTs que han incluido acciones específicas orientadas a forjar alianzas con los pueblos indígenas deberían proporcionar detalles para poder documentar buenas prácticas y replicar la experiencia en otros contextos.

Datos desagregados e indicadores sobre la situación de los pueblos indígenas

Pocos CCAs y/o UNDAFs proporcionan datos desagregados, aunque muchos mencionan las disparidades que afectan a los pueblos indígenas, y se refieren indirectamente a ellos a través de las disparidades geográficas y de residencia rural/urbana para describir inequidades en los procesos de desarrollo. Además, todos los CCA y UNDAF incluyen a los pueblos indígenas dentro de la categoría "de poblaciones excluidas y vulnerables" (población pobre, población rural, minorías étnicas, población marginada etc.) La inclusión en estas categorías generales puede ser el primer paso para la inclusión de los pueblos indígenas en el proceso de CCA/UNDAF. Los pueblos indígenas tienen a menudo mucho en común con otros grupos marginados de las sociedades, por ejemplo falta de representación y participación política, marginalización y pobreza económica, falta de acceso a los servicios sociales y marginalización general y discriminación.

Sin embargo, los pueblos indígenas son los portadores de idiomas únicos, de sistemas de conocimiento y creencias, y poseen conocimiento y prácticas muy valiosos para la gerencia sustentable de recursos naturales. Tiene una relación y un uso especiales con su tierra tradicional, por lo que su tierra y territorio ancestrales tienen una fundamental importancia para su supervivencia colectiva, física y cultural como pueblos. Los pueblos indígenas poseen sus propios conceptos sobre el bienestar y el desarrollo, basados en sus propios valores, visiones, necesidades y prioridades. **Por esta razón, para optimar la comprensión de las preocupaciones indígenas y de su posible solución, la mejora de la colección y desagregación de datos en lo que concierne a los pueblos indígenas y la**

promoción de un acercamiento holístico a los indicadores deben ser consideradas prioridades para los diseñadores de políticas.

El Foro constantemente resalta que las políticas y los programas específicos deben ser desarrollados en base a datos e indicadores desagregados sobre la situación de los pueblos indígenas, obtenida con la participación total de los pueblos indígenas. Con este objetivo, el Foro recomienda que los estados y las agencias de la ONU sigan el principio de consentimiento libre, previo e informado[34].

Comentarios finales

Las cuestiones y desafíos enfrentados por los pueblos indígenas deberían ser incorporados directamente en el CCA/UNDAF de la siguiente manera:
- incluyendo las cuestiones indígenas como un eje transversal incluido cuando sea relevante en las prioridades, metas, objetivos, resultados e indicadores, así como en las diversas áreas temáticas implicadas (educación, salud, derechos humanos, medioambiente, seguridad alimentaria, prevención de la violencia etc.).
- incluyendo a los pueblos indígenas como un objetivo de desarrollo particular con su análisis situacional específico, considerando sus necesidades y particularidades culturales y mejorando la colección y desagregación de datos.
- incluyendo la participación completa y eficaz de los pueblos indígenas en todas las etapas de los procesos de desarrollo que directamente o indirectamente los afecte (es decir en el diseño, puesta en práctica, monitoreo y evaluación).
- incluyendo a los pueblos indígenas como socios igualitarios en los procesos que directamente o indirectamente los afecte, clarificando el papel previsto de cada socio y promoviendo el diálogo continuo basado en el mutuo respeto, consentimiento y solidaridad.

El Programa de Acción para el Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo debería servir como marco básico para formular e implementar programas nacionales como parte del UNDAF y promover alianzas entre UNCT y los pueblos indígenas.

Como se ha precisado anteriormente, algunos UNDAFs mencionan excelentes prácticas en lo que concierne a pueblos indígenas, proponiendo mecanismos interesantes para involucrarlos en el diseño, implementación, supervisión y evaluación de programas. Podrían realizarse estudios de caso con la cooperación del sistema nacional de la ONU, gobiernos y pueblos indígenas para documentar en detalle y analizar cómo estas estrategias se implementan en el terreno con los siguientes objetivos generales:
- identificar los desafíos y dificultades en el nivel de la implementación.
- analizar el estado de implementación de las recomendaciones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas y del Programa de Acción para el Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo a través de información de primera mano.

[34] Párrafo 86 y 89, Informe de la Cuarta sesión FPCI, (E/2004/43)

- elaborar herramientas metodológicas para mejorar la participación e involucramiento de los pueblos indígenas.
- replicar la experiencia en otros contextos.

ANEXO I. Matriz de resultados

TABLA 1. CCA

País	Año	HRBA	Referencias directas a pueblos indígenas	referencia indirecta a pueblos indígenas	Participación en proceso de preparación	Datos desagregados étnicamente	Problemas de los pueblos indígenas analizados	Pueblos indígenas como eje transversal	Pueblos indígenas como prioridad nacional
El Salvador	2005	Sí	0	Sí	No mencionado	No	No	No	No
Guatemala	2004	Sí	142	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

TABLA 2. UNDAF

País	Año	Referencias directa a pueblos indígenas	Referencia indirecta a pueblos indígenas	Participación en proceso de preparación	Datos desagregados étnicamente	Inclusión en metas, objetivos y resultados	Inclusión en monitoreo y evaluación	Inclusión en indicadores
Bolivia	2002-2007	8	Sí	No mencionado	No	Sí	No mencionado	No
Colombia	2000-2004	5	Sí	No mencionado	No	Sí	No mencionado	No
Guatemala	2005-2009	61	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
El Salvador	2007-2011	0	Sí	No mencionado	No	No mencionado	No mencionado	No
Honduras	2007-2011	6	Sí	No mencionado	No	Sí	Sí	Sí
Perú	2006-2010	16	Sí	No mencionado	No	Sí	No mencionado	Sí
Panamá	2002-2006	133	Sí	No mencionado	Sí	Sí	Sí	Sí
Paraguay	2002-2006	6	Sí	No mencionado	No	Sí	No mencionado	No