



Agència Catalana
de Cooperació
al Desenvolupament



Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo

Programa de Fortalecimiento de los **Derechos Humanos** para los Pueblos Indígenas en **América Latina**

Memoria del Componente de Programa

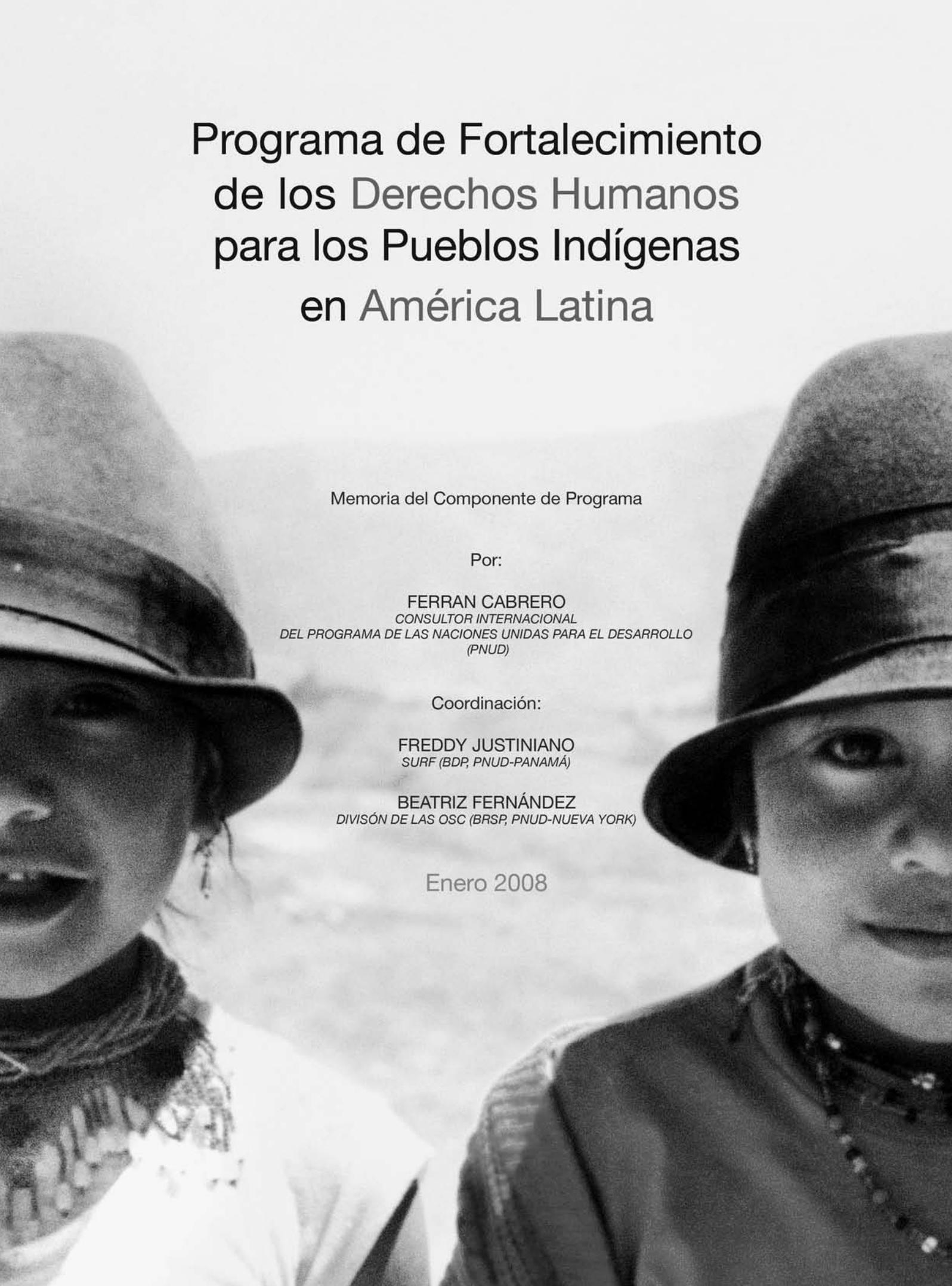
•

Programme Component Report

•

Memòria del Component de Programa

Enero 2008



Programa de Fortalecimiento de los Derechos Humanos para los Pueblos Indígenas en América Latina

Memoria del Componente de Programa

Por:

FERRAN CABRERO
*CONSULTOR INTERNACIONAL
DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO
(PNUD)*

Coordinación:

FREDDY JUSTINIANO
SURF (BDP, PNUD-PANAMÁ)

BEATRIZ FERNÁNDEZ
DIVISIÓN DE LAS OSC (BRSP, PNUD-NUEVA YORK)

Enero 2008

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008
Todos los derechos reservados
Fotografía: Paz Ibar / Unicef
Diseño y diagramación: Ana Lucía Garcés
Imprenta: Gráficas Silva
Impreso en Quito, Ecuador

La presente publicación puede ser citada, reproducida o traducida, en parte o en su totalidad, siempre y cuando se cite la fuente.

Información de contacto: Freddy Justiniano, *jefe, SURF/BDP, PNUD-Panamá*
Beatriz Fernández, *punto focal de los pueblos indígenas, División de las OSC/BRSP, PNUD-Nueva York*
Ferran Cabrero, *consultor internacional, PNUD*

Direcciones-e.: freddy.justiniano@undp.org
beatriz.fernandez@undp.org
ferran.cabrero@undp.org

Las opiniones expresadas y la terminología empleada en esta publicación no representan necesariamente las opiniones del PNUD, de su Junta Ejecutiva, ni de sus Estados Miembros. La terminología utilizada y la presentación del material no implica ninguna expresión de opinión por parte de las Naciones Unidas respecto a la situación legal de ningún país, territorio, ciudad o área, o de sus autoridades, o de sus fronteras o límites. El presente informe es una publicación independiente preparada por encargo del PNUD y de la ACCD.

*“EN ALGUNOS PAÍSES EXISTE EL PROBLEMA DE LA
“GENTE OLVIDADA” PARA LA CUAL EL DESARROLLO
HA PASADO DE LARGO”*

Informe del Taller Inter-Agencial sobre la Implementación de un Enfoque de Derechos Humanos
en el Contexto de la Reforma de las NNUU (24-26 de enero de 2001, Princeton)

AGRADECIMIENTOS

Este documento es parte de una larga expectativa para establecer un compromiso con los pueblos indígenas con el llamado Enfoque Basado en los Derechos Humanos para el desarrollo.

Quiero agradecer especialmente a los colegas del PNUD que han colaborado en este informe con su conocimiento y experiencia: Freddy Justiniano, Beatriz Fernández, Thierno Kane, Bharati Sadasivam, Luca Renda, Hans Petter Buvollen, Feliciano Mendoza, Fernando Masaya, José Augusto, Michel Guinand, Paulina B. de Witt, Celestino Wisum, Sumak Bastidas, Christian Jetté, Vilma Romero, y Chandra Roy. También quiero agradecer el apoyo de Julian Burger, José Parra, y Mónica Chuji de la OACDH. Finalmente, remarco la inspiración del trabajo previo de Alejandra Pero.

.....

PRESENTACIÓN DEL DIRECTOR DE LA ACCD

El sistema legal nacional e internacional que protege los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas es el resultado de años de lucha y resistencia de los pueblos indígenas del Ecuador, y del mundo. El Convenio 169, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, los dos Decenios de los Pueblos Indígenas y los diferentes Grupos de Trabajo recogen y proclaman los derechos colectivos de los pueblos indígenas a vivir según su cosmovisión, su idioma, en su territorio y con su particular manera de relacionarse con su entorno natural.

Especialmente, la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas debe ser el avance definitivo hacia la consolidación y universalización del derecho de las nacionalidades indígenas a decidir sobre su presente y futuro, sobre su territorio y sus recursos naturales, sobre su cultura y sus particularidades. Su debate y proclamación en el seno de la Asamblea de Naciones Unidas a finales de este año ha supuesto en sí un paso histórico para consolidar los derechos defendidos durante tantos y tantos años de lucha y resistencia de las nacionalidades indígenas.

Pero todo este marco legal necesita de instituciones y actuaciones que garanticen su efectiva aplicación, especialmente en el ámbito nacional. Por esta razón, la Agencia Catalana de Cooperación para el Desarrollo –que es el organismo encargado de ejecutar la cooperación del Gobierno de Catalunya– prioriza en su estrategia en América Latina las acciones encaminadas a fortalecer la capacidad del movimiento indígena y sus instituciones para transformar la realidad social, económica y cultural, hasta conseguir una sociedad más igualitaria, más justa y que reconozca las diferencias y las especificidades de todos los pueblos y nacionalidades indígenas del Subcontinente.

Al igual que los pueblos y nacionalidades indígenas de América Latina, Catalunya y su gente tienen una historia de reivindicación y lucha por el derecho a la diversidad, por la identificación de una forma diferente de ver el mundo a través de un idioma y una cosmovisión propia, una forma de ser y entender la realidad y la historia desde una lucha por la identidad. Este enfoque común explica la especial sensibilidad de la sociedad catalana hacia los pueblos indígenas y la apuesta estratégica y específica de la cooperación catalana por los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas, así como por el fortalecimiento de sus organizaciones sociales y sus instituciones políticas.

Andreu Felip i Ventura

Director

Agencia Catalana de Cooperación para el Desarrollo

PRESENTACIÓN DEL JEFE DEL SURF-PANAMÁ (PNUD)

Esta publicación es producto del trabajo desarrollado por el Programa Regional para América Latina y el Caribe y de la División de las Organizaciones de la Sociedad Civil de la Oficina de Recursos y Asociaciones Estratégicas (BRSP) del PNUD dentro de un acuerdo y asociación con la Generalitat de Cataluña (España). La memoria presenta una visión detallada de los tres proyectos sobre pueblos indígenas con Enfoque Basado en Derechos Humanos, los cuales se ejecutaron con éxito en Bolivia, Ecuador, y Guatemala durante los años 2006 y 2007, en el marco del Programa Hurist (Human Rights Strengthening), una iniciativa global conjunta del PNUD y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH).

Estos últimos años, han mostrado avances relevantes respecto de la atención de las demandas indígenas al nivel internacional; acciones que por el momento han culminado con la aprobación, por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas, de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas (13 de septiembre de 2007). Otras decisiones, como la Primera Década o el establecimiento del Foro Permanente sobre las Cuestiones Indígenas, marcaron lineamientos previos del trabajo de Organismos de las Naciones Unidas como fue el caso del PNUD, que contribuyó a la atención de las demandas indígenas con una política de compromiso con estos titulares específicos de derechos y con varios proyectos en distintos países, como el caso del Hurist para los pueblos indígenas, una celebrada experiencia.

Estamos seguros que el resumen de la presente publicación, será de utilidad para diversas instituciones y organismos, investigadores y actores relacionados con la promoción, defensa y divulgación de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas.

Freddy Justiniano

Jefe
SURF-Panamá, PNUD

.....

ÍNDICE

PRESENTACIONES	ii
ACRÓNIMOS	9
INTRODUCCIÓN	10
I. PROGRAMA HURIST	11
A. VISIÓN GENERAL	
B. COMPROMETERSE CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS	
II. CONTEXTO REGIONAL Y ÚLTIMOS DESARROLLOS DE LAS NACIONES UNIDAS	13
A. MOVILIZACIÓN ÉTNICA MODERNA	
B. ÚLTIMOS DESARROLLOS DE LAS NACIONES UNIDAS CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS	
III. INICIATIVAS POR PAÍS	14
A. ECUADOR: PROYECTO PILOTO HURIST Y SEGUNDA FASE	
B. BOLIVIA: DIÁLOGO SOBRE DERECHOS INDÍGENAS E INTERCULTURALIDAD	
C. GUATEMALA: DIÁLOGO ENTRE CIUDADANOS INDÍGENAS, LAS NNUU Y EL ESTADO	
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	23
A. CONCLUSIONES	
B. RECOMENDACIONES	
ANEXO	27
LISTA DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES DE LOS PROYECTOS	
BIBLIOGRAFÍA	28

.....

ACRÓNIMOS

- ACCD** *Agencia Catalana de Cooperación para el Desarrollo*
- BDP** *Bureau of Development Policy / Oficina de Políticas de Desarrollo (PNUD)*
- BRSP** *Bureau of Resources and Strategic Partnerships / Oficina de Recursos y Asociaciones Estratégicas (PNUD)*
- CERD** *Comité sobre la Eliminación de la Discriminación Racial*
- CODENPE** *Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador*
- DINAPIN** *Dirección Nacional de Defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas (Ecuador)*
- DINEIB** *Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (Ecuador)*
- EBDH** *Enfoque Basado en Derechos Humanos*
- ECOSOC** *UN Economic and Social Council / Consejo Económico y Social de las NNUU*
- FPCI** *Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas*
- GRUTIM** *Grupo Inter-Agencial sobre Temas Indígenas y Multiculturalidad (Guatemala)*
- HURIST** *Human Rights Strengthening / Fortalecimiento de los Derechos Humanos (un programa conjunto del PNUD y la Z)*
- NEX** *National Execution / Ejecución Nacional (modalidad de implementación de proyectos del PNUD)*
- NNUU** *Naciones Unidas*
- OACDH** *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*
- ODM** *Objetivos de Desarrollo del Milenio*
- OIT** *Organización Internacional del Trabajo*
- ONG** *Organización No Gubernamental*
- OP** *Oficina de País*
- OSC** *Organizaciones de la Sociedad Civil*
- PASOC** *Programa de Apoyo a la Participación de la Sociedad Civil (Guatemala)*
- PGDH** *Programa Global de Derechos Humanos*
- PNUD** *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*
- PPII** *Pueblos Indígenas*
- RBLAC** *Regional Bureau for Latin America and the Caribbean / Oficina Regional para América Latina y el Caribe (PNUD)*
- SNU** *Sistema de las NNUU*
- SURF** *Sub-Regional Resource Facility / Centro Regional de Conocimientos (PNUD)*
- UDAPE** *Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (Bolivia)*
- UNCT** *United Nations Country Team / Equipo de País de las NNUU*
- UNDAF** *United Nations Development Assistance Framework / Marco de Asistencia de las NNUU para el Desarrollo*
- UNIPACK** *UN Indigenous Peoples Advisory Committee in Kenya / Comité Asesor de los Pueblos Indígenas con las NNUU en Kenya*
- UNV** *United Nations Volunteers / Voluntarios de las NNUU*

INTRODUCCIÓN

Este documento es el informe regional del componente de pueblos indígenas (PPII) en América Latina del Programa de Fortalecimiento de los Derechos Humanos (Hurist), una iniciativa innovadora y conjunta del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) que empezó en 1999 bajo la nueva perspectiva en el desarrollo llamada “Enfoque Basado en Derechos Humanos” (EBDH). Así, el Hurist para PPII tenía el propósito de visualizar y tomar en cuenta a los PPII en todas las etapas del proceso de desarrollo: lejos de una aproximación clásica de reducción de la pobreza, representó un instrumento político orientado a procesos para resolver contradicciones históricas. El componente en PPII fue introducido en el 2004 con proyectos pilotos en dos países, Ecuador y Kenya. En el 2006, gracias al apoyo de la Agencia Catalana de Cooperación para el Desarrollo (ACCD), en América Latina este componente continuó en Ecuador y fue extendido a Bolivia y a Guatemala. En cuanto a la ejecución, además de las Oficinas de País (OP), esta fase ha sido implementada con la colaboración de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (RBLAC, en sus siglas en inglés), la División de las Organizaciones de la Sociedad Civil (perteneciente al BRSP), y la Unidad de Indígenas y Minorías de la OACDH.

Desde las reformas de 1997 introducidas por el Secretario General, una tarea importante de las Naciones Unidas desde entonces es integrar los derechos humanos en todo el trabajo de la Organización, incluyendo la reducción de la pobreza. En años recientes, las normas internacionales de derechos humanos han alcanzado un alto nivel de legitimidad debido a tres razones relacionadas: (i) su autoridad moral (ya que emanan de la dignidad y del valor de los seres humanos); (ii) haber sido aprobadas por todas las regiones del mundo (por ejemplo la Declaración Universal de los Derechos Humanos) y (iii) la ratificación de por lo menos un tratado de derechos humanos por todos los Estados (teniendo así obligaciones legales internacionales en cuanto a estos derechos).¹ De esta manera, la idea básica del así llamado EBDH para el desarrollo es que las políticas y las instituciones orientadas hacia la reducción de la pobreza han de estar basadas explícitamente en las normas y los valores establecidos en la legislación internacional sobre derechos humanos. Esto es, la reducción de la pobreza no se reduce a una cuestión de “necesidades” de la gente, sino también presupone que la gente tiene derechos. Así, más que un acto de caridad, la reducción de la pobreza pasa a ser una obligación jurídica.² Además, un EBDH para el desarrollo se centra especialmente en “la gente olvidada”, en aquellos que están más excluidos, y se fija tanto en el proceso (consulta, participación) como en los resultados.

El gobierno catalán y su agencia de cooperación han estado liderando esta aproximación al desarrollo con el apoyo de programas como el Hurist para los PPII en América Latina. Cataluña, definida como nación en su nuevo Estatuto (2006), muestra la voluntad de su gente a través de la historia para mantener su autogobierno, así como su lengua y cultura distintivas ante la discriminación y la incomprensión (el gobierno nacional catalán, la Generalitat, se remonta a 1359).

1 Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual (OACDH, 2004). Para una aproximación más específica véase: “A Human Rights-based Approach to Development Programming in UNDP-Adding the Missing Link” por Patrick van Weerelt (PNUD Ginebra, 2001).

2 Véase también el Informe de Desarrollo Humano 2000 (“Derechos Humanos y Desarrollo Humano”), donde se remarca la relación mutuamente vinculante entre los derechos humanos y el desarrollo humano.

Es así que en todos los planes programáticos (tanto estratégicos como anuales), la ACCD remarca la necesidad de concretar el apoyo a grupos vulnerables y a aquellos que sufren discriminación política y económica debido al género, la cultura o la religión, como es el caso de los PPII. Desde esta perspectiva y de acuerdo a este último grupo, la ACCD reconoce que la promoción de la diversidad cultural está vinculada a asegurar el cumplimiento de los derechos humanos básicos.

Si bien en recientes discusiones varios profesionales y académicos prefieren no definir quien es y quien no es “indígena”,³ en este documento y de acuerdo con la nota política del PNUD en referencia a este grupo, los PPII son entendidos como “grupos sociales que comparten una identidad cultural que es diferente de la de grupos dominantes en la sociedad”.⁴ De hecho y en general, los organismos de NNUU aplican cuatro criterios: (i) viven usualmente en territorios ancestrales geográficamente bien definidos o mantienen lazos con ellos; (ii) tienden a mantener instituciones sociales, económicas y políticas propias en sus territorios; (iii) aspiran por lo común a permanecer cultural, geográfica e institucionalmente distintos más que asimilarse plenamente a la sociedad nacional; y (iv) se identifican a sí mismos como indígenas o tribales.

I. PROGRAMA HURIST

A. VISIÓN GENERAL

El Programa de Fortalecimiento de los Derechos Humanos (Hurist), un programa conjunto del PNUD y la OHCDH, apoyó la implementación de la política del PNUD en derechos humanos de acuerdo con el documento “Integrando los Derechos Humanos con el Desarrollo Humano Sostenible” (1998).⁵ El programa fue diseñado para equipar a los equipos de país interagenciales de NNUU en vistas a trabajar con los Estados Miembros, previa solicitud, para así reforzar los sistemas nacionales de promoción y protección de los derechos humanos. Sus objetivos primordiales eran poner a prueba directrices y metodologías, así como identificar y diseminar las mejores prácticas y oportunidades de aprendizaje en el incremento de las capacidades nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos en la aplicación de un EBDH para la planificación del desarrollo.⁶ Hurist finalizó oficialmente en diciembre de 2006, pero en la práctica lo hizo cuando los proyectos del componente indígena cesaron sus actividades directas a finales del 2007 (OP de Ecuador). Actualmente, el PNUD ha lanzado un nuevo programa internacional como seguimiento al Hurist: el Programa Global de Derechos Humanos (PGDH), hoy (mediados 2007) en proceso de elaborar su agenda de trabajo (2007-2011).

3 Tanto para evitar la exclusión de alguno de sus posibles beneficiarios como la utilización indebida del mismo por parte de otros actores (por ejemplo, los Estados).

4 El PNUD y los pueblos indígenas: una política de compromiso (PNUD, 2001: 2).

5 El impulso creativo del Hurist se remonta a la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos de Viena (1993) donde la comunidad internacional expresó su compromiso para buscar una mayor coherencia entre las políticas de desarrollo sociales y económicas, los programas y los proyectos, y los principios y los estándares internacionales de derechos humanos. Las reformas de 1997 introducidas por el Secretario General de las NNUU fueron seguidas por esta política del PNUD.

6 Documento de programa: GLO/99/615 (revisado después de la “Revisión de medio término” 2001).

Durante la primera fase del Hurist (1999-2002), los esfuerzos se centraron especialmente en dar apoyo a los Planes de Acción Nacionales de Derechos Humanos, así como en fortalecer las capacidades en derechos humanos de las OP del PNUD a través del apoyo en la programación, así como en la contratación de UNV especializados en derechos humanos. Durante la segunda fase del programa (2002-2006, y 2007 para el componente indígena), mientras se continuó con la línea de trabajo iniciada, se ha hecho especial atención a la revisión de los programas de país del PNUD desde un EBDH, así como al desarrollo de metodologías y su comprobación en las principales áreas de trabajo del PNUD: políticas de desarrollo humano para reducir la pobreza, VIH/SIDA; manejo medioambiental y uso de energía; gobernanza descentralizada e instituciones de gobierno; y PPII.

Específicamente, después de la “Revisión de medio término” (2001), los objetivos del Programa han sido: (i) aplicar un EBDH a la programación del PNUD; (ii) fortalecer los sistemas de derechos humanos; (iii) desarrollar herramientas para la programación basada en derechos humanos; y (iv) dar apoyo así como aprender de los asociados. El objetivo inmediato 1.4. del primer objetivo arriba mencionado ha sido comprometerse con los PPII.

B. COMPROMETERSE CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS

De acuerdo con el EBDH para el desarrollo, bajo el paraguas del Hurist y teniendo como inspiración el entonces recientemente creado Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, en 2003 la División de las OSC del PNUD (junto con el RBLAC) y la Unidad de Indígenas y Minorías de la OHCDH (que formaron la coordinación Hurist para el componente) acordaron trabajar conjuntamente para profundizar la implementación de los derechos de los PPII a través de la participación más efectiva de sus organizaciones en los procesos de las NNUU, al igual que para ayudar a aumentar el conocimiento sobre sus derechos y los mecanismos para asegurarlos. Por una parte, la OACDH tenía una experiencia invaluable, especialmente coordinando tanto el Grupo de Trabajo de Poblaciones Indígenas en Ginebra (desde 1982), como la Primera Década Internacional de los Pueblos Indígenas, el entonces Grupo de Trabajo sobre la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, y el mandato del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los PPII, Rodolfo Stavenhagen.⁷ Por otra, el PNUD estaba definiendo y tratando de implementar su política sobre este grupo.

Después de tres años de consultas a escala global, en septiembre de 2001, el PNUD lanzó su política sobre PPII a través de la nota orientativa llamada “El PNUD y los pueblos indígenas: una política de compromiso”. La política se basa en el marco internacional de derechos humanos, así como en los objetivos alcanzados en la Cumbre del Milenio. El objetivo de la política es guiar el trabajo del PNUD en la construcción de asociaciones sostenibles con los PPII y sus organizaciones para así reducir la pobreza y poder alcanzar la paz. Más específicamente, estas

.....
⁷ Como se verá en esta memoria, la Unidad de Minorías e Indígenas de la OACDH ha participado directamente en la creación de los mecanismos consultivos con los PPII de los UNCT, a través de las misiones a Bolivia, Ecuador, y Guatemala de la coordinación Hurist.

asociaciones tienen como objetivo adoptar un ambiente propicio que: promueva la participación de los PPII en todos los niveles de presa de decisiones; asegure la coexistencia de sus sistemas socio-políticos, culturales y económicos; y desarrolle la capacidad de los gobiernos para construir políticas y programas más inclusivos. Básicamente, la política reconoce los derechos de los PPII y su rol y contribución vital para el desarrollo.

De esta manera, comprometerse con los PPII a través del Hurist ha significado apoyar e implementar proyectos en diferentes países para asegurar un EBDH para el desarrollo para los PPII, incluyendo tres iniciativas innovadoras e importantes en América Latina.⁸

II. CONTEXTO REGIONAL Y ÚLTIMOS DESARROLLOS DE LAS NNUU

A. MOBILIZACIÓN ÉTNICA MODERNA

“Quiero lo que tengo de indio” es un graffiti que se puede ver en las calles de Quito y que expresa algo más que una opinión personal. Es un signo de la nueva conciencia de pertenencia que los PPII han ido adquiriendo a lo largo de los últimos treinta años. Durante este período de tiempo, gran número de grupos se han organizado a partir de su pertenencia étnica y/o alrededor de cuestiones culturales. Estas organizaciones modernas se han extendido a lo largo del Continente con una vitalidad sorprendente, lo que ha acabado mostrando una realidad escondida: en América Latina hay un número estimado de 50 millones de PPII que representan hasta un 11% de la población de la región. Es más, en algunos países, como Guatemala y Bolivia, los PPII son más de la mitad de la población. Sin embargo, representan el segmento más pobre de las sociedades donde viven, lo que muestra una situación histórica de marginación social, exclusión política, y explotación económica.

Durante los años noventa, el movimiento indígena se organizó sobretudo alrededor de cuatro temas: (i) lucha por la participación política (definición del Estado, descentralización regional y reforma del sistema legal); (ii) tierras; (iii) control sobre los recursos naturales; y (iv) protección de la lengua. Básicamente, la demanda clave era (y continúa siendo) poder tener un estado plural, heterogéneo, que nazca de un diálogo entre las diferente culturas que lo componen.

Como resultado de los procesos de globalización y de la extensión de crisis políticas y económicas nacionales, en los últimos años gran parte de las demandas que los gobiernos latinoamericanos han tenido que enfrentar tienen relación con los movimientos de los PPII, que han levantado su voz para que sus preocupaciones sean tomadas en cuenta, a la vez que pidiendo sus derechos: México y Guatemala, Ecuador, Bolivia... Hasta el momento, los grupos indígenas organizados, con algunas excepciones, son un ejemplo de cómo se puede abordar la política desde vías pacíficas y democráticas.

⁸ Para una visión preliminar de los proyectos piloto tanto de Ecuador como de Kenya véase el Informe de la misión de evaluación del Hurist (2005: 21-24).

B. ÚLTIMOS DESARROLLOS DE LAS NNUU CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Las NNUU han sido pioneras e innovadoras al tratar las cuestiones indígenas. El Convenio 169 de la OIT, el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, y el Relator Especial son buenos ejemplos. Recientemente, el establecimiento en 2002 del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (FPCI), que asesora directamente al Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC), ha sido un hito para las demandas indígenas, incluyendo la declaración de la Segunda Década Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo (“Asociaciones en Acción y Dignidad: 2004-2015) bajo la coordinación del Sub-Secretario General para Asuntos Económicos.⁹ Otro logro reciente e importante ha sido la adopción en septiembre de 2007 de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En América Latina, se ha de remarcar que los PPII emergieron como una temática clave para NNUU especialmente desde la visita del Secretario General a Bolivia, Chile, Ecuador y Perú en Noviembre de 2003 y la subsiguiente carta oficial pidiendo que los problemas de los PPII deberían estar más unidos con la agenda del desarrollo y con la prevención de conflictos. Igualmente se remarcó que los PPII están en lo más bajo de la escala para poder alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

III. INICIATIVAS POR PAÍS

En el 2004, Hurist lanzó dos proyectos piloto, en Ecuador y en Kenia.¹⁰ Dos años más tarde, en el 2006, el programa continuó sus tareas en Ecuador y fue extendido a Bolivia y a Guatemala con tres objetivos inmediatos interrelacionados: (i) sensibilizar e incrementar la conciencia en la sociedad sobre los derechos indígenas; (ii) desarrollar la capacidad del personal de las NNUU para tratar cuestiones indígenas; y (iii) promover mecanismos de diálogo para asegurar un EBDH para el desarrollo para los PPII (incluyendo cuando sea posible y necesario la creación de un mecanismo nacional consultivo entre el sistema de las NNUU y las organizaciones de los PPII).¹¹ Los proyectos financiados por la ACCD tuvieron un período de implementación de un año tanto para Bolivia como para Guatemala, y un año y medio para Ecuador.

Los países fueron especialmente escogidos por su porcentaje indígena, ya que en Bolivia y Guatemala los indígenas son más de la mitad de la población total, y son un segmento importante y determinante políticamente en el Ecuador. Además, en los tres países se han experimentado

9 Resolución A/RES/59/174. Véase: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/en/second.html>

10 En Kenya, el Programa facilitó la formación de UNIPACK (el Comité asesor sobre pueblos indígenas de NNUU en Kenya), el primer mecanismo de consulta de este tipo bajo el paraguas de Hurist, un hito que ha continuado con mecanismos similares en América Latina.

11 Para más información y los documentos de proyecto completos véase el portal web de la División de las OSC (BRSP): <http://www.undp.org/partners/cso/indigenous2.shtml>

crisis políticas. Guatemala es un país de post-guerra con un problema importante de impunidad y abuso de derechos humanos. El movimiento indígena está altamente fragmentado, si bien la reciente postulación de la galardonada con el Nobel Rigoberta Menchu evidencia un resurgimiento de las aspiraciones políticas del segmento más pobre de la población. Bolivia y Ecuador son países con crisis políticas permanentes, determinadas en los últimos años por la emergencia de la política de raigambre étnico o cultural. Además, ambos países están en procesos cruciales para reestructurar el marco legal de la nación a través de procesos constituyentes, en parte con la aspiración de un Estado más plural e inclusivo.

A. ECUADOR: PROYECTO PILOTO HURIST Y SEGUNDA FASE



Primer taller nacional para constituir un mecanismo de diálogo/consultivo entre las organizaciones de los pueblos indígenas y el SNU (Quito, Ecuador, 7 de junio de 2006).

En Ecuador, el componente indígena del proyecto Hurist empezó en marzo de 2004 con una misión conjunta de las sedes PNUD/OACDH para realizar el primer de varios talleres previstos en el documento de proyecto llamado “Hurist y Poblaciones Indígenas”¹². Se escogió Ecuador como proyecto piloto dentro del marco de la nueva “ventana” del programa Hurist centrada en PPII debido al perfil de país y al interés mostrado por la OP. Los talleres tenían el objetivo de (i) obtener información de primera mano sobre el terreno en referencia a las necesidades de la población; (ii) discutir posibles mecanismos consultivos entre los PPII y las NNUU; y (iii)

identificar posibles elementos para un futuro proyecto enfocado en PPII y DDHH. A través de los talleres, tres áreas principales sobre DDHH fueron identificadas: (i) garantías constitucionales; (ii) participación, y (iii) desarrollo con identidad. Es valioso mencionar que fue la primera vez que el PNUD-Ecuador organizaba actividades al nivel de la base con la perspectiva de estructurar un proyecto específico para PPII.

Gracias al proyecto piloto se obtuvieron algunas conclusiones, útiles para la entonces futura segunda fase del proyecto Hurist:

- Fragmentación del movimiento indígena.
- Debilidad de los organismos del Estado que trabajan en temas indígenas. La Dirección Nacional de Salud Indígena y la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB) tienen un presupuesto limitado. El Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE) fue creado por un decreto presidencial (puede ser fácilmente desmantelado, si bien no es probable que ocurra), y su Secretario Ejecutivo ha sido nominado por el Presidente de la República (hasta ahora era escogido por las organizaciones indígenas). Actualmente está dividido en dos corrientes: una apoya al Secretario Ejecutivo y otra se le opone.¹³ La Dirección Indígena de la Oficina del Defensor del Pueblo (DINAPIN) sufre una falta importante de presupuesto y tiene poco personal.¹⁴ A sus defensores indígenas les falta una definición clara ante los comisionados provinciales del Defensor del Pueblo, no tienen presupuesto, y deben ser capacitados en temas de derechos humanos.
- Al nivel del Estado no hay ni mecanismos definidos ni políticas públicas para implementar los derechos colectivos.
- Hay una falta de leyes secundarias de la Constitución que favorezcan los derechos de los PPII (aunque el artículo 18 de la Constitución da directa aplicabilidad de estas disposiciones, la regulación daría mecanismos de implementación más claros).
- Falta general de conocimiento sobre el sistema de las NNUU, los derechos humanos, los derechos colectivos y los mecanismos de protección de estos derechos. Esto fue indicado tanto en Quito como en los talleres regionales. En el taller de Baños, por ejemplo, el 100% de participantes jamás escuchó hablar de la Convención 169 de la OIT.
- Discriminación de facto contra los PPII (para mayores detalles véanse las “Recomendaciones y observaciones” del CERD para Ecuador).
- Se necesita crear un diálogo entre organizaciones y entre las organizaciones y el Estado. Los participantes subrayaron en varias ocasiones la necesidad que tienen las organizaciones de los PPII para discutir una línea común de acción en la implementación de los derechos humanos y colectivos, para después discutirlo con el Estado. Adicionalmente, representantes indígenas han pedido al PNUD intervenir en casos específicos como mediador, ya que es visto como un actor neutral más allá de las disputas partidistas.

13 Desde una perspectiva legal, la situación inestable de las instituciones públicas indígenas cambió con la adopción de la “Ley orgánica de las instituciones públicas de los pueblos indígenas que se autoidentifican como nacionalidades de raíces ancestrales” (11 de septiembre de 2007).

14 Portal web en: <http://www.defensordelpueblo.gov.ec/dir-com/dir-indigena.php>

Como el movimiento indígena en Ecuador estaba (y sigue estando) fragmentado, para desarrollos futuros del Hurist se vio fundamental encontrar un asociado fiable aceptado por los PPII. Este asociado fue la DINAPIN, presente a lo largo del país con sus defensores indígenas y vista desde los PPII como un organismo del Estado no politizado. Adicionalmente, la Oficina del Defensor del Pueblo no puede ser suprimida fácilmente (a diferencia de otros organismos del Estado que trabajan en cuestiones indígenas), ya que fue creada por la Constitución de 1998. Sin embargo, se remarcó que la DINAPIN era una Dirección reciente y era necesario su fortalecimiento para consolidar su capacidad en la gestión de proyectos.

Finalmente, el proyecto piloto Hurist en Ecuador coordinó todas sus actividades con el Grupo de Trabajo Interagencial del EPNU sobre Cuestiones Interculturales, el cual disemina información, contribuye a la coordinación de políticas, programas y proyectos, y ha inspirado el establecimiento de un mecanismo similar en Bolivia.

Fortalecimiento del goce de los derechos humanos y los derechos colectivos por parte de los pueblos indígenas en el Ecuador¹⁵

Con la experiencia acumulada gracias a la implementación del proyecto piloto, la segunda fase del Hurist Ecuador se centró en el desarrollo de un proyecto con los siguientes cuatro objetivos: (i) fortalecer la oficina de la DINAPIN; (ii) fortalecer los mecanismos existentes de diálogo a nivel nacional y crear nuevos mecanismos centrados en la implementación de los derechos humanos a través del establecimiento de un foro nacional de PPII; (iii) difundir la interculturalidad, los derechos humanos y los derechos colectivos con énfasis particular en la inserción en la malla curricular de la educación primaria de la DINEIB de estos derechos; y (iv) promover el enfoque de derechos humanos de los pueblos indígenas en la cooperación internacional.

Siguiendo con el éxito de la fase piloto (2003-2004), la segunda fase del Hurist Ecuador fue implementada a través de la DINAPIN (modalidad NEX). Siendo uno de los objetivos del proyecto, el fortalecimiento de esta institución gubernamental se realizó a través de la capacitación de su red de defensores indígenas a partir de un nuevo manual, de la publicación de su anuario, así como a través de la elaboración de diferentes estudios sobre cuestiones cruciales para los PPII incluyendo: (i) la implementación de los derechos colectivos; (ii) el significado del consentimiento previo, libre e informado; y (iii) la inclusión de derechos humanos y colectivos en el sistema curricular escolar intercultural. También debe remarcarse que se realizaron talleres de capacitación a lo largo y ancho del país en la mayoría de las nacionalidades indígenas: quichua, kichwa, shuar, zápara, siona, secoya, awa, y chachi. Además, se realizó un taller nacional de género como eje transversal el 20 de septiembre de 2007.

Actualmente continúan las discusiones para identificar las modalidades para la creación de un mecanismo consultivo del EPNU con los PPII, incluyendo el desafío de una representación equitativa por parte de las organizaciones indígenas. Los principales talleres para cumplir este objetivo fueron realizados el 7 de junio, el 9 de agosto, y el 4 de octubre de 2006. Este mecanismo consultivo o “consejo” (en el documento de proyecto citado como “foro”) tendría el mandato de asesorar al sistema de las NNUU en el Ecuador sobre la planificación, la implementación y la

.....

evaluación de sus políticas y programas sobre PPII, así como ayudar al sistema de las NNUU en las estrategias para promocionar y asegurar los derechos humanos y colectivos de los PPII en el país. En concreto, el consejo también apoyaría el seguimiento de las recomendaciones tanto del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas como del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas (quien visitó el país en el 2006).¹⁶ La creación de este consejo se complementó con un proceso de consulta para elaborar un informe nacional sobre las organizaciones de los PPII y los ODM, el primero de esta naturaleza en el Ecuador, así como prestando apoyo a las organizaciones de los PPII para la Quinta y la Sexta sesión del Foro Permanente antes citado.

B. BOLIVIA: DIÁLOGO SOBRE DERECHOS INDÍGENAS E INTERCULTURALISMO



Segundo taller nacional para constituir un mecanismo de diálogo/consultivo entre las organizaciones de los pueblos indígenas y el SNU (La Paz, Bolivia, 21-22 de agosto de 2006).

En el marco general del Hurist, Bolivia inició en 2006 el proyecto titulado “ Diálogo sobre Derechos Indígenas e Interculturalismo”¹⁷. A través de este proyecto, el PNUD y la OACDH se han comprometido con las organizaciones de los PPII, así como con las otras agencias

de las NNUU, para trabajar en cuestiones indígenas. Los objetivos del proyecto han sido: (i) hacer más sensible a la sociedad boliviana sobre la importancia de la interculturalidad y sobre el reconocimiento de los derechos de los PPII (a través de la publicación y la amplia difusión de información y de documentos de análisis); (ii) fortalecer las organizaciones indígenas a través de su más efectiva participación en los procesos de las NNUU, mientras se profundiza su conocimiento sobre los derechos indígenas y los mecanismos para implementarlos; y (iii) promover foros de diálogo entre representantes indígenas y no indígenas durante la preparación e instalación de la Asamblea Constituyente, para así garantizar el reconocimiento efectivo de los derechos de los PPII y la naturaleza intercultural de la sociedad boliviana.

En referencia al primer objetivo, el proyecto Hurist ha facilitado la producción y la amplia difusión de dos importantes informes sobre PPII en Bolivia. El estudio titulado *Gama étnico-lingüística de la población boliviana* fue reimpresso, e incluye un sistema de información geográfica que detalla, desde el nivel nacional al comunitario, la composición étnica y lingüística de la población boliviana. Se basa en una metodología innovadora que combina las variables de auto-identificación, lengua hablada y materna, de acuerdo a los datos producidos por el Censo Nacional 2001.

Basados en esta metodología, la segunda publicación, titulada *Pueblos Indígenas Originarios y los Objetivos de Desarrollo del Milenio* fue elaborada conjuntamente con la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE¹⁸) del gobierno y el sistema de las NNUU. Identifica las lagunas que existen entre las poblaciones indígena y no indígena en la consecución de los ODM, incluyendo un estudio local piloto en la comunidad indígena de Amarete. La publicación fue elaborada como parte de las recomendaciones de la Quinta Sesión del Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas celebrada en la ciudad de Nueva York en mayo de 2006.

Además, a través del proyecto, el PNUD ha involucrado a UDAPE para mejorar las fuentes existentes de información (censos, encuestas, registros administrativos, etc.), y desarrollar un sistema de indicadores que puedan reflejar mejor la visión indígena de bienestar. Finalmente, en referencia a la diseminación de información, el equipo a cargo de los Informes de Desarrollo Humano Nacionales de Bolivia ha producido un programa de radio sobre cuestiones importantes para el desarrollo que son emitidos en español y en las dos lenguas indígenas más habladas del país (quechua y aymara).

Además, la OACDH ha realizado dos talleres internos de capacitación para el personal de las NNUU. El primero de ellos fue organizado el 13 de junio y estaba centrado en los mecanismos de las NNUU para asegurar los derechos de los PPII. El segundo se realizó el 26 de noviembre alrededor del proyecto de declaración de los derechos de los PPII.

Por una parte, en referencia al segundo objetivo, en cooperación con el Ministro de la Presidencia y de la OIT, un taller técnico sobre el derecho a la consulta implícito en el Convenio 169 fue mantenido los días 4 y 5 de septiembre de 2006. Expertos de Colombia, México y Ecuador estaban entre los participantes de este acontecimiento dirigido a los funcionarios de los poderes del Estado ejecutivo y judicial, y a los líderes de las organizaciones de los PPII.

Además, un taller consultivo sobre “Pueblos indígenas y ODM” fue organizado en cooperación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cultura en Diciembre de 2006. El proyecto también apoyó la delegación boliviana a la Quinta Sesión del Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas, y se trabajó para una participación más amplia y representativa de las organizaciones indígenas para la futura Sexta Sesión en el 2007.

Finalmente, gracias al proyecto Hurist en Bolivia, se ha establecido un mecanismo consultivo del EPNU con los PPII. Este hito fue alcanzado después de tres talleres mantenidos el 14 de junio, los días 21 y 22 de agosto (ambos talleres en La Paz), y el 16 de octubre de 2006 (Santa Cruz de la Sierra). Los objetivos de este tipo de mecanismo son: (i) asesorar a las agencias del SNU en estrategias que promuevan el cumplimiento y el ejercicio de los derechos de los PPII, originarios y campesinos con enfoque intercultural de desarrollo y con equidad de género; (ii) en el marco de la construcción de la interculturalidad, fortalecer la capacidad de las agencias del SNU de incorporar la perspectiva indígenas, originaria y campesina en la planificación, implementación, seguimiento y evaluación de sus programas de desarrollo, ratificando el reconocimiento de los derechos a la transparencia, participación y consulta; (iii) fortalecer la incorporación de la temática indígena en las políticas de la ONU y profundizar el seguimiento en el país de las resoluciones y recomendaciones del Foro Permanente y de la ONU sobre la temática indígena, originaria y campesina; (iv) ampliar y mejorar la participación de representantes legítimos de las cinco organizaciones nacionales indígenas, originarias y campesinas de Bolivia en el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU.

En referencia a la composición del mecanismo, este está compuesto por el llamado “Consejo Nacional Extendido”, constituido por los representantes de las cinco organizaciones de PPII y campesinas más grandes del país, incluyendo la presencia de organizaciones departamentales y regionales afiliadas, además de delegados de agencias de NNUU. El Ministro de Asuntos Exteriores también tiene un delegado, quien participa como observador. La tarea del Consejo es elaborar, aprobar y evaluar un plan de trabajo. El Consejo se convocará dos veces al año. Además, hay un Comité de Coordinación, conformado por cinco representantes de las organizaciones nacionales de los PPII, y cinco delegados de las agencias de NNUU. La tarea del comité es hacer seguimiento de las recomendaciones originadas en el Consejo y concretizar la agenda. Se reúne cuatro veces al año y siempre cuando el Comité lo crea necesario.

En referencia a la agenda acordada, al nivel nacional el mecanismo tratará: (i) la promoción y transversalización de derechos con equidad de género; (ii) tierra y territorio y desarrollo productivo; (iii) gobernabilidad y participación en la gestión pública; (iv) lucha contra la pobreza y el hambre; seguridad y soberanía alimentaria; (v) derecho a la educación, salud y seguridad social; (vi) recursos naturales y medio ambiente; (vii) afirmación cultural y cosmovisión indígena originaria. Al nivel internacional, el mecanismo tratará: (i) el seguimiento al Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas y a otros organismos multinacionales; y (ii) la consolidación y creación de alianzas regionales e internacionales con otros organismos y organizaciones indígenas, campesinas y originarias.

Por último pero no por ello menos importante, siguiendo el ejemplo de la OP de Ecuador, se ha creado el Grupo de Trabajo Interagencial de NNUU sobre Asuntos Indígenas. El principal objetivo de este grupo temático es fortalecer la capacidad técnica e institucional del sistema de las NNUUU sobre asuntos relacionados con los derechos indígenas y la interculturalidad, así como apoyar el empoderamiento de los PPII mediante el incremento de las asociaciones con sus organizaciones representativas.

C. GUATEMALA: DIÁLOGO ENTRE CIUDADANOS INDÍGENAS, LAS NACIONES UNIDAS Y EL ESTADO



Segundo taller nacional sobre interculturalidad: Huriist y más allá (Ciudad de Guatemala, Guatemala, 11 de diciembre de 2006).

Durante los días 17 y 18 de julio de 2004 se realizó en Antigua, Guatemala, el taller titulado “Multiculturalidad, pueblos indígenas y gobernabilidad” con la aspiración de: (i) aportar elementos de reflexión política y programática sobre estos temas, tanto en Guatemala como en América Latina; y (ii) compartir estudios, mejores prácticas, y lecciones aprendidas, y analizarlos desde las perspectivas política, técnica, y académica. De hecho, el taller se había podido dar gracias a una nueva situación (local, internacional, institucional) focalizada en los PPII: el interés del nuevo gobierno (enero de 2004), y especialmente del Vicepresidente; el apoyo activo del así llamado GRUTIM; las recomendaciones del seminario realizado en 2002 en Guatemala titulado “Democracia, ciudadanía, y diversidad”; el lanzamiento de la política del PNUD para los PPII (2002), la “Encuesta 2004 sobre el Compromiso del PNUD con los Pueblos Indígenas en América Latina” (División de las OSC/RBLAC), y el primer taller Huriist para PPII realizado en Ecuador en marzo de 2004.¹⁹

Entre las recomendaciones del taller de Guatemala en el 2004 se pueden apuntar: (i) retomar y profundizar en la comprensión de los temas tratados en el Sexto Informe Nacional de Desarrollo Humano (2005); y (ii) continuar y ampliar el trabajo en la lucha contra la pobreza y el desarrollo de los pueblos indígenas.

En relación con el ultimo punto, con el apoyo de la ACCD y bajo el paraguas del Hurist, en enero de 2006 la Oficina de País empezó a ejecutar el proyecto “Diálogo entre ciudadanos indígenas, las Naciones Unidas y el Estado de Guatemala”²⁰ con el objetivo de: (i) promover los derechos humanos individuales y colectivos de los PPII; (ii) fortalecer los mecanismo existentes para la protección y promoción de estos derechos; (iii) estimular el debate al nivel nacional; y también (iv) promover el EBDH para los PPII en la cooperación internacional.

En Guatemala, el Hurist para PPII ha sido implementado conjuntamente con el PASOC (programa especialmente dirigido a fortalecer las organizaciones de la sociedad civil) y ha tenido tres objetivos inmediatos: (i) intentar recuperar el GRUTIM y realizar un segundo taller sobre multiculturalidad; (ii) trabajar en el desarrollo de capacidades para los participantes de los Consejos de Desarrollo en cuatro departamentos y en sus propios idiomas; y (iii) promover el pluralismo jurídico en las instituciones jurídicas a través de la Sub-Comisión de Acceso a la Justicia de la Comisión de Justicia (ambas establecidas a través de los Acuerdos de Paz de 1996).²¹

En el país, los derechos de los PPII permanecen como un serio desafío. La estrategia para implementar un EBDH para el desarrollo se centra en promocionar los mecanismos creados dentro del marco de los Acuerdos de Paz. Así, el mecanismo consultivo, la idea central del Hurist para los PPII, se desarrolla fortaleciendo la participación de los PPII en los ya creados “Consejos de Desarrollo” (espacios oficiales para consultar y evaluar políticas de desarrollo nacionales, departamentales y locales). En este contexto, se ha producido un manual y una serie de videos sobre auditoria social para capacitar a sus representantes en sus propios idiomas. Además, se realizaron nueve talleres de capacitación en departamentos con importante población indígena y de prioridad para el PNUD: tres en Alta Verapaz, tres en Baja Verapaz, y tres en Chiquimula.

Con el ánimo de recuperar el GRUTIM (o un grupo de trabajo inter-agencial similar en un futuro próximo), se ha elaborado un manual para incluir de manera transversal el componente de PPII en los proyectos de desarrollo, el cual ha sido publicado y distribuido ampliamente a través de las agencias de NNUU y de ONGs nacionales. De acuerdo al manual, en Guatemala hay tres documentos principales como marco operacional para asegurar los derechos indígenas: (i) los Acuerdos de Paz de 1996; (ii) el Convenio 169 de la OIT; y (iii) el informe del Relator Especial Rodolfo Stavenhagen.²² El manual ya está siendo implementado en una fase piloto para transversalizar el componente indígena en dos proyectos del PNUD. Además, se realizó un segundo taller sobre multiculturalidad en ciudad de Guatemala el 11 de Diciembre de 2006, especialmente con el objetivo de tener una evaluación de medio término del componente del Hurist y dar nuevas perspectivas para su extensión tanto temporal (del 2007 en adelante como

20 GUA/31906 (junto con el PASOC). Portal web en: http://www.pasoc.org.gt/acerca_pasoc_es.asp

21 Para las tareas pendientes de los Acuerdos de Paz véase: “Retomando el camino: tareas pendientes en la construcción de la paz” (MINUGUA, 2004).

22 E/CN.4/2003/90/Add.2.

geográfica(especialmente a Nicaragua y Perú, países donde además de su alto porcentaje de población indígena sus Oficinas de NNUU han estado desde hace tiempo interesadas en implementar un proyecto bajo el paraguas Hurist).²³

Finalmente, en cuanto al tercer objetivo, el Hurist también ha apoyado la participación indígena en la Sub-comisión de Acceso a la Justicia de la Comisión de Justicia, ambas establecidas a través de los Acuerdos de Paz teniendo como mandato asesorar y evaluar las funciones y reformas legales del Estado. Además, en el marco de la Comisión, se ha elaborado y publicado un estudio sobre el acceso a la justicia en referencia a los PPII, el cual fue presentado oficialmente el 29 de mayo de 2007. Finalmente, se ha de añadir que el Hurist también apoyó el seminario de alto nivel sobre la consulta en el marco del Convenio N°169 de la OIT celebrado en Guatemala ciudad los días 29 y 30 de noviembre de 2006.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. CONCLUSIONES

A pesar del avance de los sistemas democráticos en los últimos años, el contexto social de América Latina bien puede ser definido por su extrema desigualdad económica e inestabilidad política, siendo los PPII el segmento más pobre de la población de los países donde forman parte y, por ende, los principales sujetos de abuso de derechos humanos. Además, en años recientes, han llegado a ser también protagonistas de cambios sociales producidos a través de movimientos sociales innovadores, que en general son mostrados como ejemplos de vías pacíficas y democráticas de implicarse en la política. Esto está relacionado, en un proceso de retroalimentación, con la emergencia en los niveles nacional y global del tema de los derechos de los PPII (como derechos colectivos más que únicamente como derechos humanos individuales). Desde un EBDH, las NNUU y específicamente el PNUD tiene un rol crucial para asegurar y promover estos derechos, ya que la relativamente nueva aproximación al desarrollo significa que más que un acto de caridad, la reducción de la pobreza se convierte en una obligación jurídica. Después de la Cumbre del Milenio, esta aproximación está inevitablemente unida con la consecución de los ODM para el 2015.

Sin embargo, los datos de hoy día muestran que aún hay cierta reticencia desde el PNUD para implicarse efectivamente con los PPII. En el 2004 un encuesta corporativa ya remarcaba que el área del PNUD de Gobernabilidad (incluyendo la protección y promoción de los derechos humanos como temas transversales, conjuntamente con la igualdad de género) debía fortalecer su trabajo con PPII, ya que había pocos proyectos con este foco, e incluso éstos estaban limitados y aislados.²⁴

23 En el taller participaron: Beat Rohr, Hans Petter Buvollen, Fernando Masaya, Feliciano Mendoza, Ana Antonia Reyes, Hugo Cayzac, y Karin Slowing (PNUD-Guatemala); Miriam Chavajay y Johanna Calvo (OACDH-Guatemala); Christian Jetté y Vilma Romero (PNUD-Bolivia); José Parra y Mónica Chuji; (OACDH para la región andina), Mario Solari (PNUD-Peru), Valdrack Jaentschke (PNUD-Nicaragua), y Ferran Cabrero (enlace PNUD-ACCD para el Hurist-PPII).

24 "Survey of UNDP Engagement with Indigenous Peoples in Latin America" por Ferran Cabrero (RBLAC/CSO Division, marzo 2004).

Esta realidad fue reafirmada casi tres años más tarde por un estudio interno, cuando dice “hay pocos proyectos y programas en el PNUD que se estén focalizados especialmente en PPII e incluso menos en derechos de los PPII”.²⁵ En esta situación, los Hurist para PPII han sido una celebrada excepción.

El espíritu del Hurist para PPII fue ayudar en asegurar los derechos indígenas haciendo más efectiva la participación de las organizaciones de los PPIII en los procesos de las NNUU, a la vez que fortaleciendo su conocimiento sobre derechos indígenas y los mecanismos para implementarlos. Así, prácticas y principios como el reconocimiento, la consulta, y el llamado “consentimiento previo, libre e informado” fueron vistos como la base desde donde desarrollar un verdadero EBDH. En Ecuador (un año y medio de extensión), Bolivia, y Guatemala (un año ambos proyectos) el Hurist para PPII ha tenido tres objetivos inmediatos interrelacionados: (i) sensibilizar y aumentar la conciencia en la sociedad sobre los derechos indígenas; (ii) desarrollar la capacidad del personal de las NNUU para tratar la temática indígena; y (iii) promover los mecanismos de diálogo (incluyendo cuando sea posible y necesario la creación de un mecanismo consultivo nacional entre el SNU y las organizaciones de los PPII). En el caso de Ecuador, el primer objetivo se ha sido cumplido a través de la DINAPIN (modalidad NEX) como una estrategia para fortalecer esta institución del Estado.

En los tres países, el primer objetivo se aseguró con la edición ya sea de estudios de investigación innovadores con datos desagregados, manuales, anuarios institucionales, investigaciones importantes sobre la aplicación de los derechos humanos, curriculums académicos, como por la retransmisión a través de la radio y el video.

La capacitación de funcionarios de NNUU para tratar asuntos indígenas (segundo mayor objetivo) era crucial para aumentar las capacidades corporativas. El manual para ser usado por profesionales en todos los ciclos de los proyectos y los programas para incluir los temas indígenas y asegurar los derechos de los PPII es un hito en Guatemala. En Ecuador, el Hurist ha participado activamente en el Grupo de Trabajo Interagencial sobre Asuntos Interculturales, además de facilitar iniciativas como el futuro informe sobre PPII y ODM, y de asegurar un enfoque intercultural en el UNDAF. Bolivia se ha visto beneficiada por talleres activos de capacitación hasta el punto de crear el primer Grupo de Trabajo Interagencial de NNUU sobre Interculturalidad, siguiendo el ejemplo de Ecuador. Se espera que estas actividades y espacios de coordinación puedan traducirse en un compromiso más grande con las necesidades y las propuestas de los PPII, asegurando sus derechos a la vez que implementando nuevos proyectos y programas para asegurar un verdadero EBDH para el desarrollo. Finalmente, hay el objetivo visto por muchos como el espíritu principal del Hurist para PPII, claramente orientado hacia procesos: el mecanismo consultivo o de diálogo.

De acuerdo a sus diferentes contextos, los tres países muestran diferentes aproximaciones y tiempos para constituir dichos mecanismos. En Ecuador, debido a la actual fragmentación del movimiento indígena, aún siguen las discusiones para identificar modalidades para poder crear el mecanismo, incluyendo el tema de la representación. Bolivia ya ha constituido un instrumento de diálogo nacional entre las organizaciones de los PPII y el SNU, el primero de esta naturaleza en el país.

.....

²⁵ “UNDP and Indigenous Peoples. Towards effective partnerships for human rights and development” por Max Ooft (Oslo Governance Centre, noviembre 2006).

En referencia a Guatemala, gracias a los Acuerdos de Paz (1996), antes del Hurist ya había un mecanismo consultivo desde un EBDH: los llamados “Consejos de Desarrollo”. Así, el Hurist ha ayudado a fortalecer la participación de los PPII a través de la capacitación de sus representantes indígenas.

Debido a sus implicaciones políticas, la creación o la activación de los mecanismos de diálogo/consultivos se convierte en un reto importante. Primeramente, es así para las OP de NNUU y de los Gobiernos. Hurist ha mostrado que para que se consiga este objetivo es crucial tener un ambiente habilitante (por ejemplo, Bolivia). Segundo, aunque de alguna manera condicionado por la agenda política nacional, el rol del Representante Residente de las Naciones Unidas es determinante. Además, se ha de tener presente la unidad o la fragmentación del movimiento indígena. Un movimiento fragmentado y la mayoría de veces dividido se traduce en problemas crecientes tanto en el proceso de establecer el mecanismo consultivo como en su actividad de trabajo (por ejemplo Ecuador y Guatemala). Por último pero ciertamente no menos importante, se comprobó también que las misiones internacionales desde Nueva York y Ginebra (puntos focales en PPII, consultores internacionales) en los primeros talleres facilita el proceso, ya que amplía la perspectiva de implementación del proyecto, y las organizaciones de los PPII pueden percibir la importancia que NNUU da a este tipo de iniciativas.

En resumen, evaluar la ejecución del Hurist para PPII en América Latina a partir de los objetivos de los tres documentos de proyecto refleja un compromiso importante desde el PNUD para abordar los desafíos de los PPII desde un EBDH. A pesar de la corta implementación del Hurist para PPII, este ha contribuido con resultados significativos para ayudar a asegurar los derechos indígenas, habiendo alcanzado ya un impacto importante. En concreto, el Hurist para PPII ha tenido el siguiente impacto:

- Ha sensibilizado en derechos y cuestiones indígenas a los funcionarios de tres OP.
- Ha incrementado la sensibilización general de la población sobre la situación de los PPII y especialmente de éstos en sus derechos.
- Ha incrementado el conocimiento de la situación actual de los PPII.
- Ha incrementado las capacidades de las instituciones del Estado para asegurar derechos indígenas.
- Ha incrementado las capacidades, la coordinación y la facilitación de los asuntos indígenas en el SNU.

B. RECOMENDACIONES

Las siguientes recomendaciones en parte se deben al taller regional Hurist realizado en Guatemala el 11 de Diciembre de 2006 con el objetivo de tener una revisión de medio término del componente de programa y dar nuevas perspectivas para su posible extensión.

General

- Fortalecer la involucración del PNUD con los PPII desde un EBDH.
- Siguiendo con la reforma de las NNUU (1998) y en base a la exitosa experiencia del Hurist para PPII, fortalecer la colaboración con la Unidad de Indígenas y Minorías de la OACDH, e incluso empezar o profundizar la colaboración con otras agencias como la OIT.
- Fortalecer el SURF-Panamá en su capacidad regional para tratar con PPII, especialmente en referencia al área de Gobernabilidad (que incluye los derechos humanos como un tema transversal).

Programa

- Empezar un nuevo programa con un EBDH para los PPII con un espíritu regional más profundo y ligado al nuevo PGDH.
- Este nuevo programa debería incluir también a Nicaragua y al Perú, países donde a parte de un alto porcentaje en población indígena las OP de las NNUU han estado largo tiempo interesadas en implementar un proyecto bajo el paraguas del Hurist.
- Crear una red regional de profesionales e instituciones ligadas a la implementación del nuevo programa con EBDH para PPII.
- Profundizar la capacitación de las instituciones del Estado relacionadas con los PPII (Defensor del Pueblo, ministerios, secretarías de planificación, direcciones, oficinas, consejos específicos y unidades).

Procedimientos

- Activar la comunicación con el BDP para asegurar un componente en PPII en el nuevo PGDH.
- Facilitar una misión conjunta (PNUD/OACDH) a Perú para evaluar la situación de los derechos humanos de los PPII en vistas a elaborar el nuevo documento de programa.
- Diferenciar efectivamente los roles del PNUD y la OACDH, a la vez que se asegura la participación de los puntos focales en PPII desde Nueva York (PNUD) y Ginebra (OACDH).

LISTA DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES DE LOS PROYECTOS

Ecuador

- “Currículum educativo para la DINEIB sobre los derechos humanos y colectivos de los pueblos indígenas”, por Maria Paca (2008).
- “Estudio sobre la aplicación de los derechos colectivos indígenas en el Ecuador”, por Mario Melo (2008).
- “Informe global de la DINAPIN”, por Henry Medina (2008).
- “Manual para los defensores indígenas”, por Victor Hugo Sanga (2008).
- “Reflexiones sobre el derecho a ser consultados”, por Isabela Figueroa (estudio interno).

Bolivia

- “Gama étnica y lingüística de la población boliviana”, por Ramiro Molina y Xavier Albó (coord.)(2006).
- “Pueblos indígenas originarios y Objetivos de Desarrollo del Milenio”, por Vilma Romero, Alipio Cuila, y el equipo de UDAPE (2006). Editado junto con UDAPE y OIT.

Guatemala

- “Acceso de los indígenas a la justicia oficial en Guatemala. Percepción y recomendaciones desde las/los usuarios”, por Jesús Gómez (2007). Esta publicación es parte de un estudio nacional de la Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia.
- “Auditoría social para el desarrollo humano” (2007), video educativo en cinco idiomas: castellano, chorti, kaqchikel, mam, y q’eqchi’
- “Manual para la integración de la participación y derechos de los pueblos indígenas en las políticas y cooperación al desarrollo humano”, por Hugo Cayzac y Maria Magdalena Jocholá (2006).
- “Raxalaj Mayab’ K’aslemalil: Cosmovisión Maya, plenitud de la vida”, por varios autores (2007).

BIBLIOGRAFÍA

MINUGUA (2004) Retomando el camino: tareas pendientes en la construcción de la paz. Guatemala: MINUGUA.

OACDH (2007) Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamental de los Indígenas: A/HRC/4/32/Add.2.

OACDH (2004) Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual. Ginebra: OACDH.

OACDH (2003) Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamental de los Indígenas: E/CN.4/2003/90/Add.2.

UNDP (2001) UNDP and Indigenous Peoples: A Policy of Engagement. New York: UNDP.

PNUD (2001) Informe del taller sobre multiculturalidad, pueblos indígenas y gobernabilidad. Guatemala: PNUD.

UNDP (2001) UNDP and Indigenous Peoples: A Policy of Engagement. New York: UNDP.

UNDP (2000) Human Development Report: Human Rights and Human Development. New York: UNDP.

Documentos internos

Cabrero, Ferran “Survey of UNDP Engagement with Indigenous Peoples in Latin America”. RBLAC/CSO Division, marzo 2004.

Ooft, Max “UNDP and Indigenous Peoples. Towards effective partnerships for human rights and development”. Oslo Governance Centre, noviembre 2006.

UNDP (2005) Evaluation Mission Report / Ecuador and Kenya.

Weerelt, Patrick van “A Human Rights-based Approach to Development Programming in UNDP- Adding the Missing Link”. PNUD-Ginebra, 2001.

Proyectos

Diálogo entre ciudadanos indígenas, las Naciones Unidas y el Estado: GUA/31906.

Diálogo sobre derechos indígenas e interculturalismo: BOL/48479.

Proyecto piloto Hurist-Ecuador: ECU/03025.

Fortalecimiento del goce de los derechos humanos y los derechos colectivos por parte de los pueblos indígenas en el Ecuador: ECU/48251.

Hurist. Programme document: GLO/99/615 (revisado después de la evaluación de medio término del 2001).