



Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo

ESTRATEGIA 142

La cooperación para el desarrollo con pueblos indígenas en América Latina y el Caribe



Contenido

Resumen ejecutivo	3
1. Función de la estrategia	4
2. ¿Quiénes son los pueblos indígenas?	5
3. Marco de referencia de la estrategia	6
4. Relevancia de la cooperación para el desarrollo con los pueblos indígenas	7
5. La situación de los pueblos indígenas en América Latina	8
5.1 Circunstancias socioeconómicas	8
5.2 Organizaciones políticas indígenas	9
6. Iniciativas internacionales y bilaterales para mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas	11
6.1 Acuerdos, conferencias y mecanismos de las Naciones Unidas	11
6.2 Directrices de donantes multilaterales y bilaterales	12
6.3 Orientación actual de la cooperación para el desarrollo de Alemania	13
7. Orientación estratégica de la cooperación	15
7.1 Metas y principios	15
7.2 Implementación de la cooperación multilateral y bilateral	15
7.3 Prioridades regionales y sectoriales	17
7.4 Instrumentos para la aplicación	21

Resumen ejecutivo

Desde los años 70 del siglo pasado las condiciones de vida específicas de los pueblos indígenas y los retos que conlleva el cumplimiento de sus derechos se han convertido crecientemente en objeto de discusiones y debates nacionales e internacionales. A la vez, las contribuciones que aportan los pueblos indígenas a la conservación de los bienes naturales globales van apareciendo cada vez más en el panorama de interés de la opinión pública. Los problemas centrales de los pueblos indígenas en América Latina y el Caribe tienen su origen en el reconocimiento y la consideración concreta aún insuficientes

- de sus especificidades culturales/lingüísticas dentro de sociedades pluriétnicas,
- de su participación social y sus formas organizativas propias,
- de sus derechos territoriales, su acceso a la tierra y los recursos incluido su uso, así como
- de su pobreza desproporcional y sus condiciones de vida más desfavorables.

A nivel internacional, los derechos de los pueblos indígenas están ampliamente reconocidos, entre otros en varios acuerdos de las Naciones Unidas. Hasta la fecha existe un solo convenio de derecho internacional, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El ejercicio práctico de estos derechos es sobre todo una aspiración de las organizaciones de los pueblos indígenas, las cuales han ido ganando en importancia.

La cooperación oficial para el desarrollo de Alemania reconoce la situación específica de los pueblos indígenas y apoya su participación de distintos niveles. Entiende que la participación activa de los pueblos indígenas es indispensable para el ejercicio de sus derechos humanos y el fortalecimiento

de la coherencia social dentro de las sociedades. Además, su incorporación es imprescindible para la solución pacífica de los crecientes conflictos sobre los recursos naturales y su distribución, así como el fomento de un desarrollo sostenible. En particular los países con un alto porcentaje de población indígena no podrán alcanzar los Objetivos del Milenio sin que se reconozcan las contribuciones al desarrollo que aportan los indígenas y sin que se mejoren concretamente sus circunstancias de vida.

Alemania promoverá la focalización de su cooperación para el desarrollo en los derechos, necesidades y procesos organizativos de los pueblos indígenas. Para el efecto, dentro de un enfoque transversal, los pueblos indígenas se incorporarán de manera adecuada en todos los proyectos, teniéndose en cuenta sus intereses. Por otra parte, las organizaciones indígenas se fortalecerán directamente, tanto a nivel nacional como a nivel supranacional (p.ej. a través del fortalecimiento de confederaciones indígenas).

Bajo aspectos regionales, la cooperación se centrará en países y regiones con un alto porcentaje de población indígena, así como espacios vitales y culturales de importancia internacional, tales como la Amazonía.

Prioridades sectoriales de la cooperación:

- Democracia, sociedad civil y administración pública,
- gestión de recursos naturales y desarrollo rural sostenible,
- desarrollo de la paz y prevención de crisis, así como
- desarrollo social.

Aplicando la estrategia, la cooperación alemana para el desarrollo se sustentará en el instrumental variado que ofrecen los actores gubernamentales y no gubernamentales. Se ha propuesto

impulsar, además de una mayor coordinación y combinación de estos instrumentos, la intensificación de los esfuerzos propios de los gobiernos.

1. Función de la estrategia

La estrategia suprasectorial “Cooperación para el desarrollo con pueblos indígenas en América Latina y el Caribe” representa una directiva del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) para la configuración de la cooperación oficial para el desarrollo con América Latina y el Caribe a través de las agencias ejecutoras de la cooperación bilateral. En cuanto a la cooperación no gubernamental, esta estrategia sirve de marco de referencia, recomendación temática y base para la concertación y coordinación.

Viene sustituyendo el “Concepto relativo a la cooperación para el desarrollo con poblaciones indígenas de América Latina”, adoptado en 1996¹.

La estrategia tiene como meta reconocer y promover, dentro de la cooperación bilateral y multilateral de Alemania, los derechos e intereses de poblaciones indígenas en América Latina y el Caribe². Sus principios se deducen directamente de las normas definidas en el Convenio 169 de la OIT sobre “Pueblos indígenas y Tribales en Países Independientes”.

1 Además, se han tenido en cuenta los siguientes estudios y procesos de consulta: Evaluación, en 2000/2001 por el BMZ, del concepto de 1996; evaluación de las experiencias obtenidas en la cooperación con poblaciones y organizaciones indígenas en Bolivia, Ecuador y Guatemala (BMZ/GTZ 2004, conjuntamente con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de la cooperación para el desarrollo); taller “Cooperación con pueblos indígenas”, organizado en 2002 en Boquete/Panamá y seminario internacional “Modelos del desarrollo indígena”, organizado en 2003 en Sta. Cruz de la Sierra/Bolivia por el grupo de trabajo “Pueblos indígenas y desarrollo” de la GTZ, así como reunión internacional “El decenio internacional de los pueblos indígenas y la cooperación con pueblos indígenas”, organizada en 2004 en Quito.

2 Esta estrategia se refiere, en lo esencial, a América Latina sin incluir el Caribe, donde el porcentaje de las poblaciones indígenas en la respectiva población total es baja.

2. ¿Quiénes son los pueblos indígenas?

En América Latina y el Caribe residen entre 40 y 50 millones de indígenas, representando entre el ocho y el diez por ciento de la población total de esta región. Sin embargo, no existen datos generalizables sobre el porcentaje de la población indígena ya que las estimaciones y censos varían según la orientación política y el método de encuesta aplicado. Pueblos indígenas viven en casi todos los países de América Latina y suponen en varios países la mayor población étnicamente definida o incluso la mayoría de la población.³

Los pueblos indígenas más numerosos, tales como los Quechua, Aymara y Maya, viven concentrados mayoritariamente en los altiplanos andino y mesoamericano. Un gran número de pueblos menos numerosos están distribuidos en las tierras bajas tropicales con su infraestructura poco desarrollada, tales como la Amazonía o el Chaco. Además, un porcentaje considerable de poblaciones indígenas vive en las aglomeraciones urbanas de América Latina, en especial en los cinturones de miseria de las grandes urbes.

En ausencia de una definición universal reconocida internacionalmente del término “indígenas”, la presente estrategia se basa en una descripción⁴, utilizada también por el Grupo de

Trabajo Permanente sobre Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, según la cual los pueblos indígenas se distinguen por lo menos por una de las características siguientes:

- Son descendientes directos de sociedades históricas y precoloniales,
- componen sectores no dominantes de su sociedad nacional,
- tienen un vínculo especial con sus territorios ancestrales y su identidad étnica,
- están determinados a conservar, desarrollar y transmitir a las generaciones futuras su especificidad cultural, así como sus instituciones sociales y sus sistemas jurídicos propios.

Hoy en día se atribuye una importancia fundamental a la auto-identificación de estos pueblos, es decir el derecho a la auto-percepción individual y colectiva como miembro de un grupo distinto. Esto se refleja también en el único convenio vinculante de derecho internacional, el “Convenio sobre Pueblos indígenas y Tribales en Países Independientes” de la OIT.

³ En algunos países también se definen como “pueblos indígenas” las comunidades y poblaciones afroamericanas que no se remontan a la época precolonial. Ellas también han adherido a organizaciones indígenas o reclaman las metas y derechos de los mismos.

⁴ Definición de trabajo, introducida en 1987 por el ex-relator especial de las Naciones Unidas, José Martínez Cobo (“definición Cobo”), aplicada por el Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas de las Naciones Unidas y utilizada hasta la fecha: documento de las NNUU no. E/CN.4/Sub.2/1986/87.

3. Marco de referencia de la estrategia

Marco de referencia general para la promoción de los pueblos indígenas dentro de la cooperación para el desarrollo son los convenios de las Naciones Unidas, tales como los convenios de derechos humanos, el Convenio 169 de la OIT, así como los Objetivos del Milenio, acordados en 2000, en combinación con la Declaración del Milenio.

Los pueblos indígenas se apoyan en el contexto general de la política alemana de desarrollo, la cual tiene como objetivo **luchar contra la pobreza en el mundo, asegurar la paz y realizar la democracia, lograr una globalización justa y proteger el medio ambiente**. El BMZ se orienta en el modelo de un **desarrollo global sostenible**, que se manifiesta a la vez en el desempeño económico, la justicia social, la sustentabilidad ecológica y la estabilidad política.

El **Programa de Acción 2015**, adoptado en 2001, constituye la estrategia del Gobierno Federal Alemán para la consecución de aquellos objetivos de

la Declaración del Milenio que son relevantes para el desarrollo. Otros documentos de referencia sectoriales y regionales del BMZ son:

- La estrategia suprasectorial “Prevención de crisis, transformación de conflictos y promoción de la paz” (2005)
- El Plan de acción 2004-2007 para la realización de los derechos humanos dentro de la política de desarrollo: Los seres humanos tienen un derecho al desarrollo (2004)
- La estrategia sectorial “Bosques y desarrollo sostenible” (2002)
- La estrategia para el “Fomento de la participación igualitaria de mujeres y hombres en el proceso de desarrollo” (2001)
- La estrategia para la cooperación para el desarrollo de Alemania con los Países de América Latina (2000)

4. Relevancia de la cooperación para el desarrollo con los pueblos indígenas

La cooperación con los pueblos indígenas constituye hoy en día un requisito para el éxito de la **lucha contra la pobreza**. En particular en países con un alto porcentaje de población indígena sólo será posible alcanzar los **Objetivos de Desarrollo del Milenio** si se logra incorporar en el proceso de desarrollo los potenciales de los pueblos indígenas y tener en cuenta sus intereses y necesidades específicos.

La exclusión continua de los pueblos indígenas no sólo impide su acceso a las oportunidades de desarrollo sino que conlleva un potencial conflictivo susceptible de afectar a la estabilidad política de los países latinoamericanos. Prueba de ello son el levantamiento de Chiapas/México (en 1994), el conflicto interno de Guatemala y los disturbios sociales en el Ecuador (desde 1990). Requisito indispensable para el desarrollo de **sociedades pacíficas, democráticas, multiculturales y multiétnicas** y el **ejercicio de los derechos humanos** es la participación activa de todos los sectores de la población, incluidos los indígenas. La cooperación entre el Estado y la sociedad civil, así como la intensificación de un diálogo multicultural son cada vez más importantes para la prevención de crecientes conflictos o su transformación pacífica.

Además, la no utilización del potencial de los pueblos indígenas – debido a su discriminación y exclusión (falta de seguridad jurídica, barreras de acceso a servicios financieros), así como la falta de posibilidades de educación y formación – afectará el **desarrollo económico** de los países contrapartes en América Latina.

Ahí donde siguen viviendo y produciendo en contacto directo con los recursos naturales y la diversidad biológica, los indígenas dan – gracias a su saber transmitido de generación en generación – un aporte inapreciable a la **conservación de la biodiversidad** y, con ello, al porvenir de nuestro planeta. En este contexto, las mujeres desempeñan un papel importante, reconocido internacionalmente.

Además, las **culturas** indígenas también representan una **parte importante del patrimonio cultural de la humanidad** y un potencial indispensable para el desarrollo de sus Estados y sociedades, reconociéndose los derechos de propiedad de los pueblos indígenas.

5. La situación de los pueblos indígenas en América Latina

5.1 Circunstancias socioeconómicas

En los países latinoamericanos los pueblos indígenas siguen excluidos hasta nuestros días de gran parte de la vida económica, social y cultural, y son en especial medida **víctimas de violaciones de los derechos humanos**. Sus **condiciones de vida, mucho más desfavorables que las de la población no indígena**, se caracterizan por la pobreza extrema, una baja esperanza de vida, una morta-

lidad infantil más alta, una peor educación escolar, tasas de analfabetismo más altas, peores oportunidades de ingresos y empleo, la limitación de su acceso a la tierra, los bienes de atención básica pública, las instalaciones de la infraestructura, así como sus limitadas posibilidades de libre formación de la voluntad, coparticipación política y autodeterminación. La siguiente elección de datos lo comprueba de forma ejemplar:

	Porcentaje de los indígenas en la población total	Pobreza extrema (2002)		Formación (en años de escolaridad)		Salud (porcentaje de los partos asistidos)	
		Indígenas	No indígenas	Indígenas	No indígenas	Indígenas	No indígenas
Bolivia	62%	52.0%	27.0%	5.9	9.6	30%	55%
Ecuador	35%	56.0%*	25.0%	6.9	9.6	33%	82%
Guatemala	39%**	24.3%	6.5%	3.5	6.3	15%	51%

* incluidas todas las minorías étnicas del Ecuador

** Según otras fuentes, porcentaje mucho más alto

Fuente: Banco Mundial (Gillette Hall y Harry Patrinos): Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina, 1994 - 2004, mayo de 2005

Frecuentemente, los gobiernos de los países contrapartes alegan motivos estratégicos en el interés de la política económica, social y de seguridad para justificar las **intervenciones en espacios vitales de los pueblos indígenas**, p.ej. la minería, la extracción de hidrocarburos o el desarrollo de la infraestructura en zonas remotas de un país, tales como la cuenca amazónica. Y a menudo, los pueblos indígenas no disponen de los instrumentos políticos y jurídicos que les permitan defender sus derechos e intereses de manera eficiente en procesos de negociación política y económica.

Consecuencia de la destrucción y la limitación de los espacios vitales y económicos rurales son a menudo el desarraigo debido al **éxodo a los cinturones de miseria** de las ciudades y la **migración** a países vecinos, los Estados Unidos de América o Europa. La problemática afecta en primer lugar a los jóvenes, mientras que las mujeres, los niños y los ancianos se quedan en sus comunidades.

Ante este panorama general las posiciones de los pueblos indígenas y sus organizaciones son muy diferenciadas, encontrándose en el **campo**

de tensiones entre conceptos “tradicionales” y “modernos”. Se extienden desde la salvaguardia de los tradicionales modos de vida, vinculados a espacios vitales intactos y la economía de subsistencia (caza, pesca, agricultura migratoria), hasta contraproyectos, justificados por motivos étnicos, al modelo de la economía social de mercado (p.ej. revitalización de tradiciones indígenas como la economía de reciprocidad). Esta situación causa también tensiones dentro de los pueblos indígenas y entre las generaciones.

5.2 Organizaciones políticas indígenas

Las comunidades indígenas han desarrollado **formas de resistencia** activa y pasiva para defenderse contra la violación de sus derechos, la aculturación forzosa y la exclusión social. Desde los años 70 del siglo pasado han ido creándose **numerosas organizaciones indígenas** que han asumido la **representación activa y a menudo eficiente de los intereses propios**. En muchos países las organizaciones indígenas se han convertido entre tanto en actores políticos capaces de actuar, que influyen substancialmente en las políticas nacionales, p.ej. en relación con conflictos sobre el uso de la tierra y los recursos naturales, reformas educativas, así como descentralización. En algunos países han sido o son corresponsables del gobierno con sus propios partidos o alianzas (Ecuador) o han asumido la responsabilidad gubernamental (Bolivia).

El **poder político-organizativo** de los pueblos indígenas que ha crecido considerablemente en las tres últimas décadas, así como la presión política internacional han conducido en muchos países al reconocimiento formal de sus derechos. En América Latina este cambio se ha producido ante el trasfondo de los importantes procesos de democratización, que a su vez han ampliado los márgenes de acción política de los indígenas y sus posibilidades de ejercer influencia. Las **reivindicaciones de satisfacer sus pretensiones lega-**

les, en especial sus espacios vitales tradicionales (“territorios”) y recursos naturales, de reconocimiento de su **derecho a la autodeterminación**⁵, así como una **participación igualitaria** en los procesos sociales relevantes, han encontrado un eco creciente a niveles nacional e internacional. A nivel nacional la mayoría de los Estados latinoamericanos han mejorado, por lo menos formalmente, la situación jurídica general de los pueblos indígenas, y muchas constituciones reconocen entretanto el carácter multiétnico y multicultural de estas sociedades.⁶

A nivel regional, la Organización de Estados Americanos (OEA) es un foro importante en la materia. La Corte de Justicia Interamericana y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA han tomado decisiones y dictado sentencias importantes sobre los derechos de los indígenas a base de la Convención Americana de Derechos Humanos. Estas sentencias han contribuido directamente a la realización de los derechos indígenas en América Latina. Cabe mencionar también el Instituto Indigenista Interamericano III, reconocido desde 1953 como órgano especializado de la OEA, el cual coordina en especial los trabajos de investigación sobre pueblos indígenas realizados por los 16 países miembros.

El Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (Fondo Indígena), creado en 1992, reviste especial importancia para el reconocimiento político de los pueblos indígenas y su apoyo a través de la cooperación interna-

5 En el art. 7.1 del Convenio 169 la OIT define de la manera siguiente el término “autodeterminación”: “Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural.”

6 El carácter multiétnico o multicultural (en algunos casos llamado pluriétnico o plurinacional) de la sociedad nacional y/o la nación ha sido reconocido en las constituciones de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela: véase estudio comparativo sobre sistemas jurídicos en América Latina: “Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: Un panorama”, DED Bolivia, G. Baría, 2a. edición en formato CD-ROM, Bolivia, 2004.

cional. Es constituido por 19 países miembros latinoamericanos y tres países miembros europeos⁷. Su importancia particular se debe a su mandato como foro de diálogo de gobiernos, organizaciones indígenas e instituciones donantes.

Una de las pocas organizaciones indígenas reconocidas a niveles suprarregional e internacional

es la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica, **COICA**. Representa la mayoría de los pueblos indígenas en las tierras bajas tropicales de América del Sur y es, a la vez, su más importante asociación de cabildeo en numerosos foros y procesos suprarregionales.

7 El "Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe" se creó el 24 de julio de 1992 en la II Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno, celebrada en Madrid, y se constituyó mediante resolución 30177 de las Naciones Unidas (julio de 1992). Países miembros: Argentina, Bélgica, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay y Venezuela.

6. Iniciativas internacionales y bilaterales para mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas

6.1 Acuerdos, conferencias y mecanismos de las Naciones Unidas

El debate sobre el reconocimiento de los pueblos indígenas y sus derechos se sustenta en los acuerdos y convenios internacionales sobre los **derechos humanos**⁸ políticos y civiles, económicos, sociales y culturales, aprobados por las NNUU. Además, existe la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, así como la Convención sobre los derechos del niño.⁹

El único convenio de derecho internacional que se refiere específicamente a los asuntos de los pueblos indígenas es el **Convenio OIT 169, sobre “pueblos indígenas y tribales en países independientes”**¹⁰. Dicho convenio reconoce el derecho de propiedad y posesión de los pueblos indígenas sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, el derecho a sus cul-

turas y lenguas, así como un desarrollo con identidad. Compromete a los gobiernos firmantes a respetar unos estándares mínimos en el ejercicio de estos derechos, a llevar a cabo consultas en aplicación del convenio y destaca la contribución especial de los pueblos indígenas a la diversidad cultural. El convenio ha sido ratificado hasta la fecha por 17 Estados.¹¹ Alemania todavía no ha concluido el proceso de discusión sobre el Convenio.

Entre 1982 y 1995, el **Grupo de trabajo sobre Poblaciones Indígenas de la Comisión de Derechos Humanos de las NNUU**¹² representaba los intereses de los pueblos indígenas ante las NNUU. A recomendación de la **Conferencia Mundial de Derechos Humanos de las NNUU (1993)**¹³, las NNUU proclamaron en 1993 el **“Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas” (1994-2004)** – lema: **“poblaciones indígenas: colaboración en acción”**¹⁴ – con el objetivo principal de fortalecer la cooperación internacional con las poblaciones indígenas

8 *Declaración Universal de los Derechos Humanos de las NNUU, 1948*; Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, NNUU, aprobado en 1966 y entrado en vigor en 1976. De gran relevancia para poblaciones indígenas es el artículo 27: “En Estados con minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, los miembros de tales minorías no deben verse privados del derecho, junto con otros miembros de su grupo, a su propia vida cultural, confesar y practicar su religión y acceder a su propio lenguaje.” La Comisión de Derechos Humanos ha interpretado este artículo a favor de los indígenas en su Comentario General 23. Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, NNUU, aprobado en 1966 y entrado en vigor en 1976.

9 Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de las NNUU, aprobada en 1965 y entrada en vigor en 1969; Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de las NNUU, que codifica los derechos de todas las mujeres, aprobada en 1980 y entrada en vigor en 1981; art. 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño de las NNUU, aprobada en 1989 y entrada en vigor en 1990.

10 Organización Internacional del Trabajo (OIT). Convenio no. 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”, Ginebra, aprobado en 1989 y entrado en vigor en 1991. Revisa el Convenio no. 107 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales de 1957.

11 El Convenio OIT 169 fue ratificado por los países siguientes: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Dinamarca, Dominica, Ecuador, Fiji, Guatemala, Honduras, México, Noruega, Países Bajos, Paraguay, Perú y Venezuela. Para Panamá y El Salvador que sólo ratificaron el anterior Convenio 107 el mismo sigue vinculante. El Convenio aclara que “la utilización del término “pueblos” no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.”

12 En junio de 2006 el Consejo de Derechos Humanos sustituyó a la Comisión de Derechos Humanos. Hasta la fecha no se ha definido la forma en la cual los grupos de trabajo, incluido el Grupo sobre los Pueblos Indígenas, continuarán su labor.

13 Declaración y Programa de Acción de Viena, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 1993.

14 Resoluciones de la Asamblea General de las NNUU: A/RES/48/163; A/RES/49/214; A/RES/50/157

en las áreas de derechos humanos, medio ambiente, salud, cultura y educación. Entre los logros tangibles están: el nombramiento, en 2001, del **relator especial de las Naciones Unidas** para la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, la creación, en 2000, del **Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas de las NNUU** en el ECOSOC, así como las mejoras constitucionales en beneficio de los pueblos indígenas conseguidas en algunos países. Globalmente, el Decenio no contribuyó a una mejora general de las condiciones de vida de los pueblos indígenas.

Ante este balance poco satisfactorio, la Asamblea General de las NNUU decidió en diciembre de 2004 proclamar un **Segundo Decenio de los Pueblos Indígenas del Mundo** para el período 2005-2014.¹⁵ Invitó a la comunidad internacional a intensificar sus esfuerzos para cumplir los objetivos del decenio, idénticos en su mayoría con los del decenio anterior, y a aprobar la declaración de las NNUU sobre los Pueblos Indígenas. En un primer paso, la 60 Asamblea General de las NNUU aprobó el Programa de Acción para el Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo¹⁶. Durante el Segundo Decenio Internacional se logró un avance: a fines de junio de 2006, el recién creado Consejo de Derechos Humanos de las NNUU aprobó la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas¹⁷, que fue transmitida a la Asamblea General para su aprobación.

15 Resolución de la Asamblea General de las NNUU fecha del 20 de diciembre de 2004 (A/RES/59/174): Segundo Decenio de los Pueblos Indígenas del Mundo.

16 Resolución de la Asamblea General fecha del 7 de febrero de 2005 (A/RES/60/142)

17 Resolución del Consejo de Derechos Humanos de las NNUU fecha del 23 de junio de 2006 (A/HRC/1/L3)

Además, ninguna de las grandes **conferencias mundiales de los años 90** del siglo pasado¹⁸ omitió referirse, en el respectivo contexto temático, a los derechos y contribuciones de los pueblos indígenas al desarrollo sostenible, sin por lo tanto llegar a un reconocimiento vinculante.

6.2 Directrices de donantes multilaterales y bilaterales

En los años pasados una serie de organizaciones internacionales elaboraron estrategias y directrices propias para su cooperación con los pueblos indígenas.

El Consejo de la **Unión Europea** aprobó en noviembre de 1998 principios y directrices para la cooperación con pueblos indígenas, que estimulan que los derechos y preocupaciones de los pueblos indígenas sean considerados de un modo general como una tarea transversal y constituyan un elemento fundamental del diálogo político. Los criterios y puntos de partida ahí definidos también deberán reflejarse en la cooperación para el desarrollo de los países miembros de la UE.¹⁹

El **Banco Mundial** revisó sus directrices dentro de un amplio proceso de consultas y presentó en 2005 una versión actualizada (Directiva Opera-

18 Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD, Río de Janeiro, 1992), en esp. Agenda 21, capítulo 26 y Convenio sobre la Diversidad Biológica, art. 8j (protección de los conocimientos tradicionales de comunidades indígenas y locales), así como

- Río + 10 (Johannesburgo 2002): Declaración sobre el Desarrollo Sostenible, art. 25
- Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994)
- Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995)
- Conferencia de las NNUU sobre los Asentamientos Humanos, Hábitat II (Estambul, 1996)
- Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (Durban, 2001)

19 Resolución del Consejo de la UE sobre Pueblos Indígenas en el marco de la cooperación para el desarrollo de la Comunidad y de los Estados Miembros fecha del 28.11.1998; no. 13461/98: "Los pueblos indígenas y la cooperación al desarrollo de la Comunidad Europea y de los Estados Miembros"; conclusiones del Consejo Europeo sobre pueblos indígenas fecha del 18 de noviembre de 2002 en base al informe de la Comisión sobre las conclusiones del examen de los progresos de la cooperación con los pueblos indígenas, remitida al Consejo el 11 de junio de 2002 [COM (2002) 291]

tiva 4.10). Con su “Programa Regional de Apoyo a los Pueblos Indígenas de la Cuenca del Amazonas”, iniciado en 1992, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) desempeñó un papel de vanguardia en la aplicación de las estrategias. El **Banco Interamericano de Desarrollo (BID)** aprobó a comienzos de 2006 la versión revisada de su “Política operativa sobre pueblos indígenas”. Ambos documentos abarcan orientaciones vinculantes sobre la forma de la cual debe asegurarse la participación de los pueblos indígenas en los proyectos que les afecten directa o indirectamente.

Además de Alemania, Dinamarca, España, Gran Bretaña, los Países Bajos y Noruega elaboraron estrategias especiales para su cooperación con pueblos indígenas.

6.3 Orientación actual de la cooperación para el desarrollo de Alemania

Desde los años 60 del siglo pasado, el BMZ ha venido apoyando a los pueblos indígenas en América Latina, en particular mediante subsidios a la cooperación no gubernamental, canalizada a través de las agencias de cooperación de las Iglesias; desde los años 70 les apoya también a través de agencias ejecutoras gubernamentales. Desde mediados de los años 90, existen proyectos bilaterales planificados y ejecutados directamente con organizaciones indígenas nacionales y regionales.

A lo largo de los años la **orientación** de la cooperación bilateral ha cambiado fundamentalmente, en especial desde la aprobación, en 1996, del “**Concepto relativo a la cooperación para el desarrollo con poblaciones indígenas en América Latina**” y como consecuencia de los acuerdos e iniciativas internacionales. El enfoque, inicialmente paternalista, del desarrollo ha sido reemplazado cada vez más por enfoques participativos, que permiten a las organizaciones contrapartes indígenas participar desde la planificación de los proyectos. **Bajo aspectos regionales**, la cooperación se ha centrado en par-

ticular en los países andinos, la cuenca amazónica, el Chaco y Guatemala, teniendo en cuenta los altos porcentajes de población indígena y su papel en áreas importantes para el desarrollo y la cooperación, tales como la protección y el uso de los recursos naturales, la prevención de crisis y el desarrollo de la paz.

Bajo aspectos temáticos, la promoción de comunidades indígenas se ha centrado en las áreas siguientes: lucha contra la pobreza mediante la autoayuda, desarrollo rural, mejora de la educación básica (introducción de la educación bilingüe intercultural), servicios básicos de salud y educación para la paz (salud psicosocial, reconciliación).

Dada la importancia internacional de la **protección de la selva tropical y la contribución** substancial **que aportan los pueblos indígenas** en este contexto, ha sido de gran importancia la cooperación con los pueblos indígenas en relación con la demarcación de sus territorios y la ejecución de proyectos demostrativos dentro del Programa PPG-7²⁰. Además, los actores indígenas desempeñan un papel cada vez más importante en proyectos destinados a aplicar el Convenio sobre la Diversidad Biológica y otros convenios de Río.

También han existido primeros puntos de partida para el fortalecimiento institucional de asociaciones y organizaciones indígenas con el fin de mejorar su capacidad de articular sus intereses propios y ejecutar programas propios de desarrollo.

La **evaluación del concepto del BMZ** relativo a la cooperación con poblaciones indígenas en América Latina de 1996, **efectuado en 2000/2001**, mostró un **grado de impacto insuficiente en la planificación y ejecución de los proyectos**. Además, el diálogo político no recogió debidamente el concepto; las organizaciones alemanas y latinoamericanas responsables en la materia apenas conocían el documento. En algunos sectores (entre otros protección de la selva tropical, demarcación, desa-

20 Programa Piloto de Conservación de la Selva Amazónica del Brasil

rollo rural, educación bilingüe intercultural) se registraron ciertos logros. Proyectos que no apuntaban específicamente a los indígenas como grupo meta a menudo no les incluyeron en la concepción de los proyectos y, por lo tanto, no aseguraron su participación oportuna y suficiente. Prueba de ello es la evaluación de experiencias, efectuada por encargo del BMZ en Bolivia, Ecuador y Guatemala (2004):²¹ Los resultados y recomendaciones de esta evaluación de experiencias se discutieron en un proceso de consultas con representantes de organizaciones indígenas e internacionales y fueron reafirmados por las mismas. Estas han sido las más importantes **recomendaciones de la evaluación de experiencias:**

- Mejorar la institucionalización de las preocupaciones de los pueblos indígenas en la cooperación bilateral para el desarrollo, en especial en todos los proyectos de gobernabilidad,
- mejorar la sensibilización y la competencia técnico-profesional de las colaboradoras y los colaboradores del BMZ y las agencias ejecutoras (ampliación de la capacidad para el tratamiento de la temática, instrumentos de monitoreo y evaluación),

- intensificar el tratamiento de la temática dentro del diálogo político con los países contrapartes y en los documentos de estrategia (documentos de estrategia para áreas prioritarias, estrategias de país),
- incorporar a los pueblos y organizaciones indígenas como actores centrales en la planificación y ejecución,
- vincular la promoción de la democracia con el diálogo intercultural,
- tener en cuenta y apoyar la temática en relación con la prevención de crisis y la transformación de conflictos,
- aprovechar efectos sinérgicos entre proyectos regionales, transnacionales y bilaterales.

En suma, las y los representantes indígenas han reivindicado una mayor participación en proyectos bilaterales y regionales con instituciones gubernamentales, así como una ampliación de la cooperación directa.²²

²¹ véase GTZ: Evaluación de experiencias de proyectos con organizaciones y grupos meta indígenas en Bolivia y Guatemala.

²² véase resultados de la reunión internacional "El decenio internacional de los pueblos indígenas y la cooperación con pueblos indígenas", (Quito, octubre de 2004), COICA, Fondo Indígena, CICA (Consejo Indígena de Centroamérica)

7. Orientación estratégica de la cooperación

7.1 Metas y principios

La política alemana de desarrollo tiene como **meta** dar una mayor atención a los derechos, intereses, necesidades y procesos organizativos de los pueblos indígenas dentro de su cooperación para el desarrollo con América Latina. Se intensificará el apoyo a los pueblos indígenas en relación con la articulación, salvaguardia y realización de su derecho a un desarrollo con identidad en la medida que este afecte a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera.

En este contexto se aplicarán los siguientes **principios** de la cooperación bilateral y multilateral de Alemania:

- Contribuir a la aplicación de los derechos humanos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales, incluida la equidad de género,
- garantizar la igualdad de oportunidades y la no discriminación,
- asegurar la participación y el empoderamiento en el marco de políticas multiétnicas y multiculturales del Estado, así como procesos pacíficos y democráticos,
- evitar efectos nocivos sobre pueblos indígenas (principio de “no hacer daño”)²³

- respetar el principio del *consenso previo, libre e informado*²⁴ de los pueblos indígenas y sus organizaciones en la planificación y ejecución de proyectos que afecten a sus intereses,
- mejorar concretamente las condiciones de vida de los pueblos indígenas acorde a especificidad cultural.

No obstante el apoyo externo, mejoras estructurales en beneficio de los pueblos indígenas dependen en primer lugar de los **esfuerzos propios** y decisiones de las **poblaciones indígenas y no indígenas** afectadas por los proyectos, así como los respectivos gobiernos. La cooperación alemana puede apoyar estos esfuerzos sin poder sustituirlos (principio de subsidiaridad).

7.2 Implementación de la cooperación multilateral y bilateral

En sus distintos campos de acción, la cooperación alemana para el desarrollo abogará sobre el terreno y en los respectivos foros por que se apliquen los derechos humanos de los pueblos indígenas, se respete el principio del *consenso previo, libre e informado*, se intensifiquen los efectos positivos y se eviten los efectos negativos en los pueblos indígenas que puedan producir las actividades de la cooperación para el desarrollo.

²³ Principio central de la cooperación para el desarrollo en situaciones conflictivas es la regla básica de “no hacer daño”, formulada por Mary B. Anderson. Acorde a este principio deben identificar, evitar y mitigarse los efectos no intencionados de la ayuda humanitaria y la cooperación para el desarrollo, así como agravaciones no deseadas de los conflictos, fomentándose explícitamente aquellos efectos que promuevan la paz y superen las divergencias existentes entre las partes conflictivas.

²⁴ De tal manera se describe el principio del consenso libre, previo e informado destinado a proteger a los pueblos indígenas y reconocido en los documentos de los convenios internacionales de derechos humanos.

Importantes puntos de partida para el efecto:

- Mejorar la **coordinación y armonización entre los donantes** con el fin de implementar conjuntamente iniciativas y programas de cooperación internacionales (p.ej. *préstamos de política, enfoques sectoriales amplios, tales como “Educación para todos”*),
- participar en la elaboración de documentos de estrategia para la lucha contra la pobreza (**DELP**) y los procesos de su aplicación (en el sentido de la consideración explícita de las preocupaciones indígenas),
- participar en la elaboración de **estrategias de país y regionales de otros donantes**, incluida la UE, así como **reformas de políticas sectoriales** apoyadas internacionalmente,
- fomentar el **diálogo político común** con/entre los gobiernos y la sociedad civil en los países contrapartes.

Además, la cooperación bilateral preparará de manera focalizada **cooperaciones con programas multilaterales, incluidos programas europeos** para aumentar la eficiencia de la cooperación alemana.

Básicamente, el apoyo activo a los pueblos indígenas se sustenta en **dos enfoques**:

- Por una parte, dentro de un **enfoque transversal**, se mejorará la incorporación y consideración de los pueblos indígenas y sus preocupaciones en todos los proyectos,
- por otra parte, **se prestará un apoyo directo a las organizaciones indígenas**, tanto a nivel nacional como a nivel supranacional, mediante el fortalecimiento de las confederaciones indígenas regionales, tales como COICA y CICA.

La ejecución de estos proyectos deberá asegurar la cooperación con instituciones regionales supranacionales, tales como la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), el Fondo Indígena (FI), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello (SECAB), la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), así como instituciones o entidades gubernamentales responsables de los asuntos indígenas.

De un modo general se reconoce que la consolidación institucional de las representaciones de intereses indígenas es un proceso de largo plazo y que una cooperación temática a base de metas concretas es la forma de cooperación más eficiente.

La ejecución de todos los proyectos que afecten a los intereses de los pueblos indígenas deberá cumplir con los siguientes **requisitos**:

- Analizar las situaciones de los pueblos indígenas y sus procesos de cambio, teniendo en cuenta su **especificidad cultural**,
- fomentar el **diálogo intercultural** en todos los niveles, asegurando la participación igualitaria de mujeres y hombres indígenas; apoyar la prevención/reducción de conflictos interétnicos e interculturales, en especial aquellos motivados por intereses económicos,
- apoyar el **fortalecimiento institucional** de las organizaciones indígenas en diferentes niveles,
- reclutar **personal técnico indígena** e integrarlo en los proyectos, así como las estructuras del organismo contraparte, dando especial atención a la equidad de género y al fortalecimiento del papel de la mujer,
- **formar y capacitar a las contrapartes** (entre otros, con respecto a los derechos

humanos), en especial cualificar al personal técnico y directivo indígena, dando especial atención a la mujer indígena,

- fomentar la **igualdad de la mujer**, es decir consideración de los aspectos de género en todos los niveles de la planificación y ejecución de los proyectos,
- intensificar el **intercambio regional de experiencias** sobre la formación y capacitación y el uso de medios apropiados (internet, radio, televisión). No sólo se trata de un acceso equitativo a los distintos medios sino de posibilidades innovadoras para facilitar a regiones remotas el acceso a y la transmisión de informaciones,
- fomentar **alianzas de desarrollo** entre grupos meta indígenas y el sector privado a través de alianzas de cooperación con el sector privado,
- asegurar un **monitoreo** específico, sensible a aspectos de género, de los efectos intencionados y no intencionados sobre los pueblos indígenas.

En la concertación de la estrategia con los demás ministerios involucrados, el BMZ abogará por que se examine la posibilidad de que Alemania se convierta en **miembro del Fondo Indígena** y se preparen los pasos pertinentes. Además, el BMZ continuará con sus esfuerzos para que el Gobierno Federal Alemán apruebe la **ratificación, por Alemania, del Convenio OIT 169**.

7.3 Prioridades regionales y sectoriales

La cooperación con los pueblos y organizaciones indígenas seguirá centrándose en los países y regiones con **altos porcentajes de población indígena**, tratándose en particular de Bolivia, Ecuador, Guatemala y el Perú. En estos países

deberán tenerse en cuenta las diferencias en los patrones de vida, situaciones de intereses y problemas, que existen p.ej. entre pueblos que viven en el altiplano y pueblos que viven en las tierras bajas o, en modo general, entre indígenas en áreas rurales e indígenas en áreas urbanas.

Además, ciertos **aspectos temáticos, naturales y culturales**, que son de importancia mundial, ofrecen puntos de partida para una cooperación con pueblos indígenas en los diferentes países. A título de ejemplo cabe mencionar aquí la protección de la selva tropical de la Amazonía.

Marco temático general para la cooperación con pueblos indígenas y sus organizaciones son las prioridades sectoriales de la cooperación oficial para el desarrollo de Alemania. Dentro de estas áreas prioritarias, las cuatro áreas temáticas siguientes merecen una atención particular:

(1) Democracia, sociedad civil y administración pública

Básicamente, la **promoción de la democracia** en sociedades multiculturales y multiétnicas sólo es posible incorporando a los distintos grupos étnicos y respetando sus derechos humanos. El derecho vivido a las diferencias, la igualdad de oportunidades y la autodeterminación, la cooperación entre el Estado y la sociedad civil, así como la intensificación del diálogo intercultural revisiten una importancia especial en este contexto. El éxito de las reformas destinadas a modernizar el Estado y fomentar la democratización se medirá, entre otros, a la luz del grado de integración de los pueblos indígenas alcanzado. Además, las constituciones nacionales de los países contraparte conforman un marco de referencia importante, en el cual deberán institucionalizarse firmemente los derechos de las poblaciones indígenas.

En proyectos de **reforma administrativa** se dará especial atención a que los pueblos indígenas puedan beneficiarse equitativamente de sus dere-

chos y los servicios públicos, así como las posibilidades generales de participación y acceso (p.ej. a autoridades y tribunales). Dentro del fomento de la **descentralización** de procesos decisorios políticos y administrativos se apoyará el fortalecimiento de las estructuras locales de representación y autoayuda de la población indígena, representada por mujeres y hombres, así como su mayor participación en entidades oficiales de autoadministración.

La ejecución de proyectos centrados en la **reforma jurídica** y la **asesoría jurídica** deberá cuidar por que la aplicación de las leyes y disposiciones nacionales apoye de manera focalizada los derechos de los pueblos indígenas y cree seguridad jurídica también para las minorías indígenas. Al respecto, deberán respetarse normas internacionales vinculantes o metas acordadas entre diferentes Estados, tales como los derechos humanos, incluidos los derechos de mujeres y niños, minorías e indígenas. En el área del derecho y la justicia deberán tenerse en cuenta los métodos tradicionales de arreglo de conflictos, aplicados por los pueblos indígenas, así como el derecho consuetudinario, siempre y cuando no discriminen a la mujer. A nivel local, nacional y regional se fortalecerán instituciones de asesoría jurídica y autoayuda de los pueblos indígenas con el fin de crear espacios que permitan a las mujeres y los hombres indígenas articular y negociar sus intereses dentro del diálogo. Esto supone un mayor entrelazamiento y una mayor coordinación de los distintos sistemas jurídicos, también en base a la formación y capacitación del personal pertinente.

(2) **Gestión de recursos naturales y desarrollo rural sostenible**

La conservación y el uso sostenible de la tierra y los recursos naturales que albergan sus espacios vitales tradicionales es de una **importancia vital para todos los pueblos indígenas**. Estos espacios vitales y sus recursos están amenazados debido a la falta de claridad sobre la propiedad de la tie-

rra o la ausencia de la respectiva titularidad, así como a la presión de uso, múltiple y conflictiva (actividades extractivas, tala indiscriminada de la madera, ampliación de la agroindustria, crecimiento demográfico, presión de colonización etc.). A menudo no siguen aplicándose los métodos de cultivo indígenas tradicionales ni se aprovechan las experiencias, acumuladas a lo largo de muchos siglos, sobre el uso ecológico de estos espacios vitales. La falta de fuentes alternativas de ingreso y de acceso a créditos y servicios dificulta a su vez la gestión sostenible de los recursos naturales. En el interés de la seguridad alimentaria y, con ello, la lucha contra la pobreza, es indispensable mejorar las oportunidades de las iniciativas propias y las prestaciones de los pueblos indígenas en el sector agrícola.

Las medidas que se ejecuten en estos campos deberán contribuir a la **evitación, limitación o solución de conflictos sobre el uso de la tierra, la propiedad de la tierra u otros conflictos de uso** y obrar por la **mejora directa de las condiciones de vida** de las poblaciones indígenas, entre otros mediante la valorización de formas de uso tradicionales de los indígenas. En este contexto se buscará hacer **reconocer los derechos colectivos de propiedad y uso** en territorios indígenas, así como asegurar una protección eficaz contra reasentamientos, desposesión sin indemnización e intervenciones graves en los espacios vitales y económicos de los indígenas. Asimismo, deberá cuidarse por que la población indígena, al igual que otros sectores de la población, tenga un acceso adecuado a créditos y servicios de asesoría y sea incorporada en pie de igualdad a las medidas de distribución de la tierra.

En particular los proyectos de **protección de la selva tropical** y proyectos de desarrollo rural y otros proyectos que no estén enfocados específicamente hacia los pueblos indígenas deberán propugnar el reconocimiento de estos derechos. En situaciones conflictivas, p.ej. en el caso de traslapamiento entre zonas protegidas y espacios

vitales de pueblos indígenas, y otros conflictos de uso, la cooperación alemana preconizará el respeto de los derechos indígenas, la protección de los espacios vitales indígenas, así como una gestión autodeterminada y sostenible de los recursos naturales.

Los proyectos destinados a mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas se proponen asegurar legal y fácticamente las pretensiones legales tradicionales, en especial a la tierra cultivada y los conocimientos tradicionales. Los **conocimientos y el saber tradicional de los pueblos indígenas** se protegerán acorde al Convenio sobre la Diversidad Biológica con el fin de permitir tanto a las mujeres como a los hombres indígenas una participación adecuada en el aprovechamiento de este potencial.²⁵

(3) Desarrollo de la paz y prevención de crisis

En varios países latinoamericanos existen tensiones entre los pueblos indígenas, la población no indígena y los gobiernos nacionales. A menudo, estas tensiones están interrelacionadas con conflictos sobre el acceso a, el uso de y el poder dispositivo sobre recursos naturales y económicos y provocan en algunos casos confrontaciones violentas. La cooperación alemana para el desarrollo fomenta el derecho a un desarrollo con identidad y la promoción de los derechos tradicionales de los pueblos indígenas dentro de los Estados nacionales, así como la configuración práctica de sociedades multiétnicas. Siguiendo esta filosofía, la cooperación alemana puede encontrarse en el campo de tensiones entre las pretensiones legales de los grupos indígenas y aquellos, opuestos, de otros grupos de la sociedad.

De un modo general, las actividades en regiones de crisis o conflictivas deberán tener en cuenta los

principios de la estrategia del BMZ para la prevención de crisis, la transformación de conflictos y el fomento de la paz. En países o regiones con altos porcentajes de población indígena, los **análisis de conflictos con consideración explícita de los conflictos interétnicos** prepararán importantes decisiones dentro de la cooperación para el desarrollo; además se deducirán de ellos puntos de partida para la prevención y la transformación de conflictos en distintos niveles (gobierno, administración, sociedad civil).

La **explotación de recursos minerales, así como recursos genéticos, la agroindustria exportadora (p.ej. soja, crianza de bovinos) y el turismo** van adquiriendo importancia. Los conflictos que ha generado esta situación, entre otros debido a la falta de claridad sobre derechos de propiedad y de uso, así como los déficits institucionales conllevan - en particular para los pueblos indígenas - medidas represivas, en algunos casos incluso intervenciones militares, reasentamientos, violaciones de los derechos humanos y arreglos discriminatorios de participación y uso. En países y regiones con una creciente demanda de prevención debido a la escalada de la situación conflictiva deberán apoyarse por lo tanto **actividades de mediación** (foros de diálogo, mesas redondas etc.), con la participación activa de mujeres y hombres, así como el **fortalecimiento de las representaciones de intereses de las poblaciones indígenas**.

La creciente **migración rural-urbana** ha generado igualmente nuevas formas de convivencia en las aglomeraciones urbanas, caracterizadas por conflictos a raíz de la exclusión étnica y, sobre todo, socioeconómica. Actividades en el campo del **desarrollo urbano y municipal** deberán asegurar la participación y representación ciudadanas a través de organizaciones de autoayuda de

²⁵ En el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica se aprobaron en 2003 las "Directrices Akwé: Kon", tratándose de directrices voluntarias para la ejecución de evaluaciones de la compatibilidad de los proyectos de cooperación para el desarrollo en territorios indígenas con aspectos culturales, ecológicos y sociales (p.ej. lugares sagrados)

los indígenas – diferenciando según el género y la edad – y asegurar su concreción a través de instituciones como defensores del pueblo. La política y administración municipales deberán sensibilizarse sobre las preocupaciones indígenas, y las políticas nacionales y locales deberán evaluarse con vistas a efectos discriminatorios. Una educación política básica o educación cívica permitirán transmitir informaciones sobre los derechos y deberes ciudadanos. La creación de seguridad jurídica en relación con la tenencia de la tierra y la vivienda es, también en barrios urbanos, una importante medida protectora contra la expulsión y el reasentamiento de migrantes indígenas (y no indígenas).

El carácter plurifacético y explosivo de los conflictos violentos pone claros límites a la influencia que puede ejercer la cooperación alemana. Aun así, deberá contribuir a que se reduzcan las causas estructurales de los conflictos, se detenga en una fase temprana la escalada de la crisis, y se apoyen los actores de la sociedad civil y del Estado en la transformación no violenta del conflicto. Sin embargo, la cooperación para el desarrollo es solamente uno de los posibles campos de acción y deberá completarse por otros campos políticos relacionados con la prevención y transformación de conflictos. En ningún caso la cooperación para el desarrollo deberá desencadenar conflictos potenciales o agravar conflictos existentes acorde al **principio de la sensibilidad temprana al conflicto, la prevención y la evitación de daños** (“principio de no hacer daño”).

(4) Desarrollo social

Ante las altas tasas de analfabetismo y deserción escolar sigue existiendo una alta demanda de cooperación en materia de **educación básica formal y no formal**, en especial la educación bilin-

güe intercultural. En este campo, la cooperación alemana dispone de muchos años de experiencia, en especial en la formación de personal docente indígena (en particular mujeres), la elaboración de currículos, así como material didáctico y de lectura. La educación básica intercultural para el alumnado indígena y no indígena deberá apoyarse ante todo en países con un alto porcentaje de población indígena, con el fin de reducir prejuicios o incentivar el desarrollo de un concepto multicultural de la sociedad.

Crecientemente, las organizaciones indígenas reivindican la **calificación de personal técnico y ejecutivo, mujeres y hombres**, es decir la formación de élites indígenas. Contribuciones a la consecución de esta meta son el apoyo a la investigación indígena o el intercambio de experiencias con el fin de salvaguardar y controlar el saber tradicional y el patrimonio cultural, así como el fortalecimiento específico de instituciones y redes que sirvan de puente en las relaciones interculturales.

Otro campo donde los pueblos indígenas son en muchos lugares objeto de discriminaciones es el abastecimiento de **agua** salubre y el alcantarillado, importantes para la salud y la productividad. La cooperación alemana apoya la **ampliación de esta infraestructura social**, dando de tal manera efecto práctico al derecho al agua.²⁶

En el **campo de la salud** la creación de servicios básicos de salud cercanos a las comunidades merecen un apoyo especial. No sólo se tratará de formar y reclutar personal indígena de salud, sino de incorporar también a los guardianes de conceptos y métodos tradicionales de salud (p.ej. parteras). En la ejecución de medidas de sensibilización sobre VIH/Sida, deberá cuidarse por que la población indígena sea ampliamente integrada e

²⁶ Para el derecho al agua, véase art. 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mencionado en la observación general no. 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (documento NNUU E/C.12/2002/11)

informada, respetando su cosmovisión cultural, religiosa y espiritual.

7.4 Instrumentos para la aplicación

En su cooperación para el desarrollo con los pueblos indígenas el BMZ se sustenta en el instrumental multifacético y especializado de las agencias ejecutoras, así como la cooperación con actores no gubernamentales comprometidos y experimentados.

La **cooperación financiera** facilita sobre todo la financiación de la infraestructura física y social (p.ej. a través de fondos municipales de inversión) y la protección sostenible de los recursos naturales.

La **cooperación técnica**, canalizada a través de la GTZ (Sociedad Alemana de Cooperación Técnica), CIM (Centro de Migración Internacional), DED (Servicio alemán de Cooperación Técnica y Social) e InWEnt (Entidad de formación y capacitación) es especializada en la creación y ampliación de organizaciones eficientes de autoayuda y representación de intereses de los indígenas, asesoría a los gobiernos, así como medidas destinadas a mejorar directa o indirectamente las condiciones de vida de los pueblos indígenas en las áreas prioritarias sectoriales antes mencionadas.

Las diferentes agencias aportan sus contribuciones preferentemente dentro de un enfoque de programas. Va creciendo la importancia de **proyectos combinados** y concertados de cooperación financiera y técnica.

Organizaciones no gubernamentales, en particular las agencias de ayuda al desarrollo de las Iglesias, las fundaciones políticas y otras ONGs han adquirido experiencias especiales en las áreas de promoción de la paz y la democracia, transformación de conflictos, así como en los interfaces entre el Estado y la sociedad civil, en especial con grupos indígenas. Se recurrirá más

intensivamente a estas experiencias para preparar el diálogo político, a menudo difícil, con los gobiernos y la sociedad civil o profundizarlo. El ZFD (Servicio Civil para la Paz), proyectos de asistencia en materia de estructura social y de cooperación en áreas tales como la educación e investigación, el fortalecimiento de asociaciones, así como el trabajo con los medios y las relaciones públicas pueden prestar servicios de capacitación y asumir funciones de mediación y puente, necesarias en ciertas situaciones.

La coordinación conceptual entre el BMZ y las agencias ejecutoras gubernamentales puede sustentarse en los instrumentos siguientes:

- **Catálogos de criterios o instrumentos de evaluación** para analizar a nivel interno el entorno político y social en los países contrapartes,
- **estrategias de país** con breves análisis socioculturales y socioeconómicos, diferenciando según el género,
- **documentos de estrategia para áreas prioritarias** para definir metas concretas, indicadores e instrumentos y poner de relieve de qué manera se incorpora el enfoque transversal,
- el **diálogo político**, llevado a cabo en particular con motivo de Negociaciones Inter-gubernamentales, visitas de alto rango y ocasiones especiales.

Además, el BMZ y las agencias ejecutoras gubernamentales se han dado las siguientes tareas específicas para incrementar la eficacia de su cooperación con los pueblos indígenas:

- **Institucionalización de las competencias** y fortalecimiento de **competencias temáticas** de las colaboradoras/los colaboradores mediante medidas de formación y capacitación,

- **análisis sistemático de los puntos de partida de la cooperación y las experiencias adquiridas**, así como mayor coordinación,
- creación de un **círculo de trabajo abierto** en el que participarán el BMZ, las agencias ejecutoras y otros actores interesados,
- **gestión de conocimientos** mediante reuniones técnico-profesionales regulares (discusión y documentación de las *lecciones aprendidas y mejores prácticas*),
- mayor **incorporación de la ciencia y la investigación** para fines de acompañamiento y asesoría antropológico-etnológicos.

En cooperación con las agencias ejecutoras, el BMZ acompañará la aplicación de la estrategia y la verificará mediante análisis participativos de las experiencias y evaluaciones.

Edición

Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo
Departamento „Educación e información sobre política de desarrollo“

Sede oficial Bonn

Adenauerallee 139 - 141
53113 Bonn
Germany
Phone: +49 (0) 228 99 535 - 0
Fax: +49 (0) 228 99 535 - 35 00

Sede oficial Berlín

Stresemannstraße 94
10963 Berlin
Phone: +49 (0) 30 18 535 - 0
Fax: +49 (0) 30 18 535 - 25 01

poststelle@bmz.bund.de
www.bmz.de

Responsable: Dr. Wolfram Klein
Autores: Kathleen Beckmann
Heinrich Dehn
Silke Spohn
Compilación y edición: Jutta Wagner
Situación: Julio 2006

