

Estrategia de la Cooperación Española con los Pueblos Indígenas

Resumen ejecutivo



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN
Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO

1. Presentación de la estrategia

La ECEPI se fundamenta en el prólogo de la Constitución Española, la Ley Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (23/1998) y el Plan Director 2005-2008 de la cooperación española, se ajusta a la normativa de la Unión Europea sobre la materia, y se enmarca en el Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo (2005-2014) y participa en el consenso internacional en torno a la consecución de los ODM. Su contenido se inspira en las demandas de los pueblos indígenas en el ámbito internacional y los avances habidos en el reconocimiento de sus derechos.

El objetivo global de la ECEPI es contribuir al reconocimiento y al ejercicio efectivo del derecho de los pueblos indígenas a articular sus propios procesos de desarrollo social, económico, político y cultural. Para ello, la ECEPI no sólo establece prioridades sectoriales para la cooperación española sino que recoge un compendio de principios sobre como identificar, diseñar e implementar actividades de cooperación respetuosas con sus derechos e identidades diferenciadas.

2. Justificación

Los pueblos indígenas han mantenido sus sistemas de organización, formas de vida y culturas propias y únicas, constituyendo parte fundamental de la diversidad cultural del planeta. Sus necesidades, demandas y concepciones son propias y únicas de cada pueblo, y diferentes a los de la sociedad envolvente. Este hecho diferencial hace que los pueblos indígenas deban tener el derecho y la capacidad de participar y controlar efectivamente todas las acciones que les afecten, con el fin de poder garantizar su derecho a mantener y desarrollar sus formas de vida diferenciadas, ya vivan en zonas rurales o urbanas, y, como consecuencia, a controlar su presente y su futuro.

La realización de una cooperación especializada con los pueblos indígenas se justifica además por su carácter de población especialmente vulnerable, como muestran los estudios llevados a cabo en el ámbito internacional, la marginación histórica a la que se han enfrentado, la especial relación que la mayoría de los pueblos indígenas tiene con sus tierras y territorios, y la importancia de mantener la diversidad cultural como patrimonio de la humanidad.

3. Marco de referencia

Marco institucional

El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, órgano asesor del ECOSOC de la ONU, y el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, especialmente el Relator Especial y el Grupo de Trabajo para las Poblaciones Indígenas¹, son los principales mecanismos internacionales para la protección de los derechos de los pueblos indígenas. Asimismo, la mayor parte de los organismos internacionales llevan a cabo acciones específicas para la protección de los pueblos indígenas dentro de sus mandatos. El Grupo Interagencial de apoyo a los pueblos indígenas (IASG) de la ONU tiene, entre otros, la función de coordinar el trabajo de las mismas.

En el ámbito regional, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, la Organización de Estados Americanos y el Fondo Indígena son instituciones prioritarias para la protección de los derechos de los pueblos indígenas.

En España, el Programa Indígena de la AEI tiene el mandato, entre otros, de implementar la presente ECEPI, y está especializada en la cooperación con los pueblos indígenas. Otros actores fundamentales son las ONGD especializadas y generalistas, las CCAA y los entes locales

¹El Consejo de Derechos Humanos decidirá en 2007 su continuidad, desaparición o sustitución por otro mecanismo.

Marco normativo

Las personas indígenas, en cuanto individuos, gozan de todos los derechos reconocidos internacionalmente, destacando entre ellos todas las convenciones y pactos del sistema de derechos humanos de la ONU, a los que se suman otros derechos específicos de los pueblos indígenas. El documento normativo específico más importante es el Convenio número 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, que España ratificó en 2007. Además, otros derechos han sido reconocidos por ciertos instrumentos internacionales, entre los que destaca el Convenio sobre la Diversidad Biológica (artículo 8 y disposiciones conexas) en lo relativo a la protección de sus conocimientos tradicionales y la Convención sobre los Derechos del Niño (principalmente el artículo 30), en lo relativo a la educación intercultural bilingüe. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, es el documento más completo sobre sus derechos. Su contenido inspira genéricamente la ECEPI.

Otras fuentes de información y guías relevantes sobre pueblos indígenas, son los documentos y estudios del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y del Grupo de Trabajo para las Poblaciones Indígenas. Destaca asimismo la adopción por parte de la Asamblea General de la ONU del Programa de Acción del Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo (2005-2014).

En el ámbito nacional español se aplica el marco normativo general de la cooperación española, teniendo en cuenta que la mayor parte de las comunidades autónomas considera prioritaria la cooperación con los pueblos indígenas.

Marco teórico

La ECEPI tiene cinco principios básicos que deben guiar todas las acciones de la Cooperación Española en cualquier acción que afecte a pueblos indígenas:

- 1 La auto-identificación como criterio principal para la identificación de pueblos indígenas.
- 2 El reconocimiento de la vinculación entre la identidad, la cultura y la cosmovisión de los pueblos indígenas y el control efectivo de sus tierras y territorios.
- 3 Los derechos de los pueblos indígenas al auto-desarrollo, entendido como la elaboración, aplicación y proyección de sus propios modelos y concepciones de desarrollo, definidos desde sus respectivas identidades diferenciadas, en orden a satisfacer adecuadamente sus necesidades individuales y colectivas.
- 4 El derecho al consentimiento libre, previo e informado, incluido el derecho a rechazar propuestas de proyectos y actividades de cooperación para el desarrollo o de otra índole.
- 5 Aplicación de un enfoque basado en procesos y en el reconocimiento de derechos.

Además, se utiliza el enfoque del desarrollo humano sostenible y los principios fundamentales de igualdad y no discriminación, así como el enfoque de género.

En cuanto a la definición de pueblos indígenas en el ámbito de la ECEPI, la cooperación española se hace eco de las definiciones internacionales más relevantes, y reconoce el papel central del principio de auto-identificación para reconocer a un pueblo como indígena. Los principales foros internacionales especializados en cuestiones indígenas no consideran necesaria la adopción de una definición universal para avanzar en el proceso de reconocimiento de sus derechos y, de hecho, los pueblos indígenas reclaman para sí el derecho a definirse así mismos o a no hacerlo.

4. Marco de intervención

Líneas estratégicas de carácter general

Todas las acciones de la cooperación española con pueblos indígenas deben fomentar el cumplimiento de las siguientes líneas estratégicas:

- 1 Apoyo a la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en los procesos e instancias de decisión relevantes para el reconocimiento y ejercicio efectivo de sus derechos.
- 2 Empoderamiento y apoyo al desarrollo de las capacidades de los hombres y las mujeres indígenas y sus movimientos, organizaciones e instituciones.
- 3 Apoyo a las organizaciones, instituciones, y autoridades tradicionales de los pueblos indígenas, en los procesos internos de definición de estrategias y de modelos de desarrollo propios, con plena participación de sus mujeres y hombres.
- 4 Respaldo a los pueblos indígenas y a sus organizaciones en la protección de sus territorios, medio ambiente, sistemas culturales y patrimonio cultural, mediante acciones que incidan en su defensa y que visibilicen y reconozcan a la vez el papel fundamental de las mujeres en la preservación de sus culturas y desarrollo.

Pautas para la intervención. Aplicación de los instrumentos de la Cooperación Española

En la implementación de cualquier acción que pueda afectar directa o indirectamente a pueblos indígenas todos los actores deben tomar necesaria y obligatoriamente las siguientes medidas. No podrá financiarse ni apoyarse ninguna actividad que no cumpla con todos y cada uno de estos principios:

- 1 Se debe identificar si afecta o no a pueblos indígenas. En caso afirmativo, se debe indicar si esta influencia es directa o indirecta y la incidencia que puede tener sobre el control y la gestión de sus territorios.
- 2 En cualquier caso, se debe contar con su consentimiento libre, previo e informado (ver documento extenso de la ECEPI sobre formas de obtención) y con los preceptivos estudios de impacto ambiental, social y cultural (para ello, se deben seguir las directrices Akwe:kon aprobadas en la séptima COP del Convenio para la Diversidad Biológica), también se deben llevar a cabo estudios de impacto de género diferenciado para los hombres y para las mujeres, siguiendo las pautas de la *Estrategia de Género de la Cooperación Española*.
- 3 Si está enfocado directamente a pueblos indígenas, deben contar con la participación plena y efectiva de sus hombres y mujeres en todas las fases del ciclo de proyecto y debe ponerse de manifiesto en el documento de formulación, desde un enfoque de género.
- 4 Se apoyan preferentemente acciones que estén enmarcadas en procesos amplios de desarrollo, que los pongan en marcha o les den continuidad. En caso de que no exista un plan de auto-desarrollo propio, se debe fomentar su establecimiento, aplicando metodologías participativas propias de los pueblos indígenas.
- 5 Se priman los proyectos piloto que avancen en la definición de conceptos y en la aplicación de medidas participativas apropiadas que permitan a la cooperación española mejorar su apoyo a los pueblos indígenas.
- 6 Estos principios son igualmente válidos para las modalidades de cooperación de fondos globales, apoyo presupuestario y enfoques sectoriales en aquellos aspectos en los que afectan a pueblos indígenas.

Para llevar a cabo estas acciones, los diferentes actores pueden contar con el asesoramiento del Programa Indígena de la AEI. El Programa Indígena participa en la firma de los convenios con ONGD que trabajen con pueblos indígenas y puede solicitar información a las partes sobre el grado de cumplimiento de la ECEPI.

En la utilización de otros instrumentos se aplican otras medidas específicas adicionales:

Ayuda alimentaria

Debe ser coyuntural y complementaria a otras acciones enfocadas a la recuperación de su propio auto-abastecimiento. Cuando se dé, se debe promover el mantenimiento de sus costumbres alimenticias, adquirir alimentos en otras comunidades indígenas con hábitos similares si posible, y evitar cualquier tipo de dependencia.

Acción humanitaria

En el caso de los desplazamientos temporales, se deben tener en cuenta las especificidades de los pueblos indígenas y fomentar su participación efectiva en los ámbitos de decisión. Se debe propiciar su retorno, una vez que las condiciones que provocaron su salida han sido solventadas, siempre y cuando la comunidad no exprese mayoritaria, expresa y motivadamente lo contrario. Se prevé la realización de estudios y protocolos de actuación específicos.

Apoyo a micro y pequeña empresa

Los microcréditos: se deben conceder teniendo en cuenta a la comunidad en su conjunto. Este instrumento es especialmente útil para la promoción de los indígenas urbanos y la visibilización y el empoderamiento económico de las mujeres indígenas.

Educación para el desarrollo, formación y sensibilización social

Se debe fomentar el conocimiento de las culturas indígenas por parte de la sociedad envolvente, a través de programas de difusión, el desarrollo de la educación intercultural, la elaboración de materiales didácticos adecuados, y la formación y sensibilización de periodistas y comunicadores, que contemplen el enfoque de género en todo el proceso.

Cooperación multilateral

España apoya los procesos internacionales en los que se promueve el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, especialmente al Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, el sistema de derechos humanos de la ONU, la Unión Europea y el sistema de cumbres iberoamericanas, con atención al Fondo Indígena. España debe potenciar su colaboración con aquellas instancias de la ONU que tienen experiencia en la cooperación con los pueblos indígenas (OIT, OACNUDH, PNUD y UNICEF, entre otros), especialmente con las mujeres indígenas (UNIFEM, INSTRAW, FNUAP e IANGWE en su conjunto), desde un enfoque de igualdad de género.

Finalmente, se prevén ciertas restricciones en las actuaciones en materia de deuda externa y los créditos FAD cuando afectan a los pueblos indígenas.

Cruce con prioridades horizontales

Lucha contra la pobreza

Los pueblos indígenas suelen sufrir en mayor medida la pobreza, debido principalmente a la imposibilidad que han tenido para poner en prácticas sus propios modelos de desarrollo. La pobreza debe ser entendida desde la percepción que de ella tienen los pueblos indígenas, y se debe prestar especial atención no sólo a los indígenas que viven en zonas rurales, sino también a los que residen en zonas urbanas y, especialmente, a las mujeres.

Defensa de los derechos humanos

El enfoque de derechos humanos constituye la base de la ECEPI. Todas las acciones de la cooperación deben fomentar el respeto, reconocimiento y aplicación de sus derechos individuales y colectivos, y eliminar cualquier tipo de discriminación. La cooperación española apoya los procesos locales, nacionales e internacionales que tengan este fin.

Igualdad de género

Las mujeres son las que sufren doble y triple discriminación por el hecho de ser indígenas. En cualquier actuación debe tenerse en cuenta su situación, las relaciones de género de cada pueblo y las principales discriminaciones a las que se enfrentan. Las mujeres indígenas deben estar integradas en todo el ciclo de proyecto, creándose si es necesario espacios específicos para su participación y empoderamiento.

Sostenibilidad medioambiental

Los pueblos indígenas dependen en gran medida de los recursos naturales existentes en sus tierras y territorios por lo que su degradación y la inseguridad en su posesión y control son uno de los problemas más graves para su supervivencia. Por ello, todas las acciones deben fomentar el afianzamiento y el desarrollo de sus propias estrategias de uso y manejo sostenible de sus tierras y territorios.

Respeto a la diversidad cultural

La presente estrategia reconoce el derecho de los pueblos indígenas a su cultura, entendido como parte del derecho exclusivo de sus miembros a decidir mantener, modificar o suprimir los aspectos que la componen. Esta Estrategia establece principios para realizar una cooperación respetuosa con sus derechos y fomenta la diversidad cultural del planeta.

Prioridades sectoriales

Gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional

Cada vez más estados donde conviven pueblos indígenas, se reconocen multiétnicos y pluriculturales, resaltando la riqueza que ello representa. Una gobernanza democrática, en el ámbito de esta ECEPI, debe fomentar el reconocimiento de las culturas, los sistemas legales y de auto-organización de los pueblos indígenas y su coordinación y complementariedad con los sistemas estatales. Asimismo, conlleva la participación efectiva de los pueblos indígenas, lo que incluye la capacitación de sus organizaciones, en todos los ámbitos de decisión nacionales e internacionales. Se debe prestar una especial atención al disfrute efectivo de estos derechos, por lo que España fomenta actividades con un enfoque práctico y se apoyan los mecanismos e instituciones (defensorías del pueblo, fiscalías y observatorios, entre otros) que supervisan el disfrute de sus derechos. La sensibilización de la sociedad y el diálogo intercultural son asimismo fundamentales para ello.

Cobertura de las necesidades sociales

Cualquier acción en este sector debe ser respetuosa con sus propios modelos de vida, sus sistemas tradicionales de producción, habitabilidad o acceso al agua, evitar cualquier tipo de dependencia y fomentar su capacidad de autoabastecimiento. Acciones o técnicas aparentemente inocuas pueden tener efectos devastadores para la supervivencia de los pueblos indígenas si no se ajustan a las necesidades y demandas que las propias comunidades identifican. En este sector, son especialmente relevantes la educación intercultural bilingüe y la salud pública.

La educación intercultural bilingüe interconecta las culturas de los pueblos indígenas y la sociedad envolvente, permitiendo a los niños y niñas indígenas mantener sus culturas al tiempo que participar activamente en el resto de la sociedad envolvente. Para ello, es necesario garantizar la participación de sus niños y niñas en igualdad de condiciones en todos los niveles educativos; formar profesores y profesoras indígenas; establecer con la participación de los pueblos indígenas modelos educativos y currículos específicos respetuosos con sus culturas; y fomentar el uso de nuevas tecnologías, promoviendo la igualdad de género y la paridad.

La salud pública debe incluir tanto la igualdad de acceso a los sistemas de salud de las personas indígenas como el reconocimiento y complementariedad de sus sistemas tradicionales. Se dará especial a iniciativas que promuevan la salud sexual y reproductiva desde un enfoque de diversidad cultural y de género.

Promoción del tejido económico

La economía de la mayor parte de los pueblos indígenas está estrechamente ligada a sus tierras y territorios, por lo que cualquier acción en este ámbito debe evitar la introducción de conceptos ajenos que puedan llevar a la disminución efectiva de sus derechos colectivos sobre la misma. Las comunidades indígenas deben ser las que establezcan sus propios modelos económicos y empresariales, y cualquier acción en este ámbito debe ser coherente con los mismos. En el caso de los indígenas urbanos, se debe fomentar su participación en la economía urbana teniendo en cuenta sus identidades diferenciadas. La promoción económica de las mujeres es asimismo prioritaria.

Las acciones de las empresas privadas tienen un importante efecto en la supervivencia de los pueblos indígenas por lo que se debe fomentar la elaboración y aplicación de códigos de conducta que recojan los derechos y principios básicos reconocidos en esta estrategia.

Medio ambiente

Los pueblos indígenas son actores fundamentales para la conservación del medio ambiente. Las acciones enfocadas a la protección del medio ambiente deben tener en cuenta sus sistemas de manejo y uso tradicional de sus tierras, y contar con su participación activa. Cuando se prevea el establecimiento de zonas de protección ambiental en sus tierras (parques naturales, p.e.), los pueblos indígenas afectados deben participar en su gestión, y garantizarse el mantenimiento de su capacidad de supervivencia y calidad de vida. Asimismo, se deben considerar y utilizar los conocimientos diferenciados que tienen las mujeres y los hombres indígenas, y considerar que la titulación de tierras a su favor puede ser un mecanismo muy útil para su conservación.

Cultura y desarrollo

La protección del patrimonio y los derechos derivados de su posesión son fundamentales para garantizar el desarrollo de los pueblos indígenas. Especial atención y protección se debe prestar a los lugares, entornos o sitios que tienen importancia espiritual para estos pueblos, y se debe fomentar la difusión de la riqueza de sus culturas y artistas. Es necesario tener en cuenta que los pueblos indígenas tienen su propia definición de arte y que este puede mostrarse en textiles, utensilios u otros instrumentos. Es importante promover iniciativas que visibilicen y recuperen el esfuerzo de las mujeres como protectoras del patrimonio cultural de sus pueblos, y que incentiven su participación en los espacios culturales. Dos áreas prioritarias son el diálogo intercultural y la comunicación para el desarrollo.

Para el establecimiento de un diálogo intercultural sin discriminaciones es necesario formar a los agentes y actores que entran en contacto directo con los pueblos indígenas, y sensibilizar a la sociedad envolvente.

La comunicación para el desarrollo tiene por objetivo fomentar que los pueblos indígenas desarrollen su derecho y capacidad de hablar por ellos mismos, sin intermediarios, en los medios de comunicación formales e informales.

Género en desarrollo

Las relaciones de género están íntimamente ligadas a sus culturas por lo que cualquier actuación en este sector debe apoyar los procesos de empoderamiento que las propias mujeres indígenas hayan iniciado y deben llevarse a cabo en el ámbito y la medida que ellas y sus organizaciones establezcan. La igualdad y equidad de género conlleva también fomentar la participación de las mujeres indígenas en todos los ámbitos públicos y el fortalecimiento de sus organizaciones y autonomía, en los ámbitos económicos, sociales, políticos y culturales. Asimismo, se deben promover actividades de sensibilización en el enfoque de Género en desarrollo combinado con el de diversidad cultural tanto para las mujeres como para los hombres indígenas.

Prevención de los conflictos y construcción de la paz

La sensibilización sobre la diferencia, el diálogo intercultural y el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, especialmente en lo relativo a su participación en la toma de decisiones y a la protección de sus tierras y territorios, son las mejores vías para prevenir conflictos. En aquellos casos donde estalle un conflicto, se deben tomar en cuenta los sistemas de resolución de conflictos propios de los pueblos indígenas afectados para su superación.

5. Proceso de difusión y aplicación de la estrategia

La DGPOLDE, con la colaboración del Programa Indígena de la AECl, será responsable de llevar a cabo el proceso de sensibilización de la ECEPI. Para ello, se realizarán acciones de sensibilización entre los actores de la cooperación española, los pueblos y organizaciones indígenas, las organizaciones en defensa de sus derechos, y entre los organismos de cooperación, especialmente en el ámbito de la Unión Europea. Asimismo, se llevarán a cabo actividades en las diferentes regiones donde actúa la cooperación española.

Igualmente, se fomentará su integración por parte de todos los actores de la Cooperación Española en sus respectivos ámbitos de actuación: Cortes Generales, Gobierno, Ministerios, AECl, ONGD, sindicatos y universidades. Especial mención merece el papel que juegan las empresas por lo que se fomentará que en todas sus actividades económicas se apliquen los principios contenidos en la ECEPI. Asimismo, no podrán recibir financiación pública de cooperación para llevar a cabo acciones contrarias a los principios recogidos en la ECEPI.

Para facilitar la implementación de la ECEPI, la Cooperación Española establecerá códigos CAD-CRS específicos y el Programa Indígena de la AECl establecerá un comité asesor y publicará una guía de trabajo intercultural con los pueblos indígenas. Las Oficinas Técnicas de Cooperación de España en los países donde vivan pueblos indígenas deberán tener personal especializado en este ámbito.

6. Seguimiento y evaluación

Se establecerá un proceso de seguimiento del contenido de la estrategia en el que el Programa Indígena de la AECl y la DGPOLDE tendrán un papel central. El Programa Indígena de la AECl podrá solicitar información a las diferentes partes sobre el cumplimiento de la presente estrategia. En el marco de la evaluación de políticas de desarrollo relacionadas con los pueblos indígenas, se tendrá en cuenta todo lo establecido en esta estrategia sectorial.

Marco Geográfico

La ECEPI establece prioridades geográficas que coinciden con los países prioritarios del *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*. Se podrán llevar a cabo acciones en países no prioritarios cuando se considere que la no actuación agravaría situaciones de necesidad y vulnerabilidad especialmente críticas, o tengan un ámbito regional.

LATINOAMÉRICA

Son prioritarias la titulación de tierras, el reconocimiento y ejercicio efectivo de sus derechos, apoyo a los y las representantes indígenas latinoamericanos en el ámbito regional e internacional, el fortalecimiento de sus organizaciones indígenas, la comunicación para el desarrollo, el apoyo a sus sistemas de auto-desarrollo y el fomento del empoderamiento de las mujeres indígenas y sus organizaciones.

ÁFRICA Y ASIA

Se considera prioritario el reconocimiento legal de la existencia y de los derechos de los pueblos indígenas, el fortalecimiento de sus organizaciones y su participación en las instituciones nacionales e internacionales especialmente en el ámbito del manejo de sus tierras, territorios y recursos y su titulación, apoyo a su autodesarrollo, especialmente en los sectores cobertura de las necesidades sociales básicas y gobernabilidad, y el fomento del empoderamiento de las mujeres indígenas y de sus organizaciones

La versión electrónica de este documento se puede descargar de:

<http://www.maec.es>

<http://www.aeci.es>

*Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Príncipe de Vergara 43, 5ª planta. 28001 Madrid
Tel.: +34 91 379 96 86 / Fax.: +34 91 431 17 85 / dgpolde@maec.es*